

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

Wettbewerb als Freiheitsnorm und Organisationsprinzip

von

Reinhard Blum

Beitrag Nr. 14

01

QC
072
V922
-14

Universität Augsburg
Memminger Str. 14

Im Dezember 1980

011 | ~~QC 133~~ ~~B658~~
QC 072 V922-14

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

Wettbewerb als Freiheitsnorm und Organisationsprinzip

von

Reinhard Blum

N8<36284221

N8<36284221

Beitrag Nr. 14

Universität Augsburg
Memminger Str. 14

Im Dezember 1980

1. Von der entscheidungs- zur systemorientierten Betriebswirtschaftslehre
 - 1.1 Der entscheidungstheoretische Ansatz
 - 1.2 Der systemorientierte Ansatz
 - 1.3 Das Konzept der "strategischen Planung" und seine wettbewerbspolitische Bedeutung
2. Wettbewerbstheorie als entscheidungs- und systemorientierter Ansatz
 - 2.1 Mikroökonomische Theorie als entscheidungstheoretischer Ansatz
 - 2.2 Funktionsfähige Konkurrenz als systemorientierter Ansatz
 - 2.3 Theorie der Firma als Wettbewerbstheorie
3. Von der Freiheit in der Wirtschaft zur Freiheit von der Wirtschaft
 - 3.1 Individuelle Freiheit in der Unternehmensorganisation
 - 3.2 Freiheit als Wahl zwischen (hierarchischen) Organisationen
4. Wettbewerbspolitische Folgerungen
 - 4.1 Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik als systemorientierter Ansatz
 - 4.2 Ansätze rationaler Wettbewerbspolitik
 - 4.3 Folgerungen für die Auslegung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung
 - 4.4 Ordnungspolitische Folgerungen

Wettbewerbspolitische Kontroversen enden nicht selten in dem Vorwurf, es fehle einer Seite an dem richtigen, der Freiheitsnorm unserer Gesellschaft entsprechenden "Gemeinwohlverständnis". Als Alternativen gelten "Nomokratie" und "Teleokratie"¹. In der traditionellen Theorie der Wirtschaftssysteme gibt es dieselben Alternativen in den Idealtypen "freie Verkehrswirtschaft" (Marktwirtschaft) und "Zentralverwaltungswirtschaft". Was bei Max Weber noch Alternativen waren, in denen man rational (fort)denken konnte (wertrational oder zweckrational), ist in der Wirtschaftspolitik eine Grundentscheidung über Freiheit und Unfreiheit in der Gesellschaft geworden. In der Sprache der modernen Wissenschaftstheorie ließe sich neutral von zwei Paradigmen sprechen, die Ausgangspunkt des Denkens sind: Das individuelle, marktwirtschaftliche und das dem Sozialprinzip, dem Gemeinwohl verpflichtete. Die unterschiedlichen Ausgangspunkte prägen das Handeln und die Theoriebildung.

Im folgenden soll versucht werden, mit Hilfe der in der Betriebswirtschaftslehre entwickelten Organisationskonzepte und ihren Anwendungsbedingungen ("situative Betriebswirtschaftslehre") eine notwendige wettbewerbspolitische Synthese zu dem nomokratischen oder teleokratischen Gemeinwohlverständnis zu finden - als Ansatz zu einer "rationalen Wettbewerbspolitik", die ebenfalls notwendige Ergänzung zur "rationalen Wirtschaftspolitik" der letzten Jahrzehnte in der Bundesrepublik. Das dürfte unter einem wirtschaftspolitischen Leitbild, das die entsprechenden Alternativen Individual- oder Sozialprinzip in der Sozialen Marktwirtschaft verbindet, ein gutes Vorbild haben. Am Anfang steht eine kurze Charakterisierung der Entwicklung von Organisationskonzepten in der Betriebswirtschaftslehre und Analogien zur Theorie der Wirtschaftspolitik (Teil 1). Daran knüpft eine Darstellung der Wettbewerbstheorie und der sich aus ihr ergebenden Leitbilder für die Wettbewerbspolitik an (Teil 2). Es folgen daraus Einsichten für den Wettbewerb als Freiheitsnorm

(Teil 3) sowie für die Wettbewerbspolitik und die Interpretation der Wettbewerbsordnung (Teil 4).

1. Von der entscheidungs- zur systemorientierten Betriebswirtschaftslehre

In der Betriebswirtschaftslehre herrscht im Unterschied zur Volkswirtschaftslehre das zentrale, hierarchische Ideal der Koordinierung. Die moderne Betriebswirtschaftslehre läßt sich dabei nach zwei unterschiedlichen Denkansätzen charakterisieren.

1.1 Der entscheidungstheoretische Ansatz

Er folgt der mikroökonomischen Theorie und versucht aus dem als "ökonomisches Prinzip" interpretierten Rationalitätsprinzip (homo oeconomicus) ein "Planungsmodell" zu entwerfen, das zur Gewinnmaximierung führt². Die Umsetzung in die Praxis scheitert aber, weil die erforderlichen theoretischen Modelle sich nicht in "Entscheidungsmodelle" für die Unternehmungspraxis umwandeln lassen. Es gibt höchstens "heuristische" Methoden³, dem Rationalkalkül zugängliche Teilprobleme durch plausible Auswahl und Verbindung zu einem Gesamtzusammenhang zusammenzufügen. Teilziele und Teillösungen werden so dem Rationalkalkül unterworfen. Dieser Zweig der modernen Betriebswirtschaftslehre ist die "Unternehmensforschung" (operations research). Das Organisationskonzept für die gesamte Unternehmung hat sich jedoch von der Idealvorstellung einer "Organisation ohne Mensch" über die Berücksichtigung der menschlichen Beziehungen in der Organisation sowie der Umwelt (human relation, public relation) gewandelt. Das führte zur Durchsetzung der hierarchischen Organisation mit dezentralen Elementen.

Das heuristische Vorgehen ähnelt dem in der Theorie der Wirtschaftspolitik, wo auf der Basis einer - allerdings neuen - makroökonomischen Theorie volkswirtschaftliche Ziele (Zielvariable) und ihre Erreichungsgrade aus dem politischen Entscheidungsprozeß als Kriterien für ein Maximum an Wohlfahrtssteigerung entnommen und der Versuch gemacht wird, diese Zielvorgaben mit wirtschaftspolitischen Mitteln (Instrumentvariablen), die sich aus der makroökonomischen Theorie als "Entscheidungsmodell" ergeben, zu erreichen. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) hat dieses Entscheidungsmuster legalisiert und es mit der Auflage gekoppelt, es bei einer "Globalsteuerung im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung" bewenden zu lassen. Die ihr als Grundlage dienende makroökonomische Theorie ist als (keynesianische) Revolution des ökonomischen Denkens empfunden worden. Grund dafür ist ein Paradigmenwechsel von einer sich selbst zu immer neuen Gleichgewichten steuernden Marktwirtschaft zu einer im Prinzip instabilen Marktwirtschaft (erkennbar an Fehlentwicklungen), die der ständigen staatlichen "Stabilisierungspolitik" bedarf. Dieser Perspektive der Gestaltung folgt auch ein neuer Ansatz der Betriebswirtschaftslehre.

1.2 Der systemorientierte Ansatz

Ausgangspunkt ist unter Einbeziehung des Wandels der Organisationskonzepte zur Dezentralisierung und Einbeziehung des Menschen und seiner Umwelt die Unternehmung als ein System, dem von seiner Umwelt (Markt, Gesellschaft) Leistungen abverlangt werden. Diese erbringt es über eine entsprechende Gestaltung der Beziehungen (Relationen) zwischen den einzelnen Elementen (Struktur des Systems). Wichtiges Merkmal eines "kybernetischen Systems" ist dabei der Regelkreis: Ein Regler steuert das System aufgrund von Abweichungen zwischen den aus der Umwelt vorgegebenen Sollwerten und dem tatsächlich gemessenen Istwert in vorgegebener Weise (Prinzip der Rückkopplung - feedback), so daß der Sollwert immer automatisch angesteuert wird (Regel-

mechanismus). Ein System, dessen Elemente Menschen sind, die sich ihrerseits wieder als ein "biologisches und soziales" System interpretieren lassen, heißt eine Organisation. Die moderne Unternehmung repräsentiert sich aus diesem Blickwinkel als "Produktives soziales System"⁴.

Diese Perspektive hat die Organisationskonzepte durch die Vorstellung der "Organisationsentwicklung (organizational development, management development) ergänzt und die vorherrschende Unterstellung der entscheidungstheoretisch abgeleiteten Gewinnmaximierung durch das unternehmenspolitische Konzept der "strategischen Planung" ersetzt. Davon ist noch zu sprechen. Die Idee der "Organisationsentwicklung" läßt sich am kürzesten mit der Übertragung des marktwirtschaftlichen Prinzips auf die Organisation eines Unternehmens charakterisieren⁵. Während so im Innenverhältnis aus zweckmäßiger Abwägung der Organisationsprinzipien entsprechend den Bedingungen der Umwelt (situative Betriebswirtschaftslehre - Kontingenzansatz⁶) eine Entscheidung für marktwirtschaftliche Prinzipien erfolgt, führt dasselbe Bemühen um die effizienteste Organisation im Außenverhältnis zu einer Alternative zwischen Markttransaktionen und hierarchischen Transaktionen, d.h. zur Kooperation, Konzentration, Wettbewerbsbeschränkung. Im Gegensatz zu den "Marktmängeln", die sich aus der mikroökonomischen Theorie als "Wohlfahrtstheorie" ableiten lassen, führt dieser Ansatz zur Feststellung von "organisatorischen Mängeln" (organizational deficiencies)⁷.

Diese Tendenz zur "Internalisierung" von Transaktionskosten durch Ausschaltung des Marktes zugunsten einzelwirtschaftlich effizienterer Organisation führt zur wettbewerbspolitisch ebenfalls bedeutsamen Folgerung, daß nicht - wie bisher behauptet - der technische Fortschritt den Trend zu Großunternehmen bestimmt, sondern der Wunsch der Unternehmen nach der effizientesten Organisationsform zur Erreichung ihrer Unternehmens-

ziele. Über die "organisatorischen Mängel" behauptet die neuere Wirtschaftstheorie, daß sie für die volkswirtschaftliche Effizienz von größerer Bedeutung seien, als die Effizienzverluste durch Unvollkommenheit des Marktes⁸. Dabei scheint jedoch in Vergessenheit zu geraten - und das ist ein Merkmal auch der späteren Diskussionen um die "Funktionsfähigkeit der Konkurrenz" -, daß im klassischen Paradigma der marktwirtschaftlichen Koordinierung volkswirtschaftliche Effizienz und Wettbewerb in einer kausalen Beziehung zueinander stehen.

In der Theorie der Wirtschaftspolitik hat der systemorientierte Ansatz noch kaum Eingang gefunden, weil ihr aus dem klassischen marktwirtschaftlichen Paradigma heraus grundsätzlich die Gestaltung der Wirtschaft als verdächtig erscheint. Der ordoliberalen Ansatz zur Wirtschaftspolitik sowie die "funktionsfähige Konkurrenz" als neuestes Ergebnis der Entwicklung in der Wettbewerbstheorie lassen sich jedoch als ein solcher systemorientierter Ansatz der Wirtschaftspolitik interpretieren.

1.3 Das Konzept der "strategischen Planung" und seine wettbewerbspolitische Bedeutung

Vorweg ist nochmals zu betonen, daß das im Gegensatz zur Volkswirtschaft stehende Koordinierungsparadigma der Betriebswirtschaftslehre der Planung einen anderen Stellenwert gibt als die (marktwirtschaftliche) Theorie der Wirtschaftspolitik. Für die Betriebswirtschaftslehre bedeutet Planung Förderung der Stabilität und Anpassung des Unternehmens an eine unsichere Umwelt und Zukunft durch vorausschauende Entscheidung zur Schaffung gewünschter zukünftiger Zustände. Aus diesem Blickwinkel erweist sich hierarchische Koordinierung als Vorteil, während Dezentralisierung zusätzliche "Dezentralisierungskosten" in Gestalt von Kommunikations- und Transaktions-

kosten verursacht. Wer nicht plant, sich vorher keine Vorstellungen über die beste Verfolgung der Unternehmensziele gemacht hat, verliert auch die Orientierung bei notwendigen Reaktionen aufgrund von Veränderungen in der Umwelt. Als Hauptaufgabe stellt sich aber gerade die Bewältigung der Unsicherheit, die besonders durch die unkontrollierbare und unbeeinflussbare Umwelt entsteht. Im entscheidungstheoretischen Ansatz wurde die "Unternehmensstrategie" bereits durch das dem Rationalprinzip folgende Entscheidungsmodell und die daraus abgeleiteten Bedingungen für ein Gewinnmaximum festgelegt. In diesem umfassenden "Planungsmodell" bleibt nur Raum für eine "taktische" oder "operative Planung" der (hierarchischen) Unternehmensleitung, etwa der Art, unstrukturierte Planungssituationen in dem Rationalprinzip zugängliche Entscheidungsalternativen aufzulösen und sie durch Plausibilitätsannahmen zu verbinden.

Bei der strategischen Planung aber werden Ziele und Organisationsform des Systems (Unternehmen) zu strategischen Entscheidungsgrößen, um statt der praktisch nicht zu vollziehenden Gewinnmaximierung die Erfolgsquellen des Unternehmens und ihre Nutzung angesichts der vorherrschenden Unsicherheiten in der Umwelt am besten zu garantieren (siehe Idee der Organisationsentwicklung). Zentrale Führungsgröße⁹ ist nicht der Gewinn, sondern die Liquidität (Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben). Sie wird u.a. vom Erfolg (Überschuß des laufenden Umsatzes abzüglich der Kosten) gespeist. Den Erfolg bestimmt das "Erfolgspotential". Es setzt sich für die einzelne Firma zusammen aus: Marktattraktivität (expandierender, stagnierender Markt) und eigener Marktposition (Marktanteil). Der Lebenszyklus der Produkte kennzeichnet die Marktattraktivität, die Marktposition entscheidet darüber, in welchem Umfang die Vorteile der Kostendegression aufgrund von Massenproduktion, abgeleitet aus einer Erfahrungskurve¹⁰, sich als Wettbewerbsvorteil nutzen lassen. In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird daraus als eine Art allgemeingültiges Naturgesetz

gerade die Großunternehmen, mit denen es die Wettbewerbspolitik bei der Kontrolle wirtschaftlicher Macht zu tun hat. Bei ihnen ist wichtig, sich - im Gegensatz zu traditionellen Vermutungen - daran zu erinnern, daß die Organisationstheorie auch ergab, daß der Trend zum Großunternehmen nicht durch den technischen Fortschritt, sondern durch organisatorische Überlegungen bestimmt wird. Der folgende Teil dient der Frage, inwieweit die Wettbewerbstheorie diese neuen Ansätze für organisatorische Konzepte der Unternehmen verarbeitet.

2. Wettbewerbstheorie als entscheidungs- und systemorientierter Ansatz

Bei einiger Vertrautheit mit der Wettbewerbstheorie fällt es auf dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen vielleicht nicht schwer, folgendes zu erkennen:

2.1 Mikroökonomische Theorie als entscheidungstheoretischer Ansatz

Was den Ordoliberalismus vielen Grahshütern des klassischen Wirtschaftsliberalismus so verdächtig macht, ist nicht nur ein Paradigmenwechsel von der Gegnerschaft zur Partnerschaft mit dem Staat zugunsten des Gemeinwohls. Er ist, wie wir seit Clark und der "Theorie des Zweitbesten" wissen, als "Gegengift" erforderlich, um eine nicht vollkommene Wirklichkeit zu korrigieren - noch volkstümlicher gesprochen, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben¹¹. Der Ordoliberalismus trägt dem klassischen wirtschaftstheoretischen Paradigma aber insoweit Rechnung, als er der Ordnungspolitik, der "Reparatur des Wettbewerbsmechanismus", gegenüber ständigen Eingriffen in den Wirtschaftsablauf entsprechend bestimmten Zielen Priorität gibt. Wo ökonomische Vernunft wirtschaftliche Macht und Wettbewerbsbeschränkungen in

der Praxis vorteilhaft erscheinen ließ, sollten diese Vorteile wahrgenommen, aber durch entsprechende "wettbewerbspolitische Prozeßpolitik" (Antimonopolpolitik) der staatlichen Aufsicht dafür Sorge getragen werden, daß Ergebnisse sich einstellen, als ob Wettbewerb, den Normen der marktwirtschaftlichen Theorie entsprechend, herrschen würde.

An diesem Als-Ob-Konzept entzündet sich bis heute die "ordnungspolitische Diskussion" in der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik. Aus dem marktwirtschaftlichen Paradigma wird mit entwaffnender Offenheit gefolgert, daß marktwirtschaftliche Theorie nicht als "Planungstheorie" entwickelt worden sei¹². Die Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes, die Gerichte und schließlich auch der Gesetzgeber haben das Als-Ob-Konzept als Orientierung der Wettbewerbspolitik jedoch anerkannt¹³. In der vierten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen findet das Als-Ob-Konzept Eingang in den Gesetzestext.

Damit wird die mikroökonomische Theorie der Wirtschaftswissenschaft zum Entscheidungsmodell für die Wettbewerbspolitik. Kenner der Wirtschaftstheorie werden mit Recht fragen, welche Theorie es denn sein soll. Sie hat sich von der Theorie auf der Basis vollständiger Konkurrenz, über die Theorie der unvollkommenen Konkurrenz, der Monopoltheorie zur modernen Oligopoltheorie und schließlich zur Theorie der Firma gewandelt. Auf dem Wege dahin löst sich die klassische Verknüpfung von Freiheitsnorm, Marktstruktur, Unternehmerverhalten und ökonomische Ergebnisse. Im Oligopol ist Wettbewerb, aber auch Parallelverhalten oder sind gar Absprachen möglich. Die Organisationstheorie und die "strategische Planung" der Unternehmen zeigen sogar, daß ökonomische Erfolge sicherer sind, wenn hierarchische Transaktionen marktwirtschaftliche ersetzen, d.h. Wettbewerbsbeschränkung, Kooperationen, Fusionen, einzelwirtschaftlicher Rationalität entsprechen.

Folglich gibt es nur eine sichere Orientierung, nämlich die

Wirksamkeit oder die Funktionsfähigkeit der Marktprozesse an den "Früchten", den ökonomischen Ergebnissen zu erkennen. Da lassen sich auch am ehesten Maßstäbe aus der marktwirtschaftlichen Wirtschaftstheorie finden. Trotz aller Wandlungen bleibt als Ergebnis von Marktprozessen die Erwartung, daß die Preise den Knappheitsverhältnissen in der Volkswirtschaft folgen, gleichzeitig aber Signale auslösen zur Steigerung oder Senkung der Produktion, daß Preise sich nach den Kosten der Produktion richten und damit Gewinne durch Wettbewerb immer wieder abgebaut werden. Daraus soll schließlich ein ständiger Druck entstehen, neuesten technischen Fortschritt zu nutzen und die Güter mit dem technisch und organisatorisch möglichen Minimum an Kosten zu erstellen.

Diese Nutzung mikroökonomischer Theorie als wettbewerbspolitisches Entscheidungsmodell müßte allerdings aus organisationstheoretischer Perspektive ähnliche Bedenken wecken wie beim entscheidungstheoretischen Ansatz der Betriebswirtschaftslehre. Es bestehen aber wesentliche Unterschiede in der Rolle des Entscheidungsmodells für die praktische Entscheidung. Die Wettbewerbspolitik erhält aus ihm überhaupt erst eine Zielvorstellung (z.B. der Wettbewerbspreis als Zielvariable). Mit welchen Mitteln das Ziel sich erreichen läßt (Instrumentvariable) und wie konsequent und direkt dies geschieht ist eine Frage der Opportunität und Abwägung mit marktwirtschaftlichen Prinzipien. Die staatliche Aufsicht kann jedoch im Konfliktfall letztlich das "Als-Ob-Ergebnis" (Zielvariable und Instrumentvariable sind in diesem Extremfall identisch) selbst setzen. Das ist z.B. bei dem wirtschaftspolitischen Ziel der Preisstabilität nicht möglich. Die wettbewerbspolitische Drohung für den Einzelfall eines "Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht" kann als "Politik der Stärke" bereits gewünschtes Wettbewerbsverhalten auslösen, unterstützt von strukturellen Veränderungen oder Verhaltenskontrollen. Die Zielvariable (bestimmte Marktergebnisse, Preise) muß also nicht generell gleichzeitig

Instrumentvariable sein (Preissetzung durch den Staat). Verhaltens- und Strukturkontrollen sind zudem im Einzelfall als wirksame Maßnahme eher theoretisch und empirisch zu begründen als als "Muster" für die gesamte Volkswirtschaft bzw. ganze Sektoren. Darüber hinaus können solche Korrekturen im Einzelfall ähnlich wie in der Organisation eines Unternehmens auf ein Unternehmensziel in der gesamten Volkswirtschaft als Impulse zur "Organisationsentwicklung" Anpassungsprozesse auslösen, die es nahelegen, daß aus der systemorientierten Betriebswirtschaftslehre gewonnene Konzept der "Organisationsentwicklung" auch auf die Wettbewerbspolitik bzw. die Wirtschaftspolitik zu übertragen.

2.2 Funktionsfähige Konkurrenz als systemorientierter Ansatz

Im nachhinein betrachtet lassen sich für das Konzept der funktionsfähigen Konkurrenz zwei Wurzeln aufzeigen: eine, die die generelle Logik der sozialen Steuerung nach Idealvorstellungen betrifft¹⁴, die Notwendigkeit zweitbesten Lösungen und eine andere Wurzel, die auf die Problematik der zweckmäßigsten Art der Organisation komplexer sozialer Systeme verweist.

Die Problematik zweitbesten Lösungen im Hinblick auf eine Ideallösung ist nicht zufällig am Kern der marktwirtschaftlichen Theorie, der Selbststeuerung durch Wettbewerb, zuerst entdeckt worden. Bildlich gesprochen geht es um das Problem, wie man eine Welt, in der Löwen die Wirklichkeit prägen, nach einem Ideal-System steuern soll, in dem es keine Löwen gibt.

Die einfache Antwort lautet: Solange es auch nur noch einen Löwen gibt, ist es besser für das Gemeinwohl, sich durch Anwendung von "Gegengift" zu schützen als so zu tun, als ob es in der wirklichen Welt keine Löwen gäbe. Ein - von der ordoliberalen Wettbewerbspolitik begangener Ausweg - besteht

darin, gegen die Löwen Zäune (Ordnungspolitik) zu errichten oder sie zu menschenfreundlichem Handeln anzuhalten (Prozeßpolitik) - ein Ergebnis, als ob es keine Löwen gäbe. Man kann sich also eine Welt ohne Löwen vorstellen (Ergebnisse als ob), es ist aber keine realistische Lösung, die Ergebnisse durch Vernichtung aller Löwen zu erzielen.

Die Folge der Theorie des Zweitbesten ist, daß für das tatsächliche Verhalten der Wirklichkeit ein Paradigmenwechsel notwendig ist: Das Gemeinwohl erfordert Schutz durch entsprechende Politik nach kollektiver Rationalität (Ordnungs- und Prozeßpolitik). Damit wird die entsprechende Politik, auch die Wettbewerbspolitik zur Gestaltung des Marktes als Selbststeuerungsmechanismus, zum Organisationsproblem. Eine "wettbewerbspolitische Makrotheorie" gibt es bisher nicht entsprechend der Makrotheorie als Entscheidungsmodell für die Wirtschaftspolitik. Die Marktformentheorie, in der bestimmte Marktstrukturen entsprechend dem klassischen Paradigma bestimmtes Verhalten und bestimmte Ergebnisse erzeugen, gilt als überholt. An ihre Stelle ist die moderne Oligopoltheorie getreten oder eine "allgemeine Markttheorie" in der Strukturen das Ergebnis bestimmter Marktbedingungen (Lebenszyklen der Produkte)¹⁵ sind. Dagegen liefert die mikroökonomische Theorie "Ergebnismuster" für Marktprozesse mit wirksamem Wettbewerb entsprechend den jahrhundertealten Ableitungen marktwirtschaftlicher Theorie.

Die neue Idee der funktionsfähigen Konkurrenz (workable competition) folgt der Theorie der unvollkommenen Konkurrenz insofern, als gerade die gegenüber dem klassischen Leitbild als unvollkommen angesehenen Faktoren (als "Gegengift") für die Leistung des Systems auch einen entscheidenden Beitrag leisten. Die Erfolgsquellen sind - im systemorientierten Ansatz der Betriebswirtschaftslehre gesprochen - bestimmte Funktionen, die von Wettbewerbsprozessen erwartet und bestimmte Ergebnismuster (Verhältnis von Preis zu Kosten), die sich daraus

ergeben sollen. Die Kontrolle auf Funktionsfähigkeit ist letztlich nur über die Ergebnisse zuverlässig, aber je nach Verlässlichkeit der Beziehungen zwischen bestimmter Marktstruktur, bestimmten Unternehmensverhalten auch über Struktur- und Verhaltenstests.

Eine solche dynamische Theorie als Entscheidungsmodell für Wettbewerbspolitik verlangt somit ebenfalls Normen für Strukturen, Verhalten oder direkte Normen für Ergebnisse funktionsfähigen Wettbewerbs. Aus den bisherigen Überlegungen ergab sich, daß die einzige wirtschaftstheoretische Grundlage der Wettbewerbspolitik in der traditionellen (marktwirtschaftlichen) mikroökonomischen Theorie solche Normen am ehesten für Ergebnisse von Wettbewerbsprozessen erlaubt als für Struktur und Verhalten. Wettbewerbspolitik als systemorientierter Ansatz gemäß dem Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs würde heißen, daß die erwarteten Ergebnisse sich grundsätzlich im Wettbewerb einstellen sollen, dazu aber staatliche Impulse zur selbständigen "Organisationsentwicklung" in Richtung auf das Allgemeinwohl erforderlich sind - ähnlich wie man Dämme, Hindernisse in einem Strom aufbaut, um ihn in bestimmter Richtung bestimmte Leistungen erbringen zu lassen (Struktur- und Verhaltenstest). Dieses vorsichtige Vorgehen lernt durch "Versuch und Irrtum" und entspricht sicher mehr der theoretischen Unsicherheit und dem Suchen der Praxis nach effizienter einzelwirtschaftlicher Organisation als die Orientierung der gesamten Volkswirtschaft einzelner Sektoren an "Als-Ob-Wettbewerb-Strukturmuster" oder entsprechende Verhaltensmuster. Solche Vorstellungen entspringen, wie an dieser Stelle deutlich wird, einer Denkweise gemäß dem entscheidungstheoretischen Ansatz der Wettbewerbstheorie - jenem "Konstruktivismus", dem die Befürworter solcher "Muster-Entscheidungen" eigentlich zu entgehen hofften. In Wirklichkeit werden aber durch solche Muster - systemorientiert interpretiert - volkswirtschaftliche Daten zur Organisationsentwicklung gesetzt, deren einzel- und volkswirtschaftliche Effizienz nicht

überprüfbar ist. Es gibt nur "Leerformeln" wie das "weite Oligopol". Von ihm erwartete bereits die Theorie der unvollkommenen Konkurrenz der vollständigen Konkurrenz nahekommende Ergebnisse. Eher ließe sich noch vorstellen, daß ordnungspolitische Eingriffe entsprechend einem "Freiheitstest" Anstöße zu effizienter Organisationsentwicklung geben könnten. Er wäre aber zweckorientiert (Organisationsprinzip) und nicht, wie die neoklassischen Erfinder entsprechend dem alten Paradigma hoffen, Ausdruck einer Freiheitsnorm.

Die systemorientierte Perspektive in der Wettbewerbspolitik, die auf die Leistung des Wettbewerbssystem abstellt, ist unabhängig davon, worin diese Leistung besteht, mit welchen Aktionsparametern sie sich im Markt durchsetzt, wie groß die Unternehmen sind und welches der "relevante Markt" ist. Somit ließen sich in dieser auf ökonomische Ergebnisse der Marktprozesse abgestellten Perspektive die wettbewerbspolitischen Entscheidungen wesentlich vereinfachen, wenn statt über statische Kriterien für Marktbherrschaft und relevante Märkte ein Konsensus über Ergebnismormen entsprechend der mikroökonomischen Theorie angestrebt würde. Der Irrweg der "Mosaik-Theorie", nach der alles, was Unternehmen tun, als für das Gemeinwohl relevante Wettbewerbshandlung angesehen wird, wäre dann erspart geblieben. Die verbreitete Vorstellung, Marktergebnisse seien mit der marktwirtschaftlichen Theorie zu rechtfertigen, wenn der Markt sie hergibt, erweist sich ebenfalls als oberflächlich. Marktwirtschaftliche Theorie rechtfertigt das nur, wenn sichergestellt ist, daß Signale zu einem größeren Angebot führen. Hohe Benzinpreise sind so heute mit traditioneller marktwirtschaftlicher Theorie nicht zu rechtfertigen, auch nicht die gängige Praxis "privat administrierter Preise"¹⁶ in Großunternehmen.

Dabei werden die Preise eines Unternehmens aufgrund seiner "strategischen Planung" der zukünftigen Entwicklung zu einem Datum und erst sekundär durch die Bedingungen des Marktes. Die Anpassung an die Marktlage erfolgt - in Umkehrung traditioneller marktwirtschaftlicher Vorstellungen - über die angebotene Menge.

So werden bei schlechter Konjunktur die Preise nicht gesenkt, um den Absatz zu fördern, sondern ein Absatzrückgang in Kauf genommen. Interessant ist, daß die erste Fassung des Wirtschaftsstrafgesetzes von 1949 auch solche Fälle erfassen wollte. Die Auswirkungen der so durch strategische Planung der Unternehmen administrierten Preise auf die Stückkosten bei sinkender Kapitalauslastung dient höchstens als zusätzliches Argument in einer nächsten Runde genereller Preissteigerungen. Sie knüpfen an an volkswirtschaftliche Kriterien wie Inflation und Lohnforderungen der Gewerkschaften.

Hohe Preise und große Gewinne als Anspruch mit für die Zukunft notwendigen Investitionen zu begründen, ist mit traditioneller marktwirtschaftlicher Theorie ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung untergräbt geradezu eine zentrale Wirkungskette der Konsumenten-Souveränität in marktwirtschaftlichen Modellen: Der Konsument steuert den Wirtschaftsablauf der Marktwirtschaft einmal als Nachfrager von Gütern entsprechend seinen Präferenzen und seiner Kaufkraft, zum anderen aber als Anbieter von Ersparnissen (Konsumverzicht) auf dem Kapitalmarkt. Diese Säule einer funktionsfähigen Marktwirtschaft ist von der bisherigen Wettbewerbspolitik völlig unbeachtet geblieben. Die dargestellten betriebswirtschaftlichen Organisationskonzepte lassen vermuten, daß die Unternehmen in ihrer strategischen Planung größere Sicherheit durch Unabhängigkeit vom Kapitalmarkt anstreben. Dazu dient die Forderung nach "hohen Gewinnen für Zukunftsinvestitionen" (siehe insbesondere die Werbekampagnen der Mineralölkonzerne). Sie erlauben es, Markttransaktionen über den Kapitalmarkt durch hierarchische Entscheidungen zu ersetzen.

Dies geschieht zunehmend auch unter der Einbeziehung staatlicher Entscheidungsorgane (Strukturpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik). Was Galbraith als Planungsbürokratie des "miliärisch-wirtschaftlichen Komplexes" am Beispiel der Vereinigten Staaten

beschreibt, findet auch in der Bundesrepublik seinen Niederschlag in einem neuen Begriff, dem "Korporativismus"¹⁷. Eucken sprach vom Wirtschaftsstaat.

Diese Akzentsetzung ist notwendig, um den Blick für eine neue Art "dynamischer Wettbewerbstheorie" zu schärfen, die als konsequent "marktwirtschaftliche Theorie" oder treffender als "Theorie der Firma" Elemente der Theorie der unvollkommenen Konkurrenz aufgreift und zu beschreiben versucht, was Unternehmen in der Praxis tun - im Vergleich zu den abstrakten Modellen der Wirtschaftstheorie.

2.3 Theorie der Firma als Wettbewerbstheorie

Unternehmer haben immer - wie schon Adam Smith realistisch beschreibt - versucht, sich um des einzelwirtschaftlichen Vorteils willen dem Wettbewerb zu entziehen. Eine Wettbewerbstheorie kann sich deshalb nicht allein aus einer Erklärung dessen ergeben, was Unternehmen tun. Adam Smith erklärte schon in ähnlicher Weise Abweichungen vom marktwirtschaftlichen Ideal, z.B. im Falle der englischen Außenhandelsmonopole für den Überseehandel als organisatorischen Vorteil aufgrund besonderer Bedingungen, aber er nannte das nicht Wettbewerbstheorie, sondern gerade eine notwendige Ausnahme vom Wettbewerbsprinzip. Vorstellungen im Ordoliberalismus und dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft orientieren sich an der Feststellung der Oligopoltheorie, daß solche Märkte zur Instabilität neigen. Daraus folgt zwar das Kartell als die geeignete Organisationsform für Oligopole. Dies deckt sich mit den dargestellten Ergebnissen moderner Organisationstheorie, ist aber deshalb ebenfalls keine Wettbewerbstheorie. Die würde es entsprechend dem ordoliberalen Paradigma erst, wenn solche Organisationsformen - als Teil einer "funktionsfähigen Kon-

kurrenz", wie es heute heißen würde - einer staatlichen Mißbrauchskontrolle auf Ergebnisse, als ob Wettbewerb herrschen würde (Antimonopolpolitik als "Gegengift" bzw. zweitbeste Lösung), unterworfen würden.

Aus einer Erklärung einzelwirtschaftlichen Verhaltens aufgrund einzelwirtschaftlicher Ziele und zielkonformen Organisationsformen ergibt sich erst eine Wettbewerbstheorie, wenn der Versuch gemacht wird, nachzuweisen, daß die einzelwirtschaftlichen Vorteile einen Beitrag zur Erhöhung des Gemeinwohls darstellen. Diesen Nachweis führte die "neue Wohlfahrtstheorie" der 30er Jahre mit der vollständigen Konkurrenz und konnte deshalb als Entscheidungsmodell für marktwirtschaftliche Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik dienen. Es soll hier nicht darum gestritten werden, inwieweit die dynamische Theorie des Wettbewerbs diese Anforderung erfüllt¹⁸. Eine Warnung scheint aber angebracht, die moderne Theorie der Firma als Erklärung tatsächlichen unternehmerischen Verhaltens schon als Wettbewerbstheorie darzustellen¹⁹. Der systemorientierte Ansatz der Wettbewerbstheorie macht deutlich, daß bei dieser Erklärung unternehmerischen Verhaltens die ökonomische Rückkoppelung zum Gemeinwohl, entsprechend Adam Smith's Unsichtbarer Hand, erst bewiesen werden müßte. Die Beziehung auf die unternehmerische Freiheit entsprechend dem traditionellen Paradigma wirtschaftlicher Freiheit und seiner Parallelität von Freiheit und wirtschaftlicher Effizienz erweist sich durch das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs in Gestalt einer Mischung aus Freiheits- und Monopolelementen als sehr zweifelhaft. Hier reicht die Feststellung, daß Volkswirte - allerdings aus makroökonomischer Perspektive - in den ersten Semestern lernen, daß das was einzelwirtschaftlich richtig ist, nicht auch volkswirtschaftlich richtig sein muß. So ist es nicht überraschend, wenn Experten der Theorie der Firma, nach Folgerungen für den Wettbewerb befragt, antworten: Sie könnten zwar sagen, was Unternehmen tun, aber nicht ob das Wettbewerb wäre²⁰. Dessen ungeachtet werden aber aus Organisationskonzepten der Betriebswirtschaftslehre

Folgerungen für die Wettbewerbspolitik gezogen²¹.

Wenn Repräsentanten der privaten Wirtschaft vor Dogmatisierung, Ideologisierung der Wettbewerbspolitik warnen²², dann muß die Wettbewerbspolitik noch nicht dogmatisch sein, sondern dieser Vorwurf könnte auch beweisen, daß der wettbewerbspolitische Ansatz volkswirtschaftlich wirksam ist. Andererseits kann es sich rationale Wettbewerbspolitik nicht leisten, etwas als wettbewerbspolitisch gut darzustellen, was nachweislich nicht nur einzelwirtschaftliche Vorteile, sondern auch volkswirtschaftliche Nachteile hat. Solche Entscheidungen sind im Rahmen der Fusionskontrolle im Rahmen des GWB möglich bei einer "Ministerfusion". In diesen Fällen empfiehlt es sich eher, einen Konflikt nicht-ökonomischer Wertnormen (Freiheitsnorm) mit ökonomischen Normen zuzugeben und eine Lösung durch Abwägung im politischen oder richterlichen Entscheidungsprozeß zu suchen.

3. Von der Freiheit in der Wirtschaft zur Freiheit von der Wirtschaft

In den vorhergehenden Abschnitten ging es um Freiheit als Organisationsprinzip in der Wirtschaft. Nutznießer der Freiheit als Wettbewerbsfreiheit sind im wesentlichen die Unternehmen.

3.1 Individuelle Freiheit in der Unternehmensorganisation

Mit der Unterstellung des "Eigentümer-Unternehmers" im klassischen Paradigma läßt sich individuelle wirtschaftliche Freiheit noch mit der individuellen Freiheit in der Gesellschaft identifizieren, Freiheit als unteilbar auch für das wirtschaftliche Teilsystem der Gesellschaft auffassen. Moderne Unternehmen sind jedoch Organisationen mit tausenden, im Prinzip hierarchisch organisierten Mitgliedern. Ihre "Mitbestimmung" bei Entscheidungen der Unternehmensleistung, ihre individuelle Freiheit in der Wirtschaft gilt aus marktwirtschaftlichem Paradigma als "Systemverletzung", wie die gegenwärtige Diskussion um die

Montanmitbestimmung gerade wieder unterstreicht. Ihr gegenüber wird betont, daß es zur "Unternehmens-Autonomie gehöre, sich die betriebswirtschaftlich effektivste Organisation zu geben"²³.

Die größere Wettbewerbsfreiheit des Unternehmens als Organisation hat also mit der individuellen Freiheit in der Gesellschaft zumindest nicht mehr so viel zu tun, wie es zu der Entstehungszeit der klassischen Wirtschaftstheorie unterstellt werden konnte. Vertrauen in Wettbewerbsfreiheit zwischen diesen Organisationen der Wirtschaft bedeutet Unterstützung ihres Autonomieanspruches gegenüber politischer, demokratischer Kontrolle eher als Förderung der individuellen Freiheit in der Gesellschaft. Der Paradigmenwechsel des neuen Wirtschaftsliberalismus trägt dem Rechnung durch die Forderung nach (politischer) Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Es gilt nicht mehr unbesehen die vom Paradigma des alten Wirtschaftsliberalismus - aufgrund der Erfahrungen des 18. und 19. Jahrhunderts - unterstellte "Gegengewichtsfunktion"²⁴ wirtschaftlicher Freiheit aufgrund von Eigentum an Produktionsmitteln gegenüber dem - heute nicht mehr autoritären - Staat.

3.2 Freiheit als Wahl zwischen (hierarchischen) Organisationen

Einer der Väter der modernen Organisationstheorie, Simon, Träger des Nobelpreises für Wirtschaft 1978, hat deshalb bereits sehr früh erkannt²⁵, daß die individuelle Freiheit der Menschen in der modernen - organisierten - Gesellschaft nicht innerhalb der - in der Regel hierarchisch gestalteten - Organisation besteht, sondern in der Freiheit der Wahl solcher Organisationen mit unterschiedlichsten Zielsetzungen. Es darf jedoch bezweifelt werden, ob die individuelle Freiheit heute noch in ähnlicher Weise, wie es das klassische Paradigma unterstellt, zu schöpferischer Entfaltung, insbesondere in den immer größer werdenden wirtschaftlichen Organisationen kommt, deren Ziele

- auch wenn man zwischen den einzelnen Unternehmen wählen kann - so unterschiedlich nicht sind. Realistischer könnte es da schon sein, die größere individuelle Freiheit statt durch größere Wettbewerbsfreiheit in der Wirtschaft durch mehr "Mitbestimmung" in ihren Organisationen oder durch mehr Freiheit von der Wirtschaft, größere Teilnahme an nicht-wirtschaftlichen Organisationen zu erwarten. Das rührt jedoch an "Grundwerten" des klassischen Paradigmas des Wirtschaftsliberalismus. Zur "Systemkonformität" der Mitbestimmung ist schon etwas gesagt worden. Die Freiheit von der Wirtschaft rüttelt an dem alten Glaubenssatz, daß der Mensch lebt, um zu arbeiten, und nicht arbeitet, um zu leben. In einer Überflußgesellschaft aber ergeben sich andere Prioritäten für den Beitrag des wirtschaftlichen Bereichs zur Entfaltung der individuellen Freiheit und zur Entfaltung des Menschen als Persönlichkeit. Dies demonstrieren neue "Indikatoren" für die Wohlfahrt der Gesellschaft, wie sie in Schlagworten von der Qualität des Lebens, der Humanisierung der Arbeitswelt, der humanen Umwelt zum Ausdruck kommen.

Die Ableitung der Wettbewerbsfreiheit in traditioneller Weise aus der Hypothese der Unteilbarkeit der Freiheit erweist sich im Laufe der Entwicklung der modernen Wirtschaft als immer zweifelhafter. Aus der dargestellten systemorientierten Erklärung betriebswirtschaftlicher Organisationskonzepte ist die Hypothese grundsätzlich unhaltbar. Zur Sicherung der Freiheit in der Gesellschaft bedarf es - ebenfalls als eine zweitbeste Lösung - immer Subsysteme, für die die individuelle Freiheit geringere Priorität hat als die Effizienz des Subsystems im Hinblick auf die von ihm erwartete Leistung für das Gesamtsystem²⁶. Typisches Subsystem dafür ist der Verteidigungsbereich, aber auch, wie die Betrachtung der Wettbewerbsfreiheit als Organisationsprinzip gezeigt hat, der wirtschaftliche Bereich. Die "Sachgesetzlichkeit" der Wirtschaft verlangt (unbestritten bisher in der Betriebswirtschaftslehre) im Prinzip eine hierarchische Struktur der Unternehmen. Wirtschaftliche Effizienz



- so erwiesen die Organisationskonzepte der modernen Betriebswirtschaftslehre - als vorrangiges Ziel führt dazu, marktwirtschaftliche Transaktionen durch hierarchische zu ersetzen. Das kommt darin zum Ausdruck, daß Praktiker sich durch ein "Wettbewerbsdogma" oder eine "Wettbewerbsideologie" bedroht fühlen.

Die Freiheit von der Wirtschaft, der durch technischen Fortschritt und entsprechende Organisation erreichte materielle Überfluß erscheinen so als die Kompensation eines Verlustes an individueller Freiheit in der Wirtschaft. Das gibt die Möglichkeit zur Wahl anderer als wirtschaftlicher Organisationen. Freiheit erhält in dieser Perspektive der modernen Organisations- theorie den Charakter einer Wahl zwischen alternativen Organisationen. Das erinnert an einen Ansatz der dynamischen Theorie des Wettbewerbs, in dem die Wettbewerbsfreiheit in der Wahl zwischen Alternativen zum Ausdruck kommt. Die Organisationen der Wirtschaft, der Bereitstellung materieller Güter und die ebenfalls hierarchischer Koordinierung folgende staatliche Bürokratie bilden damit so etwas wie die "fixen Kosten" für die individuelle Freiheit in der Gesellschaft. Wer unter diesen Bedingungen von Wettbewerbsfreiheit großer wirtschaftlicher Organisationen außer größter wirtschaftlicher Effizienz auch noch eine Voraussetzung für individuelle Freiheit in der Gesellschaft erwartet, muß dies anders begründen als es im klassischen Paradigma der marktwirtschaftlichen Koordinierung aus dem 18. und 19. Jahrhundert geschieht.

4. Wettbewerbspolitische Folgerungen

Der systemorientierte Ansatz erlaubt es, den Wettbewerbsbereich der Volkswirtschaft als volkswirtschaftliches Teilsystem mit einem eigenen "Regelkreis", mit eigenen Ziel- und Instrumentvariablen zu interpretieren. Das mindert nicht die Bedeutung des Wettbewerbs, sondern gibt ihm innerhalb der Volks-

wirtschaft eine ähnliche Autonomie wie sie dank des Vertrauens in die marktwirtschaftliche Kontrolle das wirtschaftliche Teilsystem insgesamt im Rahmen des gesellschaftlichen Systems erhält.

4.1 Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik als systemorientierter Ansatz

Der Wettbewerbsbereich, dessen Abgrenzung bzw. die Bestimmung der Ausnahmereiche, wie sie z.B. im GWB genannt werden, eine zentrale ordnungspolitische Aufgabe der politischen Entscheidungsorgane ist²⁷, erweist sich seinem Charakter als Teilsystem der Gesellschaft entsprechend als ein "offenes System". Dies ist zunächst verwirrend. Denn das, was im traditionellen individualistischen, nomokratischen Gemeinwohlverständnis als "offene Gesellschaft" bezeichnet wird²⁸, ist in der modernen "Systemtheorie" ein "geschlossenes System", weil es von der Umwelt (Staat, Gesellschaft) keine Vorgaben erhält (Selbststeuerung), sondern sich nur Störungen durch Suche nach neuen Gleichgewichtszuständen anpaßt. Boulding hat dieses "geschlossene System" mit einem Dorfteich verglichen, der durch eine Kuh verschmutzt wird. Das (biologische) System des Teiches versucht von allein, ein neues (biologisches) Gleichgewicht zu finden, ohne - so könnte man hinzufügen - daß die Bewohner des Dorfes die "Umweltverschmutzung" zum Anlaß kollektiven, politischen Handelns machen. Sie mögen ihren Dorfteich so wie er ist und haben, was ihn angeht, keine Zielvorstellungen. Der entgegengesetzte Gebrauch der Begriffe signalisiert bereits den Paradigmenwechsel in der "allgemeinen Systemtheorie" im Gegensatz zur traditionellen, marktwirtschaftlichen "Theorie der Wirtschaftssysteme".

Der allgemeine Systemansatz richtet sein Augenmerk demgegenüber gerade auf Steuerungs- und Regelungsprozesse in allen Gebieten der Wissenschaft nicht unter dem bevorzugten Aus-

gangspunkt der Selbststeuerung aufgrund bestimmter Prinzipien gemäß dem traditionellen Pradigma des Wirtschaftsliberalismus. Sein als mikroökonomische Entscheidungstheorie nach einem Rationalitätskriterium fortgedachtes Prinzip führt zu einem "planwirtschaftlichen" Entscheidungsmodell. Theoretiker, die dem klassischen Pradigma folgen, sind zwar einerseits konsequent wenn sie ihre "marktwirtschaftliche Theorie" nicht als "Planungstheorie" mißbrauchen lassen wollen. Damit scheuen sie sich aber im Grunde genommen vor den letzten Konsequenzen, die sich aus der einseitigen Verwendung des Rationalitätskriteriums als Prinzip sozialer Entscheidungen ergeben. Die Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung ist, so ergibt sich aus der mikroökonomisch fundierten Wohlfahrtstheorie, nur wirklich zu lösen durch die Unterstellung einer "Gewinnfunktion" bzw. "sozialen Wohlfahrtsfunktion". Die aber darf es nach dem individualistischen Paradigma gar nicht geben. An dieser Stelle setzen die "zweitbesten Lösungen" an und widerlegen damit die praktische Brauchbarkeit des individualistischen Pradigmas. Wie gezeigt worden ist, behält es bei rationaler Politik seine Bedeutung aber als Normensystem für optimale Ergebnisse marktwirtschaftlicher Prozesse. In dieser Weise hat auch die "reine Theorie" seit zwei Jahrhunderten das ökonomische Denken geprägt.

Der Wettbewerbsbereich ist entsprechend dem Muster unserer "rationalen Wirtschaftspolitik" eingebettet in das wirtschaftliche Gesamtsystem. Dies wiederum wird durch (ordnungs- und prozeßpolitische) Zielvorgaben aus dem politischen bzw. gesellschaftlichen System gesteuert (wert- und zweckrational). Es ist nicht unsere bestehende Welt bzw. führt zumindest zu Mißverständnissen über sie, wenn heute noch aus Wunschdenken gemäß dem klassischen marktwirtschaftlichen Paradigma behauptet wird, "Volkswirtschaften als solche streben niemals ein bestimmtes Wachstum an, denn Volkswirtschaften sind keine handelnden Personen mit eigenen Interessen und Zielsetzungen"²⁹. Das sehen die Praktiker des Wirtschaftslebens dagegen anders,

so z.B. ein Vorstandsmitglied eines großen Konzerns auf dem 10. Internationalen Management-Symposium der Hochschule St.Gallen: Bei zunehmenden staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft heute noch das Bild einer marktwirtschaftlichen Idylle mit einer Preisbildung ausschließlich durch Angebot und Nachfrage zu zeichnen, sei Heuchelei oder Ignoranz. Vielmehr bestimmten weitgehend die Herstellkosten den Preis. Sollte der Wettbewerb, deren Weitergabe am Markt gefährden, würde der Staat zur Hilfe gerufen³⁰.

Diese Perspektive deckt sich mit der der charakterisierten Organisationskonzepte der Betriebswirtschaftslehre. Umso wichtiger ist es, den Paradigmenwechsel des neuen Wirtschaftsliberalismus auch in der Theorie der Wirtschaftspolitik zu vollziehen. Das bedeutet dann, von Zielen im politischen System aufgrund eines Konsenses, der in den demokratischen Entscheidungsprozessen erzielt worden ist, auszugehen. Wem diese Wirklichkeit nicht paßt, der müßte zu allererst seine Bemühungen darauf konzentrieren, den Menschen der Gegenwart das Bewußtsein zu nehmen, das wirtschaftliche und soziale Leben nach kollektiven Zielen zu gestalten. Dasselbe gilt auch für die Erwartungen, die mit der Wettbewerbspolitik und ihrem Beitrag zur Beseitigung von Fehlentwicklungen in der marktwirtschaftlichen Ordnung verbunden sind. Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik lassen sich somit wirklichkeitsnah ebenfalls als ein Organisationsproblem auffassen. Für seine Lösung gilt aber - das ergibt eine Auswertung der betriebswirtschaftlichen Organisationskonzepte für die Volkswirtschaft -, daß das Konzept der "Organisationsentwicklung", der Selbststeuerung durch Wettbewerb, in besonderem Maße eine volkswirtschaftlich optimale Organisationsform darstellt. Dem trägt die im Ordoliberalismus gesetzte Priorität für die Ordnungspolitik, der Schaffung geeigneter Organisationsformen und Organisationsstrukturen (Wettbewerbsordnung) Rechnung. Die Prozeßpolitik, die Ansteuerung bestimmter Ergebnisse der Marktprozesse, steht

unter der Auflage, möglichst global und marktkonform zu sein. Die Notwendigkeit einer besonderen Wettbewerbspolitik ergibt sich aus der diagnostizierten Unfähigkeit der Ordnungspolitik, den Wettbewerbsprozessen eine funktionsfähige Organisationsstruktur zu geben. Daraus erwächst die (ordoliberalen) Forderung, auch im Rahmen der Wettbewerbspolitik strukturelle Mängel der Märkte durch eine entsprechende "wettbewerbspolitische Prozeßpolitik" (Antimonopolpolitik) zu kompensieren, die sich in ihrer Zielsetzung daran orientieren soll, Ergebnisse durchzusetzen, als ob Wettbewerb vorhanden wäre. Über die Problematik, entsprechende ökonomische Normen zu finden, ist in den vorhergehenden Überlegungen gesprochen worden.

4.2 Ansätze rationaler Wettbewerbspolitik

Aus dem systemorientierten Ansatz der Wettbewerbspolitik wird folgendes deutlich:

4.21 Soweit wie (global) aus dem wirtschaftspolitischen System Daten auch für das wettbewerbspolitische Teilsystem gesetzt werden, kann dieses logischerweise nicht mehr als Suchmechanismus für Ziele aufgefaßt werden. Es ist aber ebenso wertvoll als Anpassungsmechanismus, Suchmechanismus für Wege, um diese Ziele möglichst marktkonform zu erreichen. Der Wettbewerb wird insoweit bereits an dieser Stelle auch zu einem Mittel der Wirtschaftspolitik und zwar ist er das bevorzugte Mittel marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik. Analysen im Rahmen des klassischen Paradigmas sind nicht in der Lage, eine realistische Darstellung der tatsächlichen Steuerung unserer Wirtschaft zu liefern. Keine Wirtschaftspolitik bleibt letztlich die beste³¹. Der Wettbewerbsbereich - und insofern bleibt er auch im Paradigma des neuen Wirtschaftsliberalismus zielsetzend - kann jedoch entscheidende Rückkoppelungen auslösen, die zur Revision der wirtschafts-

politischen Ziele führen.

4.22 Die saubere Trennung zwischen wettbewerbspolitischem Teilsystem und seinen spezifischen Zielen und dem wirtschaftspolitischen Teilsystem und dessen Zielen ist von besonderer Bedeutung für den Versuch nachzuweisen, welcher Bereich für mangelnde Zielerreichung in der Wirtschaftspolitik verantwortlich ist. Nach Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) schoben sich Regierung und private Wirtschaft z.B. gegenseitig die Verantwortung für Preissteigerungen zu: Die Regierung behauptete, in einer marktwirtschaftlichen Ordnung machen die Unternehmen die Preise; die Repräsentanten der privaten Wirtschaft verwiesen auf die Globalsteuerung durch die Regierung. Die Wettbewerbspolitik kann deshalb den Wettbewerb nicht davor bewahren, Mittel der Wirtschaftspolitik zu sein. Das ist er als "staatliche Veranstaltung" immer; Wettbewerbspolitik kann aber versuchen darzulegen, welche Zielsetzungen den Marktmechanismus überfordern und stärkere wirtschaftspolitische Lenkungsimpulse auslösen müßten, wenn auf die Ziele nicht verzichtet wird (Rückkoppelung des wirtschaftspolitischen Systems). Mehr Markt bzw. weniger Staat ist somit bereits ein Problem der Zielwahl und des Erwartungsniveaus - z.B. bei Wachstumszielen. Damit hat in guter ordoliberalen Tradition und systemkonform im neuen Wirtschaftsliberalismus gedacht kürzlich der CDU-Wirtschaftsexperte Biedenkopf seine Parteifreunde erschreckt. Im Bild gesprochen ist Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung wie ein Segelschiff mit Dampfturbinen. Wieviel Zeit zum Segeln bleibt, hängt vom Fahrplan und von der Steuerung des Dampfes ab.

4.23 Die Wettbewerbspolitik als systemorientierter Ansatz verschafft weiterhin Klarheit, wie in Teil 2.2 herausgearbeitet, über die Logik des Konzeptes der funktionsfähigen Konkurrenz. Mangelnde Funktionsfähigkeit - gemessen an Tests für Fehlentwicklungen aufgrund ökonomischer Normen -, die sich nicht durch strukturelle Veränderungen und Beeinflussungen

des Verhaltens der Mitglieder der Organisation (als Konzept der "Organisationsentwicklung" gemäß der Betriebswirtschaftslehre) korrigieren lassen, erfordern entsprechend der Logik marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik auch eine wettbewerbspolitische Prozeßpolitik. Die ökonomischen Kriterien und Normen dafür³² sind bisher von den Ökonomen aufgrund des vorherrschenden klassischen Paradigmas nicht mit gleicher Energie entwickelt worden wie Kriterien für nicht "unangemessene Freiheitsbeschränkung" beim neoklassischen Freiheitstest. Gerade für diese Aufgabe scheinen Ökonomen weniger gut ausgerüstet zu sein. Ansatzpunkte für ökonomische Kriterien sind im Teil I und II auf der Basis der mikroökonomischen Theorie als Entscheidungsmodell entwickelt worden.

4.24 Entsprechend der "rationalen Wirtschaftspolitik" oder "aufgeklärten Sozialen Marktwirtschaft" in der Theorie der Wirtschaftspolitik sollte die Wettbewerbspolitik zwischen Zielvariablen (Preis-, Kosten-, Gewinnkriterien) als Orientierung für die Richtung der lenkenden Eingriffe der Wettbewerbspolitik und Instrumentvariablen (Struktur-, Verhaltens-, direkte Ergebniskontrolle) unterscheiden. Bei der Wahl der Instrumente bestimmt auch hier die "Marktkonformität" die Rangfolge der einzelnen Mittel. Direkte Ergebniskontrollen (Zielvariable und Instrumentvariable stimmen überein, die in der wettbewerbspolitischen Prozeßpolitik als Mißbrauchskontrolle in Einzelfällen nicht mit einer staatlichen Preispolitik zugunsten des Ziels der Preisstabilität vergleichbar sind) auszuschließen, widerspricht der Logik der Wettbewerbspolitik³³. Das haben auch die Gerichte inzwischen anerkannt - nicht aber, wie es scheint, viele - neoklassische - Wettbewerbstheoretiker. Der Gesetzgeber hat das Als-Ob-Konzept in der vierten Novelle zum GWB festgeschrieben.

4.25 Entsprechend den qualitativ orientierten Verboten (qualitative Ordnungspolitik) bedarf Wettbewerb als staatliche Veranstaltung wie die Globalsteuerung auch einer quantitativen, spezifisch ökonomischen Orientierung. Hier haben Ergebnisse der marktwirtschaftlichen Theorie aus zwei Jahrhunderten ihren Platz als Entscheidungsmodell für eine rationale Wettbewerbspolitik³⁴.

4.26 Die Auflösung der Einheit von Wettbewerbsfreiheit und wirtschaftlicher Effizienz durch die dynamische Wettbewerbstheorie und Organisationskonzepte der Betriebswirtschaftslehre macht es irrational, bei Auslegung des GWB immer noch so zu tun, als könnten aus Normen für Wettbewerbsfreiheit Kriterien für wirtschaftliche Effizienz abgeleitet werden und umgekehrt. Das hat Folgen für die bisherige juristische Systematik bzw. Axiomatik, aus der heraus das GWB interpretiert worden ist. Aus dem neoklassischen Konzept der Ausnahmebereiche und den Folgerungen aus der "strategischen Planung" großer Unternehmen, wie sie z.B. Galbraith in der Trennung von Markt- und Planbereich der Volkswirtschaft zieht³⁵, ließe sich ein neues strukturorientiertes wettbewerbspolitisches Konzept gewinnen, das einerseits der offiziellen Betonung der Bedeutung mittelständischer Unternehmen und ihrer Furcht, besonders durch das GWB in ihrer Organisationseffizienz behindert zu werden, und andererseits der Furcht der Manager in der wirtschaftlichen Praxis vor dogmatischer Anwendung der "Wettbewerbsideologie" besser entspricht.

4.27 Durch Trennung vorwiegend marktwirtschaftlich und vorwiegend hierarchisch koordinierter Teile der Volkswirtschaft könnte sich der Staat im Bereich der mittelständischen Unternehmen auf ordnungspolitische Maßnahmen entsprechend dem Verbotsprinzip beschränken. Im "hierarchischen Bereich" der privaten Wirtschaft ist aber Ordnungspolitik ein ungeeignetes Instrument, weil sie effiziente wirtschaftliche Organisation behindert. Denn es ist, wie Organisationstheorie und Äußerungen der Praktiker zeigen, nicht - wie bisher vorherrschend behauptet - nur der technische Fortschritt, der die optimale Unternehmensstruktur bestimmt, sondern die Transaktionskosten, d.h. Organisationsentscheidungen zur effizienten Erreichung der Unternehmensziele. Wenn es andererseits keinen festen kausalen Zusammenhang zwischen Organisationsmustern für die gesamte Wirtschaft bzw. einzelne Sektoren und typische Verhaltensmuster gibt, ist nur ein Mißbrauchsprinzip ökonomisch vernünftig, das sich - marktkonform - konsequent am "Als-Ob-Konzept", d.h. an Ableitungen von Ergebnissen in der marktwirtschaftlichen Theorie orientiert, um politische Kontrolle durch die Wirtschaftspolitik (statt der Wettbewerbspolitik) zu vermeiden. Eucken's Unterscheidung der "Wirtschaftssysteme" danach, ob der einzelne plant oder der Staat, wäre insofern entsprechend der Einsichten betriebswirtschaftlicher Organisationstheorie sowie der betriebswirtschaftlichen Praxis zu korrigieren: Bei mittelständischen Unternehmen kann die Unterstellung, daß ein Einzelner plant, aufrechterhalten werden. Zwischen die Alternative der staatlichen Planung schiebt sich aber eine "Planungsbürokratie" der privaten Wirtschaft, vor der Ludwig Erhard als Wirtschaftsminister bereits warnte und die Regel aufstellte: Staatliche (demokratisch kontrollierte) Planung sei ordnungspolitisch konsequenter als "kollektive private Planung". Er kritisierte auch bereits die Neigung von Unternehmen, sich mit staatlicher Planung zu arrangieren, die Idee der Wettbewerbsfreiheit zwar begeistert aufzunehmen, die Notwendigkeit ihrer staatlichen Ordnung aber zu mißachten³⁶.

4.28 Dann wäre der wettbewerbspolitische Feind, wie ihn jetzt die Monopolkommission bei staatlichen Unternehmen sucht, genau der falsche - wiederum ein Feigenblatt der Wettbewerbspolitik zugunsten des alten und nicht des neuen Paradigmas der marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik. Interessant ist an dieser Diskussion um "Deregulierung" (deregulation), die auch oder wiederum Tendenzen in den Vereinigten Staaten folgt, daß größere Gewinne der Post unwidersprochen als Beweis für mangelnden Wettbewerb dienen, d.h. das Kriterium einer Ergebniskontrolle, die bei der Auslegung des GWB umstritten ist.

4.3 Folgerungen für die Auslegung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Es ist ein durch das vorherrschende traditionelle marktwirtschaftliche Paradigma der Wirtschaftswissenschaft begünstigter Irrweg bei der Auslegung des GWB, dies mit Vorliebe nach dem juristischen Paradigma des Zivilrechts zu tun. Daraus folgt, daß die juristische Diskussion um Individualschutz oder Institutionenschutz im GWB genauso unterschiedliche Paradigma über das Gemeinwohlverständnis zwischen privatem und öffentlichem Recht verbirgt, wie die ökonomische Diskussion um Marktwirtschaft und Planwirtschaft. So spricht Ulmer³⁷ bei UWG und GWB von "zumindest früher überwiegend als antinomisch verstandenen Gebieten".

4.31 Eine konsequente Auslegung des GWB verlangt entsprechend dem Paradigmenwechsel in der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik durch den neuen Wirtschaftsliberalismus (Ordoliberalismus, Soziale Marktwirtschaft), für das GWB als "Grundgesetz der Wirtschaftsordnung" eine Auslegung im Sinne des Institutionenschutzes entsprechend dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwohlverständnis. Was der rationalen Wettbewerbspolitik bisher fehlt, um den Paradigmenwechsel durch das GWB deutlich zu machen, ist ein ord-

nungspolitischer Meilenstein, wie ihn die "rationale Wirtschaftspolitik" in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das Investitionshilfegesetz erhielt. Zur Förderung dieser Klarheit in der Anwendung zweier unterschiedlicher Paradigmen im Individualschutz - und im Institutionenschutz-Konzept sollten auch in der juristischen Axiomatik Freiheitsnormen und ökonomische Gemeinwohlnormen nicht leichtfertig in Gesetze gemischt werden, die dem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Paradigma folgen.

4.32 Das hieße beispielsweise, daß Wuchervorschriften im BGB und StGB, Preisvorschriften im Wirtschaftsstrafgesetz zunächst als Individualschutz zu verstehen sind, so etwa als "Sittenwidrigkeit" in den Individualwuchernormen von § 138 BGB und §§ 302 a ff. StGB. Die Konstruktion des Sozialwuchers für das Wirtschaftsstrafgesetz, §§ 4-6, folgt trotz der Begriffsbildung auch dem privatrechtlichen Paradigma. Es werden im Gegensatz zum Individualwucher nur wirtschaftliche Kriterien herangezogen. Insbesondere die Anknüpfung an das Vorliegen wirtschaftlicher Macht unter Beschränkungen des Wettbewerbs in den Neufassungen nach 1949 verwirren mehr als daß sie Klarheit schaffen. Wirtschaftliche Macht und Wettbewerbsbeschränkung als Kriterien überfordern das Privatrecht sowie das bisherige Strafrecht und gehören in das "Wirtschaftsverfassungsrecht", d.h. die Wettbewerbsordnung und damit unter das öffentlich-rechtliche Paradigma. Die Abstellung auf lebensnotwendige Güter und eine Mangellage im Wirtschaftsstrafgesetz sind ökonomische Kriterien, die unabhängig von den Wettbewerbsverhältnissen feststellbar sind.

4.33 Ökonomisch und wettbewerbstheoretisch richtig ist an der Perspektive des Sozialwuchers die Sonderbehandlung der Mangellagen. Sie fallen bei konsequenter Anwendung der Logik marktwirtschaftlicher Modelle in den "Ausnahmebereich" - die so-

ziale Steuerung der Sozialen Marktwirtschaft -, weil die Preissignale offenbar keine Angebotssteigerung erwarten lassen oder darauf im Interesse sozialer Gerechtigkeit nicht gewertet werden kann. Ist dies jedoch der Fall, dann beseitigt die staatliche Preiskontrolle gerade den hohen Preis, der bei einer Mangellage den Anreiz bieten soll, das Angebot zu erhöhen. Die Einbeziehung solcher - wettbewerbstheoretischer - Überlegungen in das Wirtschaftsstrafgesetz waren aber sicher nicht vom Gesetzgeber beabsichtigt. Der Sozialwucher erweist sich so als bloßer Versuch, Kriterien für Sittenwidrigkeit dadurch gemäß dem privatrechtlichen Paradigma zu mildern, daß man auf das Vorliegen von wirtschaftlicher Macht und Wettbewerbsbeschränkung zurückgreift. Die Auslegung des GWB zeigt, wieviel schwieriger dieser Nachweis ist. Umgekehrt wird er dadurch erschwert, daß Rechtswissenschaft und Gerichte das GWB gemäß der privatrechtlichen Axiomatik interpretieren.

4.34 Verhängnisvoll wird diese Vermengung oder inkonsequente Anwendung juristischer Paradigmen bei der Übertragung der so gewonnenen Maßstäbe auf die Kontrolle des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht gemäß GWB. Hierher passen lediglich Kriterien entsprechend der "abstrakten Methode". Solche entsprechend der "konkreten Methode" sind wettbewerbstheoretisch falsch, weil sie einseitig wie die Theorie der Firma das für wettbewerbstheoretisch und volkswirtschaftlich gut erklären, was den einzelwirtschaftlichen Interessender Unternehmen entspricht. Typisch dafür ist die Auffassung Knöpfles³⁸ in seinem sonst ergebnisorientierten "Gewinnbegrenzungskonzept". Die Vergütung der Kosten eines Unternehmens im Preis soll auch dann sein legitimer Anspruch sein, wenn die Kosten nicht den Minimalkosten entsprechen. Denn die Kosten, die die Unternehmen haben, dürften auch im Preis zum Ausdruck kommen. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, wie nützlich das "Als-Ob-Konzept" selbst dann noch ist, wenn Ergebniskontrollen grundsätzlich wettbewerbsrechtlich anerkannt werden, um die Logik der markt-

wirtschaftlichen Theorie zu nutzen. Aus keiner marktwirtschaftlichen Theorie läßt sich ableiten, daß Unternehmen Anspruch auf Kostenerstattung durch den Markt haben.

4.35 Die Interpretation des GWB leidet vor allem unter der "vorherrschenden Meinung" der Juristen, daß der Mißbrauchs-begriff im GWB uneinheitlich sei, uneinheitlich sein müsse³⁹. Dahinter verbirgt sich bei näherer Betrachtung nichts anderes als verschiedene - bewußte oder unbewußte - Ausgangspunkte in den erwähnten unterschiedlichen juristischen Paradigmen. Wenn vom "Wandel des Mißbrauchsbegriffes als Ausdruck eines veränderten Rechtsdenkens"⁴⁰ gesprochen wird, so ließe sich das als Paradigmenwechsel deuten: Wandel von einem "rechtsethischen" zu einem "ordnungsfunktionalen Prinzip" im Zivilrecht - in das auch das GWB eingeordnet wird - meint offenbar Wandel vom Individual- zum Institutionenschutz, in der ökonomischen Perspektive Wandel vom Individual- zum Sozialprinzip, vom marktwirtschaftlichen zum "planwirtschaftlichen" Paradigma. Wie bereits erläutert, ist der Auslegung des GWB aber wenig damit gedient, wenn wettbewerbstheoretische Kriterien auch das Zivilrecht und seine Maßstäbe wiederum das Wettbewerbsrecht durchdringen. Das führt nur zu einem "wettbewerbsrechtlichen Laissez-faire" zugunsten des individualrechtlichen Paradigmas.

Nur daraus allein, nicht aus einer fundierten wettbewerbstheoretischen Begründung, weder aus alter noch aus neuer Wettbewerbstheorie, läßt sich nämlich die Folgerung ableiten, es müsse Aufgabe sein, einen Wettbewerbsbegriff zu finden, den die Wirtschaft versteht⁴¹. Die Darlegungen aus organisations-theoretischer Perspektive der Betriebswirtschaftslehre, der Hinweis auf Adam Smith sowie auf die Äußerungen aus der wirtschaftlichen Praxis zeigen deutlich, daß sie die Zweckmäßigkeit des Wettbewerbs immer nur aus privatwirtschaftlichem Nutzen

beurteilt und beurteilen kann. Der Wettbewerb soll aber gerade dazu zwingen, daß nur solcher privatwirtschaftlicher Nutzen zugelassen wird, der dem Gemeinwohl dient. Dann muß Wettbewerb aber auch entsprechend der Theorie des Zweitbesten für das unternehmerische Idealsystem der Wettbewerbsfreiheit "Gegengift" sein, bitter schmecken wie eine gute Medizin.

4.36 So ist es zwar konsequent, wenn Ulmer⁴² versucht, die Lauterkeit des Wettbewerbs im UWG auch von wettbewerbstheoretischen Kriterien, d.h. dem Institutionenschutz, dem Leistungswettbewerb abhängig zu machen. Zweifel ergeben sich aber aufgrund der kritisierten Vermengung von Individualschutz und Institutionenschutz in Gesetzen, die nicht den entsprechenden Paradigmen folgen. Das UWG orientiert sich primär am Individualschutz für den einzelnen Unternehmer. Es wäre erst erforderlich, es zu einem Gesetz der "Wirtschaftsverfassung" entsprechend dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwohlverständnis umzuarbeiten. Dann ließe sich mit der Lauterkeit des Wettbewerbs auch der bis jetzt noch "ordnungspolitisch heimatlose" besondere Verbraucherschutz erfassen.

4.37 Wichtig für alle neuen und alten Rechtsvorschriften aus wettbewerbspolitischer Perspektive ist jedoch die Überwindung des vorwiegend privatrechtlichen Paradigmas. Aus ihm entsteht nicht selten die Vorstellung, Vorschriften hätten nur dann einen Sinn, wenn sich jede Übertretung auch immer durch richterliche und polizeiliche Gewalt ahnden läßt. Mit dieser Einstellung ließe sich auch das Verbot von Diebstahl bekämpfen. Es erfüllt seinen Zweck aber genauso wie es auch vom Wettbewerbsrecht erwartet wird: durch Abschreckung - durch eine "Politik der Stärke", die den Konfliktfall verhindert. Auf diese Weise sorgt die Ersetzung von Macht durch Gesetz und Recht seit Überwindung des "Rechts des Stärkeren" in der Gesellschaft für die Abstimmung von Individualinteressen und Gemeinwohl. Es ist

nicht einzusehen, warum dies im wirtschaftlichen Teilsystem der Gesellschaft grundsätzlich anders sein sollte.

4.4 Ordnungspolitische Folgerungen

Die konsequente Anwendung ökonomischer Gemeinwohlkriterien für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bei der Kontrolle wirtschaftlicher Macht sowie die konsequente Unterscheidung zwischen einem primär durch Wettbewerb koordinierten Bereich (Mittelständische Unternehmen) und einem Bereich kollektiver "privater Planung" würde eine wettbewerbspolitische Ordnungs- und Prozeßpolitik zur Förderung des Wettbewerbs und zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht nach dem an marktwirtschaftlichen Theorien orientierten "Als-Ob-Konzept" wesentlich erleichtern.

4.41 Im mittelständischen Bereich darf sich die Wettbewerbspolitik auf Ordnungspolitik entsprechend dem ordoliberalen Ideal beschränken und - großzügig - gemäß dem Verbotsprinzip vorgehen. Den mittelständischen Unternehmen könnte dabei mit Hinweis auf die konsequente Kontrolle wirtschaftlicher Macht gemäß marktwirtschaftlichen Prinzipien die Furcht genommen werden, das GWB treffe vorwiegend sie. Den Großunternehmen wird andererseits kein Grund zur Befürchtung gegeben, das Wettbewerbsprinzip behindere als "Ideologie" ihre Versuche zur Durchsetzung der ökonomisch effizientesten Organisation. Diese Unternehmen sollten alles das tun dürfen, was ihnen einzelwirtschaftlich zweckmäßig erscheint - ohne das schlechte Gewissen, die marktwirtschaftliche Ordnung dabei zu ruinieren. Der Preis für diese "Organisationsfreiheit" hätte die konsequente Unterstellung unter eine öffentlichen Mißbrauchskontrolle zu sein. Sie müßte der Sicherheit eines Rechtsstaates insofern Rechnung tragen, daß Eingriffskriterien nicht ökonomisch unklare Begriffe wie "befriedigende Freiheit", "unangemessene Macht" sind, sondern ökonomische Ergebniskriterien entsprechend den behaupteten einzelwirtschaftlichen Vorteilen der Organisation. Im Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemein-

schaft wird diesem Blickwinkel durch die Forderung Rechnung getragen, daß die Vorteile von Wettbewerbsbeschränkungen auch an die Verbraucher weitergegeben werden müßten.

4.42 Solche Ergebniskriterien gemäß dem Als-Ob-Prinzip (Zielvariable) hätten den Vorteil, daß sich Diskussionen nach unsicheren Merkmalen über relative Märkte, "Mosaik" aus Wettbewerbs- oder Freiheitselementen, unterschiedliche Qualitäten der Güter und statische Merkmale für Marktbeherrschung (Marktanteile, absolute Größe) durch einen "Regelmechanismus" ersetzen ließen, der deutlich allen Großunternehmen folgendes signalisiert: Bei "Übergewinnen" oder Preisen, die die Kosten um ein gewisses Maß übersteigen - Vorstellungen und Begriffe, die der alten und modernen mikroökonomischen Theorie⁴³ durchaus nicht fremd sind, Keynes sprach von "wind-fall-profits", die Klassiker unterschieden zwischen dem natürlichen und dem Marktpreis - wird als ökonomisches Gemeinwohlkriterium eine erste Schwelle fixiert, mit der Vermutung auf "Marktbeherrschung" besteht. Dies hat zur Folge, daß die Unternehmen besonderer Kontrolle durch Überprüfung der Struktur des Marktes und des Verhaltens im Wettbewerb unterliegen (Aufgreifkriterien für wettbewerbspolitische Ordnungspolitik gegen Behinderungswettbewerb, Struktur- und Verhaltenstest). Bei einer zweiten Schwelle des Ergebnistests gilt die Vermutung auf Mißbrauch der Marktstellung (Ausbeutungsmißbrauch). Die dadurch ausgelösten Maßnahmen (Instrumentvariable) lassen sich an Eingriffskriterien analog der Marktkonformität in der Wirtschaftspolitik binden: Ist eine Beseitigung des Mißbrauchs im Einzelfall durch strukturelle Eingriffe oder Verhaltenskontrolle erfolgversprechend, haben diese Maßnahmen Vorrang. Als letztes Mittel droht sonst die direkte Ergebniskontrolle, bei der in der Theorie der Wirtschaftspolitik im allgemeinen ausgeschlossene Fall eintritt, daß die Zielvariable mit der Instrumentvariablen identisch ist, nicht vergleichbar etwa mit der - marktwirtschaftlichen Prinzipien widersprechenden-staatlichen Preissetzung als Mittel der Stabilisierungspolitik. Das bisherige

GWB bedürfte keiner wesentlichen Änderungen, sondern nur der Geist, d.h. das Paradigma, in dem es ausgelegt wird, müßte konsequenter dem postulierten Charakter als "Grundgesetz der Wirtschaftsordnung" folgen.

4.43 Aus dem klassischen marktwirtschaftlichen Paradigma lassen sich gegen eine solche "rationale Wettbewerbspolitik" genau dieselben Einwendungen bringen⁴⁴ wie gegen die "rationale Wirtschaftspolitik". Die juristische Praxis steht dem Konzept "angemessener Preise" aber viel unbefangener gegenüber, wie ein Überblick über die Auslegung der erwähnten preisrechtlichen Vorschriften zeigen könnte⁴⁵. Nicht die "Anbindung" der Wettbewerbsfreiheit an die Gesellschaft bzw. das Gemeinwohl schadet dem Rechtsstaat - wie es manchmal in der Perspektive des alten Paradigmas der "freien Marktwirtschaft" erscheint -, sondern der Verzicht darauf, diese gesellschaftliche Anbindung auch gegenüber der unternehmerischen Freiheit durchzusetzen. Bis dahin aber ist noch Bewußtseinsbildung bei den Betroffenen von der "freien" zur "Sozialen Marktwirtschaft" erforderlich, d.h. zur Anerkennung des neuen Paradigmas eines neuen Wirtschaftsliberalismus.

4.44 Das führt zu abschließenden Folgerungen für die individuelle Freiheit in der Gesellschaft, die freiheitlich-demokratische Ordnung aufgrund von qualitativen Veränderungen in der individuellen wirtschaftlichen Freiheit durch die Entstehung von Unternehmenseinheiten als kollektiven privaten Planungseinheiten. Es ist ein folgenreicher Irrweg, unter diesen Bedingungen das klassische Paradigma von der Unteilbarkeit der Freiheit in der Wirtschaft und in der Gesellschaft in der bisherigen Form aufrechtzuerhalten. Das Pochen auf "Unternehmensautonomie" als Ausdruck unternehmerischer Freiheit, zu der es gehört, sich die betriebswirtschaftlich effektivste Organisation zu geben,

mag aus ökonomischer Perspektive d.h. ökonomischer Sachlichkeit im Falle der Mitbestimmung noch vertretbar sein (wenn die Zweckrationalität Priorität vor der Wertrationalität des demokratischen Prinzips haben soll), aus wettbewerbstheoretischer Perspektive aber gilt dies nicht mehr. Der ordnungspolitische Irrweg ist durchaus mit dem von der Vertragsfreiheit zur Koalitionsfreiheit im 19. und 20. Jahrhundert vergleichbar. Dabei ging es ökonomisch gesehen auch um ein betriebswirtschaftliches Organisationsproblem. Die Theorie der Firma als Wettbewerbstheorie und die unternehmerische Freiheit als Ausdruck der individuellen Freiheit in der Gesellschaft verbinden sich hier zu einer gesellschaftspolitischen Strategie, die für Adam Smith eine wirksame Waffe gegen einen autoritären, undemokratischen Staat zugunsten individueller Freiheit und persönlicher Entfaltung war. Heute richtet sich dieser Autonomieanspruch eines gesellschaftlichen Teilsystems aber gegen einen demokratischen Staat.

Das macht deutlich, daß die Generalisierung der Freiheitsnorm als politische Strategie von Teilsystemen der Gesellschaft systemüberwindend wirkt. Dies gilt insbesondere auch für die individuelle Freiheit bei ungleicher Ausstattung der Bürger mit natürlichen und materiellen Ressourcen. Repräsentanten der mittelständischen Wirtschaft übersehen dies meistens, wenn sie einstimmen in die Interpretation der Sozialen Marktwirtschaft als "Freie Marktwirtschaft" und sich damit dem Autonomieanspruch ungleicher Marktpartner auf "betriebswirtschaftlich effizienteste Organisation" ausliefern bzw. ihnen als "Hoflieferanten" und Beweis der "Mittelstandsfreundlichkeit" dienen oder sich in die Partnerschaft zu noch größerer "effektiver betriebswirtschaftlicher Organisation" d.h. Fusion und Konzentration flüchten.

Die gegenwärtige Wettbewerbspolitik demonstriert ausgerechnet

an diesem Punkt, daß das Vorurteil der Mittelständischen Unternehmen gegen den "alten Geist" des GWB berechtigt ist: In der vierten Novelle wird ausdrücklich zu der radikalen Senkung der Umsatzgrenze für Bagatellfälle der Fusion erklärt (Anschluß mittelständischer Unternehmen an Großunternehmen), das Gemeinwohlinteresse an der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs habe Vorrang vor dem Eigentumsrecht (mittelständischer Unternehmen) an der optimalen Verwertung ihres Vermögens. Dieser Perspektive entspräche nach dem neuen ordoliberalen Paradigma bei der Kontrolle wirtschaftlicher Macht zumindest die Forderung nach Entflechtung oder einer effizienteren Mißbrauchskontrolle zugunsten konkreter Ergebnisse. Der Weg zu solcher "Gleichbehandlung" mittelständischer Unternehmen und Großunternehmen gemäß marktwirtschaftlichen Prinzipien scheint noch weit zu sein.

Dies ist abschließend ein schönes Beispiel für die behauptete Verkehrung der Fronten - das falsche Feindbild - im Kampf um die Kontrolle wirtschaftlicher Macht, wenn die Wettbewerbspolitik sich auch weiterhin weigert, den mit dem neuen Wirtschaftsliberalismus notwendigen Paradigmenwechsel vorzunehmen. Es ist nicht einzusehen, warum dies bei der wirtschaftlichen Freiheit unwichtiger ist als bei der Freiheit von Forschung und Lehre, wo der Kultusminister eines Landes den Universitäten in der Diskussion um eine "gesellschaftliche Anbindung" durch entsprechende Hochschulrahmengesetze belehrte: Der heutige Staat sei nicht mehr der Feind der Bürger, sondern der Garant ihrer Freiheiten. Es trifft erst recht für die Wirtschaft zu, für die gar ein Grundrecht auf wirtschaftliche Freiheit entsprechend der Freiheit für Forschung und Lehre in unserer Verfassung nicht festgelegt worden ist. Dies gilt insbesondere für die Überlebenschancen der Mittelständischen Unternehmen entsprechend der Bedeutung, die sie in Festreden von Politikern aller Parteien erhalten. Die konsequente Trennung von Freiheits- und Effizienznormen würde es dann in der Wirtschaft

auch vertretbar erscheinen lassen, Mittelständische Unternehmen um ihrer selbst willen, um die Pluralität der Ziele wirtschaftlicher Organisationen zu vergrößern, zu einem Pfeiler unserer gesellschaftlichen Ordnung zu machen. Dies wäre ehrlicher und rationaler als das, was heute als "Mittelstandspolitik" zur Aufrechterhaltung und Förderung der marktwirtschaftlichen Ordnung betrieben wird.

Anmerkungen

1. F.A. von Hayek, Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze. Tübingen 1969, S. 223 f.; E.Hoppmann, Noch einmal zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen, "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik". Tübingen. Bd. 188 (1974), S. 256 ff.
2. Als repräsentativ für diese Richtung gelten die Lehrbücher von E.Heinen. Siehe z.B. Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen - Das Zielsystem der Unternehmung. 3. Auflage. Wiesbaden 1976.
3. D.Adam und Th.Witte, Merkmale der Planung in gut und schlecht strukturierten Planungssituationen, "WISU" (Wirtschaft und Studium). Bd. 8: (1979), S. 380 ff.
4. Als Repräsentanten dieser Richtung siehe H.Ulrich, Die Unternehmung als produktives soziales System. Grundlagen der allgemeinen Unternehmungslehre. Bern und Stuttgart 1968. Siehe auch F.Malik und B.Hentsch (Hrsg.), Praxis des sozialorientierten Managements. Bern 1979.
5. M.Krüger und M. Röber, Organisationsentwicklung: Ziel und Techniken. "WiSt". Wirtschaftswissenschaftliches Studium. München. Bd. 8. (1979), S. 149 ff.
6. Siehe dazu D.Hellriegel und J.W.Slocum jr., Management: A Contingency Approach. London 1974.
7. O.E.Williamson, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York and London 1975.
8. H.Leibenstein, General X-efficiency Theory and Economic Development. In: Economic Development Series. New York. London. Toronto 1978.
9. Siehe dazu D.Hellriegel und J.W.Slocum jr., a.a.O.; H.Meffert, Strategische Planung in gesättigten, rezessiven Märkten, "absatzwirtschaft". Heft 6. 1980, S. 89 ff. Eine sehr knappe, aber umfassende Darstellung findet man in "Blick durch die Wirtschaft" vom 8.1.1980 ("Mit neuen Strategien zum Erfolg").
10. Siehe dazu B.D.Henderson, Die Erfahrungskurve in der Unternehmensstrategie. (Übersetzung der amerikanischen Ausgabe "Perspectives on Experience" 1968). Frankfurt. New York 1974.
11. Siehe dazu R.Blum, Die Problematik systemkonformer Steuerung sozialer Systeme. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". Tübingen. Bd. 133.(1977), S. 128 ff.
12. Siehe D.Schmidtchen, Wettbewerbspolitik als Aufgabe. Baden-Baden 1978, insbesondere S. 21: Einer "systemkonformen Ordnungspolitik" würde mit dem "Freiheitssicherungsziel bereits derart viel an Problembewußtsein und theoretischem Sachverstand abgefordert, daß zusätzliche Ziele stabilitätspolitischer, wachstumspolitischer oder regionalpolitischer Art realistischerweise nicht auch noch gesetzt werden sollten". Siehe auch H.G.Krüsselberg, Marktwirtschaft und ökonomische Theorie. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik. In: "Beiträge zur Wirtschaftspolitik". Bd. 9. Freiburg i.Br. 1969. Hier wird, um der Gefahr zu entgehen, daß traditionelle Wirtschaftstheorie zur Grundlage eines "Entscheidungsmodells" für Wirtschaftspolitik wird, nach einer "marktwirtschaftlichen Theorie" geforscht, bei der sich eben entsprechend der klassischen Theorie wieder das Ergebnis ergibt, das im Idealfall doch keine Wirtschaftspolitik die beste Wirtschaftspolitik ist (vgl. S.13f., S.79 f., S.308).

25. H.A.Simon, Administrativ Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization. New York 1945. 2nd Ed. 1957. 15th Printing 1970.
26. Vgl. R.Blum, Problematik systemkonformer Steuerung, a.a.O.
27. Vgl. derselbe, Artikel Wirtschaftsordnung II: Wirtschaftsordnungspolitik. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW). 23. Lieferung. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1980, S. 149 ff.
28. K.Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Zwei Bände, 2. Auflage, Bern 1970.
29. D.Schmidtchen, Für eine konsequente Wettbewerbspolitik und über die Wege dorthin: Bemerkungen zum Wettbewerbsverständnis des Sachverständigenrates. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". Bd. 129, Tübingen 1973, S. 117.
30. E.Reuther, Vortrag auf dem 10. Internationalen Management-Symposion an der Hochschule St. Gallen. Zitiert nach "Handelsblatt", Düsseldorf, vom 14.5.1980 ("Gefahr der Heuchelei") und "Die Zeit" vom 8.8.1980, S. 18 ("Schmutz im Nest").
31. Vgl. D.Schmidtchen, Für eine konsequente Wettbewerbspolitik ..., a.a.O.
32. Siehe dazu R.Blum, Trennung von Markt- und Wirtschaftspolitik, "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf. Bd. 26 (1976), S. 702 ff. sowie A.Müller, Kriterien für die Kontrolle von Preisen, Kosten und Gewinnen im Rahmen der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen nach § 22 GWB. (unveröffentlichtes Manuskript).
33. Aus diesem marktwirtschaftliche Prinzipien abwägenden Einsatz der wettbewerbspolitischen Mittel ergibt sich eine ähnliche "Stufenregel" wie bei Möschel. Siehe W.Möschel, Der Oligopolmißbrauch im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Eine vergleichende Untersuchung zum Recht der USA, Großbritanniens, der EWG und der Bundesrepublik Deutschland. In: Walter-Eucken-Institut, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen. Bd. 10. Tübingen 1974. S. 158 ff.
34. Siehe dazu auch H.Grossekettler, Ist die neoklassische Theorie wirklich nur l'art pour l'art? "Jahrbuch für Sozialwissenschaft". Bd. 28. 1977, S. 1 ff., insbes. S. 26 ff.
35. J.K.Galbraith, Wirtschaft für Staat und Gesellschaft. München, Zürich 1974, insbes. S. 75 ff.
36. Vgl. R.Blum, Soziale Marktwirtschaft..., a.a.O., S. 270.
37. P.Ulmer, Leistungsfremde Wettbewerbspraktiken marktstarker Unternehmen - Neuorientierung des Diskriminierungsverbots und der Industrie des GWB. In: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Freiheit und Fairneß im Wettbewerb - Chance für einen leistungsfähigen Mittelstand (Wettbewerbskongreß München 1977). München o.J. (1977), S. 187 ff.

38. R.Knöpfle, Ist die Frage nach der Gewinnhöhe bei der Mißbrauchsaufricht über marktbeherrschende Unternehmen mit einem freiheitlichen Wirtschaftssystem vereinbar? In: "Betriebsberater", 1979. Heft 22, S. 1101 f.
39. Vgl. K.Westrick und K.Loewenheim, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kommentar. 4. Auflage 1977, Erläuterungen zu § 22, S. 29 f. Siehe dagegen K. Ballerstedt, Zur Systematik des Mißbrauchsbegriffs im GWB. In: R. Fischer (Hrsg.), Strukturen und Entwicklungen im Handels-, Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für W.Hefermehl zum 70. Geburtstag. München 1976, S. 37-56.
40. Vgl. B.Rebe, Der Wandel des Mißbrauchsbegriffs als Ausdruck eines veränderten Rechtsdenkens "Juristische Arbeitsblätter. Jg.9 (1977), S. 6-11.
41. Vgl. K.Borchardt und W.Fickenscher, Wettbewerb, Wettbewerbsbeschränkung, Marktbeherrschung. In: Abhandlungen aus dem gesamten Handelsrecht, Bürgerlichen Recht und Konkursrecht. Heft 24. Stuttgart 1957. S. 10. Siehe auch R.Blum, Der Wettbewerb im wirtschaftspolitischen Konzept. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". Bd. 121. Tübingen 1965, S. 60 ff.
42. P.Ulmer, a.a.O.
43. Siehe J.S.Bain, Industrial Organization. 2nd ed. New York. London. Sydney 1968. S. 387 ff.
44. Vgl. A.Sölter, Der unvollständige Wettbewerbsbegriff, Heidelberg 1975. Befürchtet wird ein wachsender Einfluß derjenigen, für die das GWB "ein in der Öffentlichkeit nicht dirigismusverdächtiges Instrument zur Ausweitung des Staatseinflusses in der Wirtschaft ist" (S. 96).
45. A.Müller, a.a.O.

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 gleichwertigen Wachstums

Bisher erschienen unter dem Institut für Volkswirtschaftslehre

- Beitrag Nr. 7: Reinhard Blum : Thesen zum neuen wettbewerbspolitischen Leitbild in der Bundesrepublik Deutschland
- Beitrag Nr. 8: Horst Hanusch : Tendencies In Fiscal Federalism
- Beitrag Nr. 9: Reinhard Blum : Die Gefahren der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen
- Beitrag Nr. 10: Reinhard Blum : Ansätze zu einer rationalen Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung
- Beitrag Nr. 11: Heinz Lampert : Wachstum und Konjunktur in der Wirtschaftsregion Augsburg
- Beitrag Nr. 12: Fritz Rahmeyer : Reallohn und Beschäftigungsgrad in der Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstheorie
- Beitrag Nr. 13: Alfred E. Ott : Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik



