

Konzentrationspolitik im Kapitalismus

Bemerkungen zu Veröffentlichungen des Instituts für Konzentrationsforschung der FU Berlin*

Die vorliegenden Untersuchungen wurden mit finanzieller Unterstützung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft von Mitarbeitern des Instituts für Konzentrationsforschung der FU Berlin angefertigt. In die Zeit zwischen Erarbeitung und Drucklegung der Manuskripte fiel der Rücktritt des Gründers und Direktors des Instituts, Helmut *Arndt*, der sich — wenn man seine Einleitung in der USA-Analyse *Langes, Mendners* und *Berzaus* richtig versteht — mit der systemkritischen Einschätzung der Konzentrationspolitik der Autoren nicht identifizieren wollte und dabei den Leser aufrief, diese Einschätzung einer kritischen Auseinandersetzung zu unterziehen.

Der Aufbau der vorliegenden Bände entspricht einem einheitlichen Muster. Nach Einführungen, die die jeweilige Problemstellung anhand der konkreten Bedingungen der untersuchten Länder darlegen, folgen Untersuchungen des jeweils bestehenden konzentrationspolitischen Instrumentariums. Dabei subsumieren die Autoren unter Konzentrationspolitik im weitesten Sinne „alle Akte, mit denen staatliche Stellen auf die Art und Entwicklung der wirtschaftlichen Konzentration im Unternehmenssektor einwirken und diese beeinflussen und gestalten, sei es durch die Gesetzgebung, durch die Praxis der Exekutive und der Verwaltungsbehörden oder durch die Rechtsprechung der Gerichte“ (*Hufschmid*, S. 1 - 2). *Direkte* Konzentrationspolitik umfaßt nach der Definition *Hufschmids* und auch der anderen Autoren dabei nur die Mittel, denen der Staat als Hauptzweck die Funktion übertragen hat, die ökonomische Konzentration zu beeinflussen; zu diesen zählen als wichtigste die Bestimmungen der jeweiligen Wettbewerbs-, Kartell- oder Fusionsgesetze.

Darüber hinaus untersuchen die Autoren die *indirekte* Konzentrationspolitik als Summe von hauptsächlich steuer- und gesellschaftsrecht-

* Es handelt sich hierbei um folgende Schriften:

Günter *Zenk*: Konzentrationspolitik in Dänemark, Norwegen und Finnland. Tübingen 1971. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). IX, 187 S.

Jörg *Hufschmid*: Konzentrationspolitik in England. Tübingen 1971. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). X, 270 S.

Bernd-Peter *Lange*, Jürgen-Hinrich *Mendner*, Heinz *Berzau*: Die Konzentrationspolitik in den USA. Institutionen, Rechtsprechung und Auswirkungen. Tübingen 1972. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). XXVIII, 863 S.

Gudrun *Freitag*: Konzentrationspolitik in Frankreich. Tübingen 1972. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). XIV, 290 S.

lichen Maßnahmen, die mittelbar die Konzentration beeinflussen können. Eine Analyse der indirekten Konzentrationspolitik wird allerdings in dem umfangreichsten Band, der „Konzentrationspolitik in den USA“, nicht vorgenommen, da der föderative Aufbau der USA eine solche Bearbeitung im gegebenen Rahmen nicht zugelassen hat.

Prinzipiell gleich ist bei allen Autoren die Einschätzung der Bedeutung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung für die Legitimierung privatkapitalistischer Produktionsverhältnisse. Entscheidend sei, daß über den Marktmechanismus bei freiem Wettbewerb die Verbindung zwischen profitorientierter einzelwirtschaftlicher Betätigung und Befriedigung gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisse erfolge: Im Wettbewerbsprozeß sollen die Unternehmer gleichsam domestiziert und ihre auf Gewinnmaximierung gerichtete Tätigkeit an das Allgemeinwohl gebunden werden, indem ihnen vom Markt Umfang, Richtung und Preis ihrer Produktion vorgeschrieben werden. Extraprofiten, die sie innovativ erzielen können, würden nach kurzer Zeit durch wettbewerbliche Reaktionen ihrer Konkurrenten verschwinden: Die machtfreie Wettbewerbswirtschaft garantiere vom Modell her optimale Bedürfnisbefriedigung der jeweiligen Wirtschaftsgesellschaft und bewerkstellige die schnellstmögliche Sozialisierung der einzelwirtschaftlich gewonnenen technologischen und organisatorischen Verbesserungen.

Von den Autoren wird anhand umfangreichen Tatsachenmaterials nachgewiesen, daß in jeder Marktwirtschaft im Gegensatz zu obiger Theorie die Tendenz zur Aufhebung der Wettbewerbsordnung durch Herausbildung immer schwerer angreifbarer privater Machtstellungen besteht. Diese immanente Monopolisierungstendenz sei Folge der Widersprüche zwischen einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Rationalität der Produktion: Gesamtgesellschaftlich könne bei Bestehen ungehinderten Wettbewerbs die Produktion optimal nach den sich in kaufkräftiger Nachfrage manifestierenden Bedürfnissen gesteuert werden, d. h. die Bevölkerung werde bestmöglich versorgt, die Produzenten erhielten leistungsorientierte Einkommen, entstehende Machtstellungen würden durch Aktivitäten von Wirtschaftlern der gleichen und der Marktgegenseite ständig abgebaut. Einzelwirtschaftlich seien dagegen Strategien der Wettbewerbsbeschränkung in bezug auf das allein motivierende Ziel der unternehmerischen Gewinnmaximierung vorteilhafter; im Grenzfall werde dem Unternehmer sogar Leistungsverweigerung (monopolistische Angebotsverknappung) vom Markt honoriert. Der Widerspruch kapitalistischer Marktwirtschaften liege demnach darin, daß zur Erzielung gesamtwirtschaftlicher Ziele einzelwirtschaftliche Verhaltensweisen ermuntert würden, die eben diesen Zielen entgegenlaufen: Wettbewerbliches Marktverhalten bringe in der Regel weniger Gewinn als wettbewerbsbeseitigende Strategien.

Skeptisch sind die Autoren daher gegenüber der gegenläufigen Tendenz, der Nivellierung von Monopolprofiten durch das imitierende Angebot der Konkurrenz oder das Auftreten von Newcomers: Es gebe keine Garantie, daß durch Leistung erzielte Marktvorteile (und dabei

erwirtschaftete prozessuale Gewinne) nicht zu Monopolstellungen erstarrten. Wesentliche Ursache für die Verabschiedung nationaler Konzentrationsgesetze in den westlichen Industriestaaten sei es ja gerade, daß in einer Marktwirtschaft kein automatisch wirkendes Antimonopolregulativ existiert. Bei der Behandlung der Konzentrationsgesetze sei dann zu prüfen, ob die entstandene Machtkonzentration trotz allem „so an die Interessen der Gesellschaft gebunden werden könne, daß die tatsächliche Produktion und Verteilung der Güter in der Gesellschaft von der Gesamtheit ihrer Mitglieder bestimmt und so eine Legitimationsbasis für die kapitalistische Wirtschaftsordnung hergestellt werden könne“ (*Hufschmid*, S. 265). Ergebe jedoch die Untersuchung, daß „die soziale Beschränkung und Kontrolle privater Wirtschaftsmacht durch den Wettbewerb (entfällt) und die private Verfügung über die volkswirtschaftlichen Ressourcen nicht mehr über den Marktmechanismus an die Bedürfnisse der Gesamtgesellschaft rückgekoppelt (wird), so entfällt die entscheidende Legitimationsbasis für die Aufrechterhaltung des privatwirtschaftlichen Systems“ (*Lange, Mendner, Berzau*, S. 831.)

Die Ergebnisse aller Untersuchungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß die Antikonzentrationspolitik versagt hat, wenn auch in einigen Fällen eingeräumt wird, daß spektakuläre Einzelsiege errungen werden konnten. Die Gründe für das Versagen liegen auf verschiedenen Ebenen; angefangen damit, daß bewußt Konzentrationsförderung betrieben wurde, um Betriebsgrößenvorteile zu erzielen (England, Frankreich), die sich in höheren Wachstumsraten, stabiler Beschäftigung und Außenhandelsvorteilen materialisieren sollten; weitere Gründe liegen in einer Konzentrationspolitik der Ignoranz (Zusammenhänge zwischen konzentrierter wirtschaftlicher Macht und demokratisch nicht legitimierter politischer Macht werden nicht gesehen oder verdrängt) und in der völligen Unmöglichkeit des bürgerlichen Staates, gegen die Interessen des Großkapitals eine Politik der Machtkontrolle durchzusetzen, wobei der Staat im Grenzfall zum willenlosen Lakaien des Kapitals degeneriert.

Ungelöst bleibt das zentrale Problem, ob innerhalb einer auf privatem Produktionsmitteleigentum beruhenden Marktwirtschaft eine Kontrolle der entstehenden Verfügungsmacht per se scheitern muß oder ob sie historisch nur gescheitert ist, weil falsche Instrumente angewandt und/oder entgegenstehende Interessen nicht überwunden werden konnten. Bei *Hufschmid* wird dieses entscheidende Problem in der Einleitung (nicht als Untersuchungsergebnis!) angerissen: Sollte es dem Staat nicht möglich sein, ein System freien und funktionsfähigen Wettbewerbs zu schaffen, „dann würde sich zwangsläufig eine Theorie anbieten, die besagt, daß dem kapitalistischen Wettbewerb eine immanente Tendenz zur Aufhebung des Wettbewerbs eigen ist, die innerhalb des Systems der unternehmerischen Privatautonomie nicht überwunden werden kann“ (S. 9). Ähnlich hätte *Marx* auf S. 655 des ersten Bandes des Kapitals behauptet: „Die Konkurrenz . . . endet stets mit dem Untergang vieler kleinerer Kapitalisten, deren Kapitale teils in die Hand des Siegers übergehen, teils untergehen.“

Der Rekurs auf *Marx* bringt u. E. dabei nicht unbedingt die Lösung, da *Marx* wenige Seiten später schreibt, daß dieses Gesetz „gleich allen anderen Gesetzen in seiner Verwirklichung durch mannigfache Umstände modifiziert (wird), deren Analyse nicht hierher gehört“. Damit bleibt eine Hintertür offen; zwar existiert das Gesetz von der unaufhaltsamen Konzentration, doch kann es Umstände (eine „bessere“ Antitrustpolitik?) geben, die das Gesetz in seiner Wirkung aufheben. Das kann sich dann z. B. in einem stagnierenden oder gar fallenden Konzentrationsgrad zeigen oder in entsprechend positiven Ergebnissen von Marktstruktur-, Marktverhaltens- und Marktergebnistests. Wenn die Autoren feststellen, daß historische konzentrationspolitische Maßnahmen kein überzeugendes Ergebnis gezeigt haben (wobei der Maßstab für die Beurteilung der Ergebnisse aus einem Bündel von Einzelzielen, die nicht immer einheitlich vertreten worden sind, besteht), so ist mit diesem Zwischenergebnis keine Aussage dazu gemacht worden, ob politisch eventuell verstärkbare „Umstände“ geeignet sind, die Monopolisierungstendenz im Rahmen kapitalistischer Marktwirtschaften aufzuhalten und umzukehren.

So läßt sich als Mangel der vorliegenden Bände festhalten, daß die Frage nach der Unmöglichkeit einer Konzentrationspolitik, wirtschaftliche Macht zu kontrollieren (nicht unbedingt auszuschließen!) und erträgliche (nicht unbedingt vollkommene!) Wettbewerbsbedingungen herbeizuführen, nicht deutlich genug gestellt und der Versuch einer Antwort aus den langen und sorgfältigen Untersuchungen nicht gewagt wird. Allenfalls bei *Lange*, *Mendner*, *Berzau* klingt eine sybillinische Antwort im allerletzten Satz an: „Die Widersprüche eines Systems, das die unkontrollierte Entfaltung privater Macht nicht nur duldet, sondern geradezu darauf begründet ist, werden sich zwangsläufig verschärfen und nach Lösungen verlangen, die jenseits einer wie auch immer getarteten Antitrustpolitik liegen werden“ (S. 833).

Hier deutet sich an, daß die Autoren wegen der „zwangsläufigen“ Verschärfung der Lage eine systemüberwindende Strategie für erforderlich halten (was *Helmut Arndt* in seinem Vorwort für einen Tatbestand hält, der einer kritischen Auseinandersetzung bedarf), wobei sie jedoch nicht bereit waren, Aussagen über das hinter dem überwundenen System liegende Vakuum zu machen. Man kann nur hoffen, daß sie sich den Ausweg weniger leicht machen als jene Marxisten, die *Enzensberger* im Kursbuch 33 sinngemäß so karikiert: Das Machtproblem werde (wie alle anderen Übelstände, an denen der Kapitalismus schuld sei — Syphilis, Maikäferplage, Erdbeben) dadurch gelöst, daß die Produktionsmittel verstaatlicht werden. Infolgedessen gebe es beispielsweise in der Sowjetunion keinerlei Machtprobleme.

Sollten die Autoren jedoch, in den Kategorien der herkömmlichen Ordnungstheorie denkend, die Lösung allein im verbindlichen Zentralplan sehen, der's schon richten wird, so werden nach den bisherigen Erfahrungen kaum lösbare Legitimationsprobleme an neuen Stellen aufbrechen.

Weiterhin ist die Gliederung des Gesamtprojekts einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Die Unterteilung in geografische Einheiten (Konzentrationspolitik in England, Finnland usw.) ist nicht als optimal anzusehen, wenn das Ziel der Untersuchung die Analyse der Chancen für eine effiziente Antitrustpolitik ist. Kommt man z. B. zu dem Schluß, daß die dänische Konzentrationspolitik gegenüber Lieferanten- und Abnehmerabhängigkeiten praktisch machtlos sei, so kann mit diesem Ergebnis kaum generalisierend gesagt werden, daß derartige Struktur- bzw. Verhaltensphänomene durch Konzentrationspolitik nicht geregelt werden können. Ähnliches gilt für andere Wettbewerbsbeschränkungen: Die Tatsache, daß die britische Industrial Reorganization Corporation unter einer Labour-Regierung intensiv um ein „Restructuring“ der britischen Industrie mittels Fusionsförderung bemüht war, weil in der Labour Party die Ansicht vertreten wurde, daß man mit der Technologisierung Großbritanniens eine Formel für einen modernen Sozialismus gefunden habe — diese Tatsache kann nicht als Beweis gelten, daß innerhalb von kapitalistischen Marktwirtschaften eine Kontrolle der Konzentration des Privatkapitals unmöglich wäre. Hier wäre es u. E. sinnvoller, von den Problemstellungen (z. B. „Horizontale vertragliche Wettbewerbsbeschränkungen“, „Marktbeherrschende Stellungen“, „Fusionen“ usw.) auszugehen und im internationalen Vergleich zu prüfen, welche Effektivität z. B. staatliche Maßnahmen zur Kontrolle abgestimmter Verhaltensweisen haben können. Weltweites Scheitern von diesbezüglichen Maßnahmen könnte als wichtiges Indiz für eine generelle Untauglichkeit konzentrationspolitischer Maßnahmen angesehen werden.

Dieser Ansatz soll noch kurz an der Wirkung kartellrechtlicher Maßnahmen erläutert werden: *Huffschmid* stellte am Ende seiner Untersuchungen fest, „daß die wichtigsten Wettbewerbsbeschränkungen ... in den kollektiven Praktiken von Kartellen ... bestanden“ (S. 251), was als Indiz für die Ineffektivität des „Monopolies and Restrictive Practices Act“ von 1948 angesehen werden könne. Läßt sich daraus der Schluß ziehen, Kartellkontrolle sei per se nicht möglich? *Lange, Mendner* und *Berzau* geben am Schluß ihrer Abhandlungen einen Hinweis: „Nachdem aufgrund des Sherman Acts die Gerichte gegen Ende des vorigen Jahrhunderts scharf gegen Preiskartelle vorgehen, wählten die Unternehmen andere Formen (hauptsächlich Fusionen, M. T.), um den Wettbewerb zu beschränken“ (S. 284). Somit ist es zumindest theoretisch möglich, gegen die Interessen des Kapitals ein generelles Kartellverbot durchzusetzen; man hat dann aber Nebeneffekte zu erwarten, die eventuell die Wirkungen des Verbots überkompensieren können. So liegt die Kritik der drei Autoren an der US-amerikanischen Konzentrationspolitik hauptsächlich in dem Vorwurf, strukturverändernde Maßnahmen (z. B. Entflechtung der großen Konzerne) seien bislang nur zögernd vorgenommen worden; außerdem wurde von offizieller Seite das Problem der wirtschaftlichen Konzentration nicht mehr intensiv angegangen. Daraus läßt sich aber der Schluß ziehen, daß eine wirk-same Konzentrationspolitik im gegebenen ordnungspolitischen Rahmen

durchaus möglich ist; man müßte nur geeignete Stellen für die Durchsetzung der Gesetze schaffen und diese Stellen politisch zu einer intensiveren Gesetzesanwendung ermuntern.

Um den Nachweis einer generellen Unmöglichkeit strukturverändernder Antitrustpolitik zu bringen, müßte analog bewiesen werden, daß derartige Maßnahmen — ergänzt durch die Einführung von qualifizierten Mitbestimmungsrechten für die in den Konzernen tätigen Lohnabhängigen — unmöglich sind. Die Tatsache, daß die Kapitalbesitzer sich gegen derartige Maßnahmen wehren werden, kann dabei nicht als Beweis für grundsätzliche Unwirksamkeit anerkannt werden.

Einen interessanten Erklärungsansatz finden *Lange, Mendner* und *Berzau* am Schluß ihrer Ausführungen in der Übertragung der Das-Sein-bestimmt-das-Bewußtsein-Doktrin auf die Konzentrationspolitik: Der Unwille seitens der US-Regierung, die Konzentration zu kontrollieren, sei Folge der Anpassung, die die Übermacht der realen Verhältnisse im Bewußtsein der Ideologen bewirkt hat. Unklar bleibt beim Leser allerdings, welche realen Verhältnisse gemeint sind: Ob die Tatsache, daß die Konzerne es verstehen, die revealed preferences der Bevölkerung gut zu befriedigen — was auf eine konzentrationspolitisch nicht zu verändernde Interessenkongruenz zwischen Kapital und Verbraucherschaft hinweisen würde —, oder die Tatsache, daß die Konzerne ihre Macht rücksichtslos im eigenen Interesse ausnutzen, die Verbraucher systematisch betrügen und die marionettenhafte Regierung für sich arbeiten lassen. Sollten die Autoren letzteres gemeint haben, so ist schwer zu verstehen, wie derartige Verhältnisse dazu führen können, daß sich das Bewußtsein der Ideologen und der Bevölkerung mit solchem Machtmißbrauch identifiziert. Die Unklarheit wird noch verstärkt, wenn man zusätzlich die Rückkoppelungen von Bewußtsein auf die realen Verhältnisse in Betracht zieht.

Michael Tolksdorf, Berlin