

Grundlagen der Wettbewerbspolitik

Von

Clemens-August Andreae, Ernst Heuß
Erich Hoppmann, Hans Möller, Wilhelm Weber

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 48

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 48

Grundlagen der Wettbewerbspolitik



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

Grundlagen der Wettbewerbspolitik

Von

Clemens-August Andreae, Ernst Heuß
Erich Hoppmann, Hans Möller, Wilhelm Weber

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1968

Alle Rechte vorbehalten

© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1968 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort des Herausgebers

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 20. und 21. Oktober 1966 in Igls/Innsbruck vorgetragen und diskutiert worden sind.

Der Ausschuß hat beschlossen, die Behandlung von Problemen der Wettbewerbspolitik in einer besonderen Arbeitsgruppe „Wettbewerb“ fortzuführen.

Münster, im September 1967

Hans K. Schneider

Inhaltsverzeichnis

Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs	
Von Prof. Dr. <i>Erich Hoppmann</i> , Marburg	9
Die Wettbewerbs- und Wachstumsproblematik des Oligopols	
Von Prof. Dr. <i>Ernst Heuß</i> , Marburg	50
Das Prinzip der gegengewichtigen Marktmacht als Ansatzpunkt für die Wettbewerbspolitik	
Von Prof. Dr. <i>Clemens-August Andreae</i> , Innsbruck	71
Probleme einer einheitlichen Wettbewerbs-Politik in der EWG	
Von Prof. Dr. <i>Hans Möller</i> , München	95
Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht in der Integration. Das Beispiel der EFTA	
Von Prof. Dr. <i>Wilhelm Weber</i> , Wien	121

Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs¹

Von Prof. Dr. *Erich Hoppmann* (Marburg)

A. Problemstellung

Der Ausschuß für Wirtschaftspolitik des Deutschen Bundestages, der seinerzeit über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen beraten hat, stellte fest, eine „Legaldefinition des Begriffs ‚Wettbewerb‘ als des Schutzobjektes des vorliegenden Gesetzentwurfs“ sei nicht möglich und „daher in dem Entwurf auch nicht versucht“ worden². Als Begründung wird sinngemäß gesagt, es handele sich um neue Tatbestände der Wettbewerbsverhältnisse, die einer vorgeformten

¹ Den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die das Referat des Verfassers auf der Tagung in Igls bei Innsbruck am 20. Oktober 1966 zum Gegenstand einer ausgedehnten Diskussion machten, möchte ich auch an dieser Stelle dafür herzlich danken. Die sehr straffe Vortragsfassung wurde unter dem Titel „Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik“ im ORDO-Jahrbuch (XVIII/1967, S. 77–94) veröffentlicht. Dem Vortrag lag die hier vorgelegte Abhandlung zugrunde, die ihn in mancher Hinsicht ergänzt und präzisiert. Jedoch sind die mannigfachen Anregungen der Diskussion noch berücksichtigt und eingearbeitet worden.

² *Deutscher Bundestag*, 2. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zu Drucksache 3644, I, E, III. Abgedruckt in: *Müller-Henneberg-Schwartz*, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kommentar. 1. Aufl. Köln 1958, S. 1173. Bei den Vorarbeiten zur Schaffung eines Kartellgesetzes hatte man überwiegend noch die Hoffnung, den zu schützenden Wettbewerb im Rahmen des Gesetzes definieren zu können. So enthält auch die Begründung des Regierungsentwurfs vom 22. 1. 1955 die Vorstellung, es sei die „vollständige Konkurrenz“ und die „Marktform des vollkommenen Wettbewerbs“ so weit wie möglich zu realisieren (nach Anlage 1 zu Bundestagsdrucksache 1158, 2. Wahlperiode, A, IV und V). Spätestens bei dem Bericht des Bundestagsausschusses für Wirtschaftspolitik (21. Ausschuß) vom 28. und 29. 6. 1957 hat man diese Hoffnung jedoch begraben. Man hatte sich bei Verabschiedung des Gesetzes in der zweiten (3. 7. 1957) und dritten (4. 7. 1957) Lesung aber offenbar in dem Glauben sicher gefühlt, daß eine Legaldefinition des Wettbewerbs lediglich „gegenwärtig“ nicht möglich sei. Es ist also nicht zutreffend, wenn unter Hinweis auf die Begründung zum Regierungsentwurf behauptet wird, das GWB fuße auf der Vorstellung der vollkommenen Konkurrenz bzw. habe die Marktform der vollkommenen Konkurrenz zum Leitbild. Eine solche Behauptung übersieht auch die Tatsache, daß die Grundgedanken der amerikanischen Antitrustpolitik die Konzeption des GWB stark beeinflusst haben. Denn „vollkommene Konkurrenz“ war nie das Leitbild des Antitrustrechts.

Rechtsbezeichnung entbehren. Es müsse ein neuer Rechtsbegriff ausgebildet werden. Das sei aber keine Beeinträchtigung, denn auch sonst bereite die Anwendung von Begriffen, „die ihren Inhalt aus einer der juristischen Auffassung vorgegebenen Disziplin empfangen“, keine Schwierigkeiten. Der Gesetzgeber stehe bei der Regelung neuer Lebensbereiche immer wieder vor solchen Aufgaben.

Als die „der juristischen Auffassung vorgegebene Disziplin“ muß sich in diesem Falle die Nationalökonomie angesprochen fühlen. Sie hätte demnach den Inhalt des Begriffes Wettbewerb „als des Schutzobjektes des Gesetzes“ zu präzisieren. Dieser Aufruf war Anlaß für die nachfolgenden Überlegungen. Sie sollen allerdings generell vom Standpunkt der theoretischen Wettbewerbspolitik angestellt werden und gelten der Frage, die man sich auch — neben anderen — in der Theorie des „workable competition“ vorgelegt hatte: Wie ist jener Wettbewerb, der das Ziel der praktischen Wettbewerbspolitik ist, als praktikable Norm zu definieren?

Zunächst können wir einen bemerkenswerten Unterschied zwischen der theoretischen und der praktischen Wettbewerbspolitik konstatieren. In der *theoretischen* Wettbewerbspolitik fand und findet sich das Bemühen, positiv zu definieren, welche Eigenschaften Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik hat. Man konstruierte ihn als perfect, pure, workable oder effective competition, als vollständigen, vollkommenen oder optimalen Wettbewerb. In der *praktischen* Wettbewerbspolitik dagegen normiert man den Wettbewerb nur indirekt oder negativ. Man spricht von Antikartellpolitik, Antitrust- oder Antimonopolpolitik; die Gesetze richten sich gegen restrictive trade practices, gegen monopolizing und gegen practices to lessen competition, gegen Wettbewerbsbeschränkungen, gegen Diskriminierungen und anderes mehr. Es wird also vermieden, jenen Wettbewerb zu beschreiben, den man durch derartige Gesetze und Vorschriften schützen will. Man ist nur dagegen, daß etwas gegen den Wettbewerb geschieht. Dabei kommt man nicht nur ohne einen positiv definierten Begriff aus, sondern demonstriert in Rechtsprechung und Verwaltung immer wieder, daß alle bisherigen Definitionsversuche der Theorie mehr oder weniger mangelhaft oder überhaupt untauglich waren.

Diese Widersprüchlichkeit zwischen der theoretischen und der praktischen Wettbewerbspolitik muß mißtrauisch machen, und man kann sich als Nationalökonom eines Unbehagens nicht erwehren, ob die vom Wirtschaftspolitischen Ausschuß an die Nationalökonomie gerichtete Frage eigentlich zutreffend gestellt ist. Es ist in den Wirtschaftswissenschaften ebenso wie in anderen Disziplinen immer mißlich, Probleme untersuchen zu sollen, deren Fragestellungen von anderen, d. h. hier vom Gesetzgeber, formuliert sind. Es sei deshalb zunächst das Pro-

blem, so wie es sich vom Standpunkt der theoretischen Wettbewerbspolitik darstellt, umrissen.

Unter Wettbewerbspolitik soll jener Bereich einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik verstanden werden, der die Gestaltung von Marktprozessen nach der Idee des Wettbewerbs zum Ziele hat. In dieser Kennzeichnung ist bereits eine allgemeine Definition des Wettbewerbs enthalten. Der Oberbegriff sind die Marktprozesse. Von zahlreichen möglichen Ausprägungen der Marktprozesse sind einige wettbewerbspolitisch erwünscht, andere sind es nicht. Um die erwünschten von den unerwünschten begrifflich zu unterscheiden, benötigt man als Kriterien die Ziele der Wettbewerbspolitik. Sie liefern die artbegründenden Merkmale (*differentia specifica*). Wettbewerb sind also jene Marktprozesse, die den Zielen der Wettbewerbspolitik entsprechen.

Wettbewerbspolitik fußt auf der Voraussetzung, daß Wettbewerb prinzipiell möglich ist³. Die Möglichkeit des Wettbewerbs impliziert aber zwei weitere Voraussetzungen: Erstens muß bei wenigstens einem Teil der an diesem Marktprozeß Teilnehmenden ein „spirit of competition“ vorhanden sein; zweitens müssen die Marktprozesse durch wirtschaftspolitisch installierte „Spielregeln“⁴ in die gewünschten Bahnen gelenkt werden können.

Wenn man das Walten geschichtlicher Gesetzmäßigkeiten unterstellt, wenn man technische oder soziologische Zwangsläufigkeiten annimmt (E. Salin) oder wenn man glaubt, die „immanenten Kräfte der Wirtschaft“ durch Wettbewerbspolitik nicht stören zu dürfen (A. Predöhl)⁵,

³ Wettbewerbspolitik schließt nicht aus, daß in einzelnen Bereichen Wettbewerb unmöglich ist. Für diese Bereiche müssen dann sogenannte Ausnahmeregelungen geschaffen werden (vgl. z. B. Edwards, C. D.: *Maintaining Competition*, McGraw-Hill Paperback Ed., 1964, S. 4 ff.; S. 50 ff. und S. 249 ff.; Kaysen, C. und D. F. Turner: *Antitrust Policy*, Harvard Univ. Press, Cambridge 1959, S. 189 ff.; ferner meine Abhandlung: *Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept*, in: *Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Theodor Wessels zum 65. Geburtstag. Berlin 1967, S. 172 f.).

⁴ Die Bezeichnung Spielregeln bzw. „rules of the game established by law and custom“ (Edwards, C. D.: a.a.O., S. 2) hat sich weitgehend in der wissenschaftlichen Wettbewerbspolitik eingebürgert. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß es sich nur um eine Analogie handelt, die zu Fehlurteilen führen kann.

⁵ Für A. Predöhl ist Wettbewerbspolitik „dogmatische“ Wirtschaftspolitik, der er eine „pragmatische“ Wirtschaftspolitik entgegenstellt. Letztere sei durch folgendes Zitat gekennzeichnet: „Ihr geht es nicht um die Methode, den freien Wettbewerb, sondern das Ziel, die Erhaltung des Gleichgewichts der Wirtschaft mit möglichst geringen Eingriffen. Ihr oberster Grundsatz ist die Forderung, den immanenten Kräften der Wirtschaft so wenig wie möglich entgegenzutreten, ... Das ist im Grunde auch der Sinn der Marktwirtschaft. Andernfalls wird der Wirtschaft eine Ordnung aufgezwungen, die ihren immanenten Tendenzen entgegensteht...“ (Predöhl, A.: *Monopol und Konkur-*

hält man Wettbewerbspolitik für nicht erwünscht, für nicht möglich oder für beides. Das Problem, den Wettbewerb für die Zwecke der Wettbewerbspolitik praktikabel zu definieren, gibt es dann nicht. Demgemäß fußen die hier folgenden Überlegungen auf der Überzeugung, daß es einen „spirit of competition“ gibt und daß durch „Spielregeln“ die gewünschten wettbewerblichen Marktprozesse geschaffen werden können.

B. Die Zielsetzungen der Wettbewerbspolitik

Wenn man die wettbewerbspolitischen Diskussionen der letzten Jahrzehnte überblickt, stellt man eine große Anzahl von Zielen fest. Sie sind komplex, ferner werden sie unterschiedlich charakterisiert. Dabei haben sich vor allem häufig Verwirrungen und Mißverständnisse ergeben, weil nicht beachtet wurde, daß der Zielbegriff und der häufig synonym verwendete Zweckbegriff mehrdeutig sind. Unter Ziel bzw. Zweck versteht man das in Gedanken vorweggenommene „Ergebnis“, das man mit einer bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahme erreichen will. „Ergebnisse“ können rein formal in Kategorien des Kausalprozesses beschrieben werden. In diesem Fall werden die wirtschaftspolitischen Mittel als „Ursachen“ eines geschehnishaften Ablaufes betrachtet, mit Ergebnis meint man die „Wirkungen“. Ziele und Zwecke sind dann die durch wirtschaftspolitische Maßnahmen angestrebten Ergebnisse eines Kausalprozesses. Andererseits bezeichnet „Ergebnis“ die realisierten Wertsetzungen. Ziele und Zwecke sind in diesem Fall die durch wirtschaftspolitischen Mitteleinsatz zu verwirklichenden Werte. Hier werden die Zielsetzungen durch Explikation der Wertsetzungen beschrieben. Zielsetzungen können also formal-kausal oder axiologisch aufgefaßt werden. In der Regel werden sie mit Hilfe der formalen und der axiologischen Komponenten zugleich bestimmt.

I. Formale Zielbestimmungen

Was zunächst den formalen Charakter der wettbewerbspolitischen Ziele betrifft, so sind drei Auffassungen möglich, von denen jedoch nur zwei vertreten worden sind. Erstens wird Wettbewerb lediglich als ein wirtschaftspolitisches Instrument angesehen, er wird gewünscht wegen seines Mittel-Charakters. Wettbewerb ist demnach nur ein Hilfsziel, um bestimmte Wirkungen zu erreichen. Die wettbewerbspolitischen Maßnahmen sind dann ein Mittel, um ein anderes Mittel, den Wettbe-

renz in pragmatischer Sicht, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 3. Jg., Nr. 19). Mit einem derartigen dogmatischen Pragmatismus läßt sich allerdings jede wirtschaftspolitische Maßnahme ablehnen.

werb, zu schaffen, der seinerseits bestimmte erwünschte Auswirkungen als Ergebnis der wettbewerbspolitischen Maßnahmen erbringt. Bei dieser Auffassung werden die Ziele also nicht unmittelbar durch die wettbewerbspolitischen Maßnahmen, sondern erst mittelbar über die Schaffung eines Instruments, Wettbewerb genannt, angestrebt. Zweitens wünscht man den Wettbewerb nicht wegen seines instrumentalischen Charakters, sondern wegen bestimmter Eigenschaften, die er aufweist. Insofern sagt man, Wettbewerb sei ein Ziel „in sich selbst“, er werde „um seiner selbst willen“ gewünscht. Diese Auffassung wird jedoch in reiner Form nicht vertreten. Vielmehr ist eine dritte Auffassung für die Wettbewerbspolitik vieler Staaten grundlegend. Wettbewerb wird als nützliches Instrument und wegen seiner besonderen Eigenschaften zugleich gewünscht. Man möchte die Wirkungen wettbewerblicher Prozesse, aber man möchte sie nicht auf anderem Wege erreichen, weil der Wettbewerb selbst Eigenschaften aufweist, die ihn im Vergleich zu anderen Instrumenten, die eventuell die gleichen Wirkungen haben könnten, besonders erwünscht scheinen lassen.

Eine formale Zielbestimmung ist jedoch nicht hinreichend, denn die politische Rechtfertigung wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist immer in irgendwelchen Wertsetzungen zu suchen. Es müssen also den rein formal bestimmten Zielen axiologische Komponenten zugeordnet werden. Bei der Auffassung, Wettbewerb werde wegen seines instrumentalischen Charakters gewünscht, betreffen die Wertsetzungen lediglich die (kausalen) Auswirkungen. Wollte man dagegen Wettbewerb ohne Rücksicht auf seine Auswirkungen ausschließlich wegen seiner Eigenschaften wünschen, so könnten die Wertsetzungen nur diese Eigenschaften zum Gegenstand haben. Derartige Zielbestimmungen sind jedoch als Grundlage für eine wettbewerbspolitische Empfehlung verfehlt. Denn beispielsweise wurden in der ersten These, Wettbewerb sei lediglich als nützliches Instrument erwünscht, die dem Instrument inhärenten Wertelemente übersehen. Das wurde in aller Deutlichkeit bereits von G. Myrdal aufgezeigt: „Nun ist es jedoch offenbar, daß nicht nur ‚Zwecke‘ Gegenstand von Wertsetzungen sind, sondern auch ‚Mittel‘. Mittel sind nicht wertmäßig indifferent. Die Wertsetzung bezieht sich jeweils auf einen *ganzen Verlauf* und nicht nur auf sein antizipiertes Schlußresultat. Das Werturteil hat zu vergleichen und auszuwählen zwischen verschiedenen Verlaufsalternativen⁶.“ Man *hat* also implizite eine politische Bewertung auch des Wettbewerbs selbst vorgenommen, da ihm ein Eigenwert zukommt, selbst wenn man das übersieht oder negiert. Analog ist es auch nicht, wie in der zweiten These, möglich, die Wertsetzungen ausschließlich auf die Eigenschaften des Wettbewerbs selbst zu be-

⁶ Myrdal, G.: Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschr. f. Nationalök., Band IV/1933, S. 310.

schränken, weil auch die Auswirkungen des Wettbewerbs nicht wertmäßig indifferent sind. Wettbewerbliche Marktprozesse können deshalb nur in ihrer Gesamtheit, d. h. mit allen ihren Eigenschaften und Auswirkungen, Gegenstand einer politischen Bewertung sein. Eine Aufspaltung des wettbewerbspolitischen Zieles in Instrument einerseits und Auswirkungen andererseits ist zur Zielbestimmung ungeeignet, weil die axiologischen Komponenten vernachlässigt werden.

II. Axiologische Zielbestimmungen

Wettbewerb findet eine anthropologische und soziologische Begründung⁷. Sich um die Wette bewerben ist ein „ursprünglicher menschlicher Trieb“⁸, wie er beispielsweise von Hesiod in seinem Epos „Werk und Tage“ — diesen Hinweis verdanken wir G. Schmölders⁹ — durch die gute Eris, die Göttin des friedlichen Wettbewerbs, symbolisiert und besungen wird. (Erst später gibt es die „böse“ Eris, die Streitgöttin.) Eine wirtschaftspolitische Grundentscheidung für den Primat des Wettbewerbs ist nichts anderes als die Bejahung der aus diesem Trieb resultierenden menschlichen Beziehungen und Prozesse. Die sich immer wieder findende Bemerkung, Wettbewerb werde um seiner selbst willen (for its own sake, as such, as goal in itself) gewünscht, kann auch in diesem Sinne gemeint sein, daß Wettbewerb nicht lediglich wegen seiner Eigenschaften angestrebt, sondern darüber hinaus wegen seiner Verwurzelung in der menschlichen Natur bejaht werde. Ob man aber dem „spirit of competition“ die Würde eines ursprünglichen menschlichen Triebes gibt oder nicht, er ist eine notwendige Voraussetzung für Wettbewerbspolitik, und die jahrtausendealte Geschichte der Wettbewerbspolitik¹⁰ deutet darauf hin, daß die anthropologischen und soziologischen Begründungen nicht ohne Fundament sind.

Die zahlreichen Einzelziele können in zwei große Zielkomplexe zusammengefaßt werden: Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteil-

⁷ Vgl. v. Wiese, L.: Wettbewerb (I), Soziologische Einordnung, in: HdSw, Bd. 12, S. 25 f.

⁸ Auch im Wettbewerbsrecht sieht man Wettbewerb so. Vgl. etwa W. Fikentscher: „Der Wettbewerb ist Ausfluß des in der Persönlichkeit des Menschen wurzelnden Erwerbs- und Leistungstriebes, der sich mit den Kräften anderer Menschen messen muß, wo die erwerbbaaren Güter nur begrenzt zur Verfügung stehen. Der Entschluß des Gesetzgebers, den wirtschaftlichen Wettbewerb vor Beschränkungen zu schützen, setzt ... nur die Bejahung des menschlichen Erwerbs- und Leistungstriebes ... voraus“ (Horizontale Wettbewerbsbeschränkungen und Verträge mit Dritten, in: Der Betriebsberater, 11. Jg./1956, S. 796).

⁹ Schmölders, G.: Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Reinbeck bei Hamburg 1962, S. 131.

¹⁰ Zur Geschichte der Wettbewerbspolitik vgl. die tabellarische Zusammenstellung bei Machlup, F.: The Political Economy of Monopoly, Baltimore (Johns Hopkins Press) 1952, S. 181 ff.

haftigkeit. Die hier getroffene Aufteilung in zwei Zielkomplexe besagt jedoch nicht, daß sie unabhängig voneinander sind oder der eine dem anderen übergeordnet wäre. Sie ergibt sich daraus, daß die in dem Komplex „ökonomische Vorteilhaftigkeit“ zusammengefaßten Ziele in der Literatur gelegentlich als die einzigen Ziele der Wettbewerbspolitik angesehen werden. Die bei einer derartigen Auffassung aus der Betrachtung ausgeschlossenen Ziele sind in dem ersten Komplex „Wettbewerbsfreiheit“ zusammengefaßt.

1. Wettbewerbsfreiheit

Wettbewerbsfreiheit läßt sich unter verschiedenen Aspekten betrachten. Zunächst ist sie Freiheit zu Wettbewerb unter den Konkurrenten. Sie besagt: Freiheit zu Initiative, Freiheit zum Vorstoß in technisches, organisatorisches und ökonomisches Neuland, aber auch Freiheit zur Nachfolge und zur Imitation. Sind solche Freiheiten auf einer Marktseite gegeben, so kann sich aufgrund des „spirit of competition“ ein wettbewerblicher Prozeß unter den Konkurrenten dieser Marktseite entfalten. Die genannten Freiheiten sind also eine Voraussetzung. Dieser wettbewerbliche Prozeß verschafft aber der Marktgegenseite zugleich die Freiheit, aus mehreren Alternativen auswählen zu können, die ungünstigen Möglichkeiten abzulehnen und sich für die günstigen zu entscheiden. So ist die Freiheit des Wettbewerbs unter Konkurrenten ferner die Voraussetzung dafür, daß die andere Marktseite Wahlfreiheit genießt.

Freiheit des Wettbewerbs umfaßt aber beides, die Freiheit der Konkurrenten zum Vorstoß und zur Imitation einerseits und die Auswahlfreiheit der Marktpartner auf der Marktgegenseite andererseits. Ein wettbewerblicher Marktprozeß liegt vor, wenn diese Freiheiten auf beiden Marktseiten gegeben sind. Sie sind, da sie sich wechselseitig bedingen, sowohl Voraussetzungen als Konsequenz dieses Prozesses. In wettbewerblichen Marktprozessen werden diese Freiheiten gewissermaßen konkretisiert. Wettbewerb ist also ein Marktprozeß, in dem sich Wettbewerbsfreiheit „manifestiert“, weil in ihm bestimmte wirtschaftliche Freiheiten zum Ausdruck kommen. Diese Eigenschaft des wettbewerblichen Marktprozesses ist es, die Gegenstand der Wertsetzung ist.

Wettbewerbsfreiheit ist jedoch nicht absolut zu verstehen. Wettbewerb überläßt es zwar jedem Wettbewerber, seine Fähigkeiten und Mittel für seine eigenen, frei gewählten Zwecke einzusetzen. Da aber der Freiheitsbereich eines Marktteilnehmers in den Freiheitsbereichen seiner Wettbewerber und Marktpartner eine Grenze findet, kann Wettbewerbsfreiheit nur in einem relativen Sinne verstanden werden.

Außerdem gibt es zahlreiche Dimensionen der Wettbewerbsfreiheit. Deshalb ist sie für den einzelnen Marktteilnehmer etwas, das er in qualitativ unterschiedlicher Zusammensetzung und in verschiedenem Ausmaß genießen kann. Ein Marktprozeß, in dem sich „Wettbewerbsfreiheit manifestiert“, ist also gegeben, wenn allen Marktteilnehmern ein „hinreichendes Ausmaß“ dieser relativen Wettbewerbsfreiheit zur Verfügung steht. Insofern läßt sich sagen, das Ziel der Wettbewerbspolitik sind Marktprozesse, die aus der Wettbewerbsfreiheit der Marktteilnehmer herauswachsen und in denen ihre Freiheiten zugleich erhalten bleiben.

Dieses Ziel läßt sich auch mit Hilfe der Kategorie Marktmacht beschreiben. Ist der Freiheitsbereich eines Marktteilnehmers im Verhältnis zu den Freiheitsbereichen der anderen Marktteilnehmer groß, so kann man von Marktmacht sprechen. Im Bereich der Wettbewerbspolitik pflegt man jedoch Marktmacht erst dann als Problem anzuerkennen, wenn der Freiheitsbereich des betreffenden Marktteilnehmers im Verhältnis zu dem anderer Marktteilnehmer „unverhältnismäßig groß“ (undue) ist. Unangemessene Marktmacht ist identisch mit einem „nicht hinreichenden Ausmaß“ von Wettbewerbsfreiheit bei den anderen Marktteilnehmern. In dieser Betrachtungsweise läßt sich auch sagen: Das Ziel der Wettbewerbspolitik sind Marktprozesse, die durch das Fehlen von unangemessener Marktmacht gekennzeichnet sind. In diesem Sinne kann für unsere Zwecke für Wettbewerbsfreiheit alternativ auch der Begriff der Marktmacht verwendet werden¹¹. (Gibt es Bereiche, in denen unangemessene Marktmacht nicht beseitigt werden kann, so ist in diesen Wettbewerb „nicht möglich“. Auf sie kann die Zielsetzung Wettbewerbsfreiheit nicht angewendet werden, für sie muß im Rahmen der gesamten wirtschaftspolitischen Konzeption eine andere Lösung gefunden werden¹².)

Auf die als hinreichende Wettbewerbsfreiheit bzw. Fehlen von unangemessener Marktmacht gekennzeichnete Eigenschaft wettbewerblicher Marktprozesse beziehen sich die Wertsetzungen. Das sei noch etwas näher beleuchtet. Wenn Wettbewerbsfreiheit realisiert ist, bleibt es jedem Marktteilnehmer überlassen, seine Fähigkeiten und Mittel für seine eigenen, frei gewählten Zwecke einzusetzen. Die wettbewerblichen Marktprozesse sind Prozesse der Koordinierung der Marktteilnehmer, sie bilden eine „spontane Ordnung“, die keine Übereinstimmung hin-

¹¹ Vgl. etwa C. Kaysen und D. F. Turner: „Competition as an end in itself draws its justification from the desirability of limiting business power“ (a.a.O., S. 14). H. Giersch faßt die Korrespondenz dieser beiden Begriffe sogar noch weiter, indem er „materiale Freiheit“ und „ökonomische Macht“ als alternativ verwendbar ansieht (Allgemeine Wirtschaftspolitik, I. Band, Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 73 f.).

¹² Es entsteht hier das Problem der Ausnahmereiche (vgl. oben Anm. 3)

sichtlich der konkreten Resultate, die erreicht werden sollen, erfordert. Der Wettbewerb ist somit ein volkswirtschaftlicher Koordinierungsprozeß, in dem sich Wettbewerbsfreiheit „manifestiert“. Die im Zielkomplex Wettbewerbsfreiheit enthaltene Wertsetzung fußt demnach auf der Überzeugung, daß die Marktteilnehmer, indem sie am Markt teilnehmen, keinen übergeordneten Zweck, sondern lediglich ihre eigenen, frei gesetzten Zwecke verfolgen. Die aus Realisierung und Erhaltung von Wettbewerbsfreiheit entstehende Koordinierung der Marktteilnehmer ist hier das ökonomische Äquivalent einer freiheitlichen oder demokratischen, d. h. allein vom Recht beherrschten Gesellschaftsordnung, die das menschliche Leben nicht aus einem wie immer gearteten Zweck erklärt¹³. Die Zielsetzung Wettbewerbsfreiheit bedeutet also, daß man Wettbewerb als gesamtwirtschaftliches Ordnungs- und Koordinierungsprinzip wünscht.

2. Ökonomische Vorteilhaftigkeit

Durch den Wettbewerb werden die Wettbewerber gezwungen, ihre Leistung zu steigern, um zum Zuge zu kommen. Deshalb sang Hesiod von der guten Eris: „...denn sie ermuntert sogar die lässigen Männer zur Arbeit ... so eifert Nachbar mit Nachbar um den besseren Ertrag: Die Eris ist Sterblichen nützlich¹⁴.“ Wer Besseres leistet, erzielt vor seinen Mitbewerbern irgendeinen Vorteil. Man kann den Wettbewerb im Bereich der Wirtschaft also gewissermaßen als Instrument ansehen, um ökonomisch vorteilhafte Wirkungen zu erreichen. Die ökonomische Vorteilhaftigkeit und der Instrumentcharakter sind jedoch mehrdeutig, sie sind noch näher zu bestimmen.

a) Wechselseitige individuelle Vorteile

Wenn ein dauernder Anreiz zur Leistungssteigerung beispielsweise unter den Anbietern wirksam ist und die Leistungsfähigsten zum Zuge kommen, dann ist das für jeden einzelnen Nachfrager ökonomisch vorteilhaft¹⁵. Das gleiche gilt, mutatis mutandis, für jeden Anbieter im

¹³ Vgl. dazu v. Hayek, F. A.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952, S. 9 — 48; derselbe: Arten der Ordnung, in: ORDO, Band XIV/1963, S. 3—20; derselbe: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: ORDO, Band XVIII/1967, S. 11—33.

¹⁴ Zitiert bei Schmölbers, G.: a.a.O., S. 131.

¹⁵ Diese These basiert auf mehreren Annahmen. *Erstens* vergrößern die Tauschpartner unter Voraussetzung gegebener Gütermengen durch den Tausch ihre individuellen Nutzen. *Zweitens* ermöglicht Tausch, da er auch eine Bedingung für die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung ist, eine Vergrößerung der jedem Tauschpartner zur Verfügung stehenden Gütermenge. (In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, daß diese beiden Prämissen axiomati-

Hinblick auf die Nachfrageseite. Jeder Marktteilnehmer erzielt also einen ökonomischen Vorteil, wenn man sich auf der Marktgegenseite um seine Gunst bewirbt. So ergeben sich für jeden Marktteilnehmer „individuelle ökonomische Wettbewerbsvorteile“ aus dem Wettbewerb der anderen Marktseite. In diesem Sinne hat für jeden Marktteilnehmer der wettbewerbliche Prozeß auf der anderen Marktseite einen instrumentalischen Charakter. Es entspricht der ökonomischen Vernunft, wenn die Marktteilnehmer den Wettbewerb auf der Marktgegenseite zu ihrem Vorteil ausnutzen.

Jedoch werden bei Wettbewerb die „individuellen ökonomischen Wettbewerbsvorteile“ durch den Wettbewerb auf der eigenen Marktseite begrenzt. Es entsteht deshalb das Problem der relativen Verteilung der individuellen Wettbewerbsvorteile. Dieses Problem wird durch den wettbewerblichen Prozeß gelöst. Derjenige, der Besseres leistet, kann seine Vorteile gegenüber seinen Konkurrenten erhöhen. Die durch den Wettbewerb belohnte bessere Leistung erhöht aber zugleich die individuellen ökonomischen Wettbewerbsvorteile der Marktpartner auf der Gegenseite. Allerdings kann ein Marktteilnehmer seinen individuellen ökonomischen Vorteil unter Umständen auch dadurch vergrößern, daß er sich dem Wettbewerb mehr oder weniger weitgehend entzieht. Wenn alle Marktteilnehmer aus dem Wettbewerb einen ökonomischen Vorteil ziehen sollen, darf deshalb niemand die Möglichkeit haben, dem wettbewerblichen Prozeß auszuweichen. Unter dieser Voraussetzung belohnt der Wettbewerb bessere Leistungen und erhöht zugleich die individuellen ökonomischen Wettbewerbsvorteile der Marktpartner auf der Gegenseite. Insofern ist der Wettbewerb für die Marktteilnehmer auch insgesamt ökonomisch vorteilhaft, denn alle haben die Chance, sowohl durch bessere Leistungen ihre eigenen Vorteile zu erhöhen als auch an den Leistungsverbesserungen der Marktgegenseite zu partizipieren. In diesem Sinne und nur insofern könnte man von einer „gesamtwirtschaftlichen“ ökonomischen Vorteilhaftigkeit sprechen. Sie besagt, daß reziproke individuelle ökonomische Vorteile entstehen. Man könnte mit gewissen Bedenken auch sagen, Wettbewerb sei für alle

schen Charakter haben und vertretbar seien.) Die individuellen Wettbewerbsvorteile beruhen jedoch *drittens* darüber hinaus auf dem zu Leistungsverbesserungen führenden Wettbewerb auf der Marktgegenseite. Diese Aussage „Der Wettbewerb unter Konkurrenten führt zu Leistungsverbesserungen“ ist ein positiver Satz. Er kann deshalb nur als Aussage von hohem Wahrheitslichkeitsgrad aufgefaßt werden. Es mag möglich sein, daß Wettbewerb die Leistungen einmal verschlechtert. In einem solchen Fall könnte sich ein Dilemma zwischen ökonomischer Vorteilhaftigkeit und Wettbewerbsfreiheit ergeben. So ist es auch zu verstehen, wenn E. S. Mason im Hinblick auf das Problem der conservation sagt: „It ... is an element of faith in the proposition that maintaining competition substantially improves the efficiency of resource use“ (Preface to *Kaysen*, C. und D. F. Turner: a.a.O., S. XX).

ein nützliches Instrument oder er werde um seiner ökonomischen Wirkungen willen *von uns allen* gewünscht¹⁶.

Es geht hier also um die ökonomischen Ergebnisse des Marktprozesses (economic market performance). Wettbewerb wird als ein für alle Marktteilnehmer nützliches Instrument angesehen, um bessere ökonomische Ergebnisse zu erzielen. Wettbewerb soll die Leistung steigern, die Kosten senken, die Produktion in Richtung auf die Wünsche der Nachfrager lenken, technische Fortschritte bewirken, er soll unverdiente Gewinne verhindern, bessere Leistungen belohnen und anderes. Es geht um die Verwirklichung ökonomischer Werte. Welche ökonomischen Ergebnisse diesen Wertsetzungen genügen, ist jedoch dem Marktprozeß nicht vorgegeben, denn die individuellen Ziele werden erst in ihm und durch ihn in ihrer relativen Bedeutung gewichtet. Die Vorteilhaftigkeit ist eine solche vom Standpunkt der einzelnen Marktteilnehmer. Sie bezieht sich nicht auf eine für alle Marktteilnehmer gemeinsame Wertehierarchie. Die Marktteilnehmer genießen wechselseitig ökonomische Vorteile jeweils vom Standpunkt ihrer eigenen Zwecke. Wettbewerb ist also ökonomisch vorteilhaft, er setzt aber keine einheitliche für alle Marktteilnehmer verbindliche sogenannte ökonomische Zielfunktion voraus. Ohne eine einheitliche Rangordnung der Zwecke kann es aber auch kein Maß für die Größe des Gesamtergebnisses geben. Die Vorteilhaftigkeit ist hier keine im Sinne *bestimmter* ökonomischer Marktergebnisse, sondern sie besagt, daß Wettbewerb vorteilhaft ist, weil er für alle Marktteilnehmer die genannten Vorteile bietet.

b) Überindividuelle Vorteile

Wenn es heißt, der Wettbewerb werde wegen seiner gesamtwirtschaftlichen Funktionen oder aus gesamtwirtschaftlichen Interessen gewünscht, hat ökonomische Vorteilhaftigkeit jedoch in der Regel einen anderen Inhalt. Es liegen andersartige Wertprämissen zugrunde. Beispielsweise besagt der so harmlos erscheinende Terminus „Funktion“ zunächst lediglich, daß der Wettbewerb irgend etwas „leistet“. Aber es wird dem Terminus Funktion zugleich ein teleologischer Sinn beigegeben, wobei die Volkswirtschaft als anthropomorphistisches Gebilde, als eine überpersönliche Einheit angesehen wird. Und es wird davon ausgegangen, daß diese als eine Art Einzelwirtschaft oder als Wirtschaftssubjekt aufgefaßte Volkswirtschaft eigene Zwecke und Ziele setzt, zu deren Verwirklichung der Wettbewerb als Instrument

¹⁶ Nur in diesem Sinne kann J. M. Clark verstanden werden, wenn er für das 4. Kapitel seines „Competition as a Dynamic Process“ (The Brookings Institution, Washington 1961, S. 63), in dem er die Ziele der Wettbewerbspolitik beschreibt, folgende Überschrift wählt: „What do we want competition to do for us?“

eingesetzt werden soll. Der Wettbewerb nimmt dann Funktionen für eine derartige als überpersönliches Wesen verstandene Volkswirtschaft wahr, und darin sieht man seine politische Rechtfertigung. Bei einer solchen Deutung wird der Wettbewerb als Funktionsmechanismus verstanden, er dient ökonomischen Zwecken einer überpersönlichen Wesenheit. Ökonomische Vorteilhaftigkeit wird hier vom Standpunkt einer überpersönlichen sogenannten volkswirtschaftlichen Zielfunktion her verstanden. Jede Neuformulierung dieser Zielfunktion kann dem Wettbewerbsbegriff einen neuen Inhalt geben¹⁷. Die gleichen Wertsetzungen liegen in der Regel auch der Auffassung zugrunde, Wettbewerb sei eine sogenannte Institution der Volkswirtschaft oder er sei ein sogenanntes wirtschaftspolitisches Instrument.

III. Das Problem der Zielkompatibilität

Das Problem der Zielkompatibilität stellt sich nur innerhalb der axiologischen Zielbestimmung. Der theoretischen Wettbewerbspolitik sind die beiden Zielkomplexe vorgegeben. Sie hat zu analysieren, welche Gestaltung der Marktprozesse die verschiedenen Ziele zu verwirklichen in der Lage ist. Dabei ist die Kompatibilitätsfrage zweimal zu behandeln, weil es zwei verschiedene Begriffsinhalte der ökonomischen Vorteilhaftigkeit gibt.

1. Wettbewerbsfreiheit und individuelle Vorteile

Der aus Wettbewerbsfreiheit resultierende marktwirtschaftliche Koordinierungsprozeß liefert den Marktteilnehmern reziprok individuelle ökonomische Vorteile. Schaffung neuer Güter, neuer Produktionsverfahren, neuer organisatorisch-ökonomischer Einrichtungen, neuer Märkte usw. setzt Freiheit zur Initiative und zum Vorstoß voraus. Aus

¹⁷ Ein Vertreter dieser Auffassung formuliert es wie folgt: „Als letzte Bezugsgröße für eine Gewichtung der Wettbewerbsfunktionen untereinander kommt nur der *wirtschaftliche Wohlstand* der Gesamtbevölkerung des betreffenden Wirtschaftsgebietes in Betracht. Da die Aufstellung einer exakten Wohlfahrtsfunktion bisher immer gescheitert ist, läßt sich dabei der Begriff ‚Wohlstand‘ nur unter Hinweis auf den allgemeinen Sprachgebrauch interpretieren. Er wird in diesem Zusammenhang so zu verstehen sein, daß er die wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele, die zwischen den großen politischen Parteien parlamentarischer Industriestaaten unumstritten sind, umfaßt“ (Kantzenbach, E.: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1966, S. 130/1). Es sei festgehalten, daß der Ersatz einer „exakten Wohlfahrtsfunktion“ durch den Wohlfahrtsbegriff des „allgemeinen Sprachgebrauchs“ den Formalismus des wohlfahrtsökonomischen Ansatzes noch nicht behebt. Die auf einem solchen Ansatz fußenden wettbewerbspolitischen Ratschläge sind reiner Ökonomismus, oder besser Pseudo-Ökonomismus, und keine Politische Ökonomie (vgl. Albert, H.: Politische Ökonomie und rationale Politik, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 59—87).

dieser Freiheit folgt, daß konservative und immobile Konkurrenten bedroht und gezwungen werden, sich nachfolgend anzupassen. Ferner setzt die Ausbreitung des ökonomischen Fortschritts die Freiheit zur Nachfolge, zur Imitation voraus. Sofern ein „spirit of competition“ besteht, hat Wettbewerbsfreiheit individuelle ökonomische Wettbewerbsvorteile zur Folge.

Eine gemeinsame Werthierarchie zur Beurteilung der individuellen Vorteile gibt es nicht. Es läßt sich nur sagen, daß Wettbewerb für alle vorteilhaft ist. Wettbewerbsfreiheit ist also Voraussetzung für eine so verstandene ökonomische Vorteilhaftigkeit. Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit sind zwei Aspekte desselben wettbewerblichen Prozesses, sie sind zwei Seiten derselben Medaille. Deshalb kann es keine Alternative, keinen Konflikt und kein Problem der Vorrangigkeit zwischen beiden Zielen geben. Es ist einseitig und irreführend, wenn man glaubt, einen dieser Aspekte ganz oder teilweise vernachlässigen zu können. (Die Auffassungen von der Prädominanz eines dieser beiden Aspekte erklären sich möglicherweise aus einem isolierten Nebeneinander der rechtswissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen, das leider weit verbreitet ist. Es entspricht jedoch bei diesem Problem nicht den sachlichen Gegebenheiten, eine solche Grenze zwischen ihnen zu ziehen.)

Auch wenn man Wettbewerbspolitik damit begründet, daß man lediglich den ursprünglichen menschlichen Trieb, symbolisiert durch die göttliche „gute Eris“, auch im Bereich der Wirtschaft bejahe, so geschieht das ebenfalls aus Gründen der ökonomischen Vernunft. Die sich in wettbewerblichen Marktprozessen vollziehende Koordinierung entspricht nicht nur diesem ursprünglichen menschlichen Streben, sondern die Marktteilnehmer erzielen reziprok durch eine derartige Gestaltung der Marktprozesse auch ökonomische Vorteile. Der Wettbewerb ist — im Gegensatz zu dem durch die Göttin „böse Eris“ symbolisierten Kampf und Streit — geeignet, den Menschen bei ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu helfen. Die Menschen können durch Beteiligung am Wettbewerb ihr Verhältnis zur Welt der knappen Güter verbessern. Erhaltung des wirtschaftlichen Wettbewerbs ist ökonomisch vernünftig. Insofern sind Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit nicht zwei unabhängige Wertsetzungen, sondern ein einheitlicher Wertkomplex. Die wirtschaftspolitische Zielsetzung, wettbewerbliche Marktprozesse zu realisieren, umfaßt beides zugleich, Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit, in dem Sinne, daß sie reziprok individuelle Vorteile liefern. Das Problem der Zielkompatibilität taucht nicht auf. Denn es handelt sich um zwei Aspekte einer Wert-Gesamtheit und nicht um verschiedene Ziele.

Es finden sich jedoch in der Literatur immer wieder Hinweise auf Beispiele, in denen die Zielsetzungen Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit angeblich in Konflikt geraten. Es handelt sich um Fälle wie etwa weitreichende economies of scale, die in dem betreffenden Wirtschaftszweig eine Monopolstellung unausweichlich machen, oder um barriers to exit, die etwa in der Landwirtschaft oder im Einzelhandel die Verdrängung submarginaler Unternehmen verhindern, oder um die Fälle der sogenannten Leitungsmonopole und andere. Im Fall der economies of scale und der Leitungsmonopole könne man die ökonomischen Vorteile nur erzielen, wenn man Marktmacht akzeptiert. Im Fall der barriers to exit führe der Wettbewerb zur Übersetzung des betreffenden Wirtschaftszweiges mit unwirtschaftlich arbeitenden Betrieben. Daraus hat man gefolgert, es könne gelegentlich zu einem Dilemma zwischen Wettbewerbsfreiheit und ökonomischer Vorteilhaftigkeit kommen. Dieses Dilemma ist jedoch nur scheinbar. In den genannten Beispielen handelt es sich um Fälle, in denen für einige Marktteilnehmer die Wettbewerbsfreiheit zugunsten anderer unangemessen eingeschränkt ist. Economies of scale und Leitungsmonopole verschaffen „übermäßige“ Marktmacht. Barriers to exit beschränken die Freiheit der Pionierunternehmer „unangemessen“. Sofern diese Faktoren nicht auf ein angemessenes Maß reduziert werden können, handelt es sich um Wirtschaftsbereiche, in denen Wettbewerb „nicht möglich“ ist. Es handelt sich also nicht um ein Dilemma zwischen Wettbewerbsfreiheit und ökonomischer Vorteilhaftigkeit, sondern um Fälle nicht möglichen Wettbewerbs. In derartigen Marktprozessen fehlen neben der Wettbewerbsfreiheit auch die reziproken individuellen ökonomischen Vorteile.

2. Wettbewerbsfreiheit und überindividuelle ökonomische Vorteile

Anders stellt sich die Frage der Zielkompatibilität, wenn man Wettbewerb als Instrument für überpersönliche ökonomische Zwecke ansieht. Eine derart interpretierte ökonomische Vorteilhaftigkeit einerseits und Wettbewerbsfreiheit andererseits sind zwei verschiedene Zielkomplexe. Zwischen diesen Zielen besteht nicht notwendigerweise Harmonie.

Wettbewerb wird hier als selbständiger Gegenstand, als politische Institution oder als politisches Instrument angesehen. Als solcher steht er ganz oder teilweise außerhalb der konkreten Beziehungen der Wettbewerber zueinander oder über ihnen und wird von diesen begrifflich

abgetrennt¹⁸. Gibt man dem Wettbewerb einen derartigen Inhalt, so konstruiert man ein ideales Scheingebilde: Die Wettbewerber werden dann als Funktionsträger gedeutet; indem sie Wettbewerb treiben, erfüllen sie einen überpersönlichen Zweck. Somit wird der Wettbewerb als abstrakter Gegenstand, als ideales, finales, „objektives“, formales oder sonst abstraktes Vernunft- oder Willensgebilde, als apparatives Zweckgefüge oder als staatliche oder sonstige öffentliche Einrichtung gedeutet. Da der in einer solchen Weise teleologisch interpretierte und institutionell objektivierte Wettbewerb unreal und leer ist, können die daran geknüpften Zwecke, Inhalte und normativen Folgerungen mehr oder weniger willkürlich abgeändert oder ausgetauscht werden. Sobald man ihn von den konkreten Beziehungen der Wettbewerber zueinander abgelöst hat, gibt es darin kaum noch Grenzen.

Der Zielsetzung *Wettbewerbsfreiheit* widerspricht es, die Wettbewerber als in ein apparatives Zweckgefüge eingeordnete Lebewesen anzusehen. Mit der Wertsetzung *Wettbewerbsfreiheit* wird es abgelehnt, die Wettbewerber als Funktionsträger zu behandeln. Die Wettbewerber dienen, indem sie Wettbewerb treiben, reziprok lediglich ihren eigenen, frei gewählten Zielen und Zwecken, nicht jedoch erfüllen sie solche abstrakter, überpersönlicher Art. Es ist denkunmöglich, sich auf den Standpunkt zu stellen, die Wettbewerber erfüllen, indem sie Wettbewerb treiben, einen überpersönlichen ökonomischen Zweck und zugleich zu betonen, die Wettbewerber dienen lediglich ihren eigenen, frei gewählten Zwecken.

Deutet man Wettbewerb als Instrument für überpersönliche ökonomische Zwecke, so widersprechen sich die den beiden Zielkomplexen *Wettbewerbsfreiheit* und ökonomische Vorteilhaftigkeit zugrunde liegenden Wertsetzungen. Man muß sich entscheiden, ob man Wettbewerbsfreiheit oder irgendwie definierte überpersönliche ökonomische Vorteile wünscht. Entscheidet man sich für letztere, so lehnt man es prinzipiell ab, Wettbewerb als volkswirtschaftlichen Koordinierungsprozeß zu wünschen. Unter Wettbewerb versteht man dann lediglich eine psychologische Technik, die in den Dienst bestimmter ökonomischer Ziele gestellt wird. Deshalb kann ein solcher Wettbewerb dann als „sozialistischer Wettbewerb“ den Zwecken eines kommunistischen

¹⁸ Dieser Deutung ist man sich sehr wohl bewußt. Vgl. etwa W. Benisch, der den Hinweis von R. Lukes, vor Beschränkungen könnten begrifflich nur Personen geschützt werden, mit folgendem Hinweis abwehrt: „Auch wirtschaftliche Vorgänge wie der Ablauf des Marktmechanismus sind begrifflich einer Beschränkung fähig. Wenn solche Vorgänge auch letzten Endes auf einer Vielzahl von persönlichen Beschlüssen beruhen, kommt der Einzelentscheidung hier nur die Bedeutung eines anonymen Elements im volkswirtschaftlichen Prozeß zu“ (Kartellrecht und Schutz der individuellen Freiheit, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 11/1961, S. 766).

Staates¹⁹ ebenso dienen wie den Planzielen von Planifikateuren²⁰ oder dem monopolistischen Machtstreben eines großen Konzerns, der zwischen seinen Betrieben „intrafirm competition“²¹ veranstaltet²².

Es handelt sich also um zwei verschiedene Inhalte, die dem Wettbewerbsbegriff gegeben werden. Einerseits versteht man unter Wettbe-

¹⁹ Vgl. dazu etwa W. Röpke: „Handelt es sich um den Wettbewerb als Mittel des Ansporns, so haben wir es mit einer einfachen psychologischen Technik zu tun, die in der kollektivistischen Wirtschaft nicht minder als in der Marktwirtschaft anwendbar ist, ja als innerhalb jeder menschlichen Gruppe, einer Schule, eines Regiments oder was es auch sei.“ Ferner: „Sozialistischer Wettbewerb‘ kann also bestenfalls nur Stimulierung der Leistung (möglicherweise der wirtschaftlich falschen), nicht aber Ordnung und Steuerung des Wirtschaftsprozesses erreichen. Immer wird ihr nur die eine Hälfte dessen zugänglich sein, was wir unter Wettbewerb in der Marktwirtschaft verstehen, ...“ (Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlenbach-Zürich und Stuttgart, 4. Aufl. 1966, S. 151 ff.; Zitate auf S. 152 und 153).

²⁰ Diese These bedarf der Differenzierung. Allerdings ist die wissenschaftliche Diskussion darüber noch nicht abgeschlossen. Grundlegend: Möller, H.: Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, in: N. Kloten, W. Krelle, H. Möller und F. Neumark: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Festschrift für E. von Beckerath, Tübingen 1964, S. 549 ff.; Schneider, H. K.: Planifikation als normatives Informationssystem und als Koordinierungsprinzip, Z. f. d. ges. Staatswiss., Bd. 120/1964, S. 329 ff.; Tuchtfeldt, E.: Wettbewerb und langfristige Wirtschaftspolitik, Z. f. Nationalök., Bd. XXVII/1967, S. 1–18.

²¹ So sieht beispielsweise E. Salin keinen Unterschied zwischen „interfirm“ und „intrafirm competition“: „Entgegen den Befürchtungen der Monomanen, daß ein marktbeherrschendes Monopol die Konkurrenz zum Erliegen bringe, ...“ findet sich eine von Jahr zu Jahr steigende Konkurrenz innerhalb der Konzerne. Es ist bekannt, daß bei General Motors die Fabriken, ... in echtem Wettbewerb sich behaupten müssen“ (Salin, E.: Vor einer neuen Welt, Amerikanische Impressionen 1966, in: Mitteilungen der Listgesellschaft, Fasc. 5, Nr. 13, 30. Juli 1966, S. 299). Für E. Salin ist Wettbewerb lediglich eine Art von Wirtschaftstechnik. Das gleiche gilt offenbar für H. St. Seidenfus, wenn er schreibt: „Es ist gewiß kein Naturgesetz, daß der ökonomische Wettbewerb seine leistungsanspornende Funktion nur in der Anonymität des Marktes ausüben könne. Dieser Wettbewerb ist grundsätzlich ebenso am grünen Tisch der Kartellverhandlungen wie in den Beratungen innerhalb der Studien- und Planungsgruppen möglich, deren sich die französische ‚Rahmenplanung‘ bedient, um die einzelwirtschaftlichen Produktionspläne und -möglichkeiten der Unternehmer aufeinander abzustimmen“ (Konkurrenz und Kooperation in der Marktwirtschaft, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 14, August 1963).

²² E. Kantzenbach, der eine solche Wettbewerbsauffassung vertritt, bestätigt unter Hinweis auf meinen Vortrag ausdrücklich, daß meine Deutung dieser Auffassung vom Wettbewerb als eines Instruments für überpersönliche Zwecke zutrifft: „Selbstverständlich kann prinzipiell dieser Kalkulations- und Kontrollmechanismus (scil. dieser Wettbewerb) auch als ‚sozialistischer Wettbewerb‘ den Zwecken eines kommunistischen Staates ebenso dienen wie den Planzielen von Planifikateuren oder dem monopolistischen Machtstreben eines großen Konzerns, der zwischen seinen Betrieben ‚intrafirm competition‘ veranstaltet.“ (Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, in: Jahrb. f. Nationalök. u. Stat., Band 181/1967, S. 199. Anm. 32.) (Seine Beifügung, ich hätte das „verneint“, ist mir allerdings unerklärlich.)

werb einen gesamtwirtschaftlichen Ordnungs- und Koordinierungsprozeß, in dem zugleich Leistungsanreize wirksam sind. Im zweiten Fall versteht man unter Wettbewerb einen „Mechanismus“, eine psychologische Technik, eine Veranstaltung lediglich zur Stimulierung der Leistung²³.

Man könnte es bei dem Aufweis dieser logischen Konsequenzen sein Bewenden haben lassen und es dem Leser anheimstellen, sich den ihm zusagenden Begriff des Wettbewerbs auszuwählen. Damit würde man aber der Auffassung vom Wettbewerb als eines Instruments für überpersönliche ökonomische Zwecke nicht gerecht. Bei den meisten Varianten dieser Auffassung findet sich ein weiterer Gedanke. Es wird nämlich unterstellt, daß es sich grundsätzlich um einen Wettbewerb im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung handelt. Wettbewerb werde zwar als Institution gewünscht, doch es wird hinzugefügt, es handele sich um eine solche „der sozialen Marktwirtschaft“²⁴; oder es wird gesagt, der Wettbewerb werde zwar aus Gründen des „materiellen Erfolges“ gewünscht, es handele sich aber um eine „auf Erhaltung der Marktwirtschaft gerichtete Wirtschaftspolitik“²⁵; oder es heißt, es sei eine „ausschließlich wirtschaftliche Orientierung der Wettbewerbspolitik“ gerechtfertigt, aber es müsse „als Datum“ eine „politische Entscheidung für die Marktwirtschaftsordnung“ unterstellt werden²⁶. Es wird der Wettbewerb also als wirtschaftspolitische Institution, als Einrichtung zur Erfüllung ökonomischer Funktionen oder als Instrument für ökonomische Wirkungen angesehen, aber der instrumentale Charakter wird grundsätzlich nur innerhalb des Rahmens einer marktwirtschaftlichen Ordnung akzeptiert.

Die marktwirtschaftliche Ordnung ist jedoch das ökonomische Äquivalent einer liberalen Demokratie, sie ist der ökonomische Aspekt einer Gesellschaftsordnung, die das menschliche Leben nicht aus einem wie

²³ Bei dieser Auffassung handelt es sich um eine Erscheinung des „sozialen Rationalismus“ (vgl. Röpke, W.: a.a.O., S. 146 ff.). Unter Wettbewerb versteht man dann nicht mehr als eine Art von „Wirtschaftstechnik“, die in jede Art von Gesellschaft eingebaut werden kann. Auch die Sprache verrät die technische Analogie, z. B. wenn Wettbewerb als „Preismechanismus“ oder als „Kalkulations- und Kontrollmechanismus“ (vgl. Anm. 22) bezeichnet wird. Es wird sogar ausdrücklich erklärt: „Die Frage, wo der Wettbewerb im Einzelfall noch ‚möglich‘ ist, läßt sich nur noch vom ‚Fachmann‘ ... feststellen. Durch weitere Spezifizierung ist die Frage von einer ‚politischen‘ zu einer ‚technischen‘ geworden“ (Kantzenbach, E.: a.a.O., S. 202 f.).

²⁴ Z. B.: Benisch, W.: Kartellrecht und Schutz der individuellen Freiheit, a.a.O., S. 777.

²⁵ So H. Würdinger: „... das deutsche Recht schützt den Wettbewerb aus Gründen des materiellen Erfolges; es ist nichts anderes als in Form des Gesetzes vollzogene, auf Erhaltung der Marktwirtschaft gerichtete Wirtschaftspolitik“ (Freiheit der persönlichen Entfaltung, Kartell und Wettbewerbsrecht, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 3/1953, S. 726).

²⁶ Kantzenbach, E.: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 12/13.

immer gearteten Zweck erklärt. Sie fußt auf der Voraussetzung, daß die Menschen, indem sie leben, keinen übergeordneten Zweck, sondern ihr eigenes Selbst erfüllen. Sie geht davon aus, daß freie Menschen ihre eigenen Mittel und Fähigkeiten für ihre eigenen Zwecke einsetzen. Eine „wirtschaftspolitische Grundentscheidung... für den Primat des Wettbewerbs“²⁷, eine „auf Erhaltung der Marktwirtschaft gerichtete Wirtschaftspolitik“²⁸ und die grundsätzliche Bejahung einer „sozialen Marktwirtschaft“ bedeuten also zugleich eine grundsätzliche Bejahung dessen, daß das menschliche Leben sich nicht aus einem wie immer gearteten überpersönlichen Zweck erklären läßt.

Die Auffassung, Wettbewerb sei ein Instrument, um überpersönliche ökonomische Funktionen innerhalb einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung zu erfüllen, enthält also zwei sich widersprechende Wertsetzungen. Die erste Wertsetzung, Wettbewerb sei ein Mittel für überpersönliche volkswirtschaftliche Funktionen, funktionalisiert die Wettbewerber und unterwirft sie einem irgendwie definierten austauschbaren überpersönlichen Zweck. Daß diese Zwecke veränderlich und austauschbar sind, wird sogar als ein besonderer Vorteil angesehen. Die andere Wertsetzung, die in dem Ziel einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung enthalten ist, bedeutet dagegen die Ablehnung einer solchen Funktionalisierung, sie lehnt es ab, Wettbewerber als in ein apparatives Zweckgefüge eingeordnete Lebewesen anzusehen. Wenn man also Wettbewerbspolitik als Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik begreift, kann man Wettbewerb nicht lediglich als eine psychologische Technik auffassen. Im Rahmen einer derartigen gesamtwirtschaftlichen Konzeption hat Wettbewerbspolitik die Aufgabe, die Entscheidung für den Wettbewerb als einen gesamtwirtschaftlichen Koordinierungsprozeß (in dem zugleich Leistungsanreize wirksam sind) zu vollziehen.

Die These, Wettbewerb sei lediglich ein Instrument, um bestimmte gesamtwirtschaftliche Ziele zu erfüllen, wird — von einigen Ausnahmen abgesehen — vor allem von juristischen Autoren vertreten, die sich dabei auf nationalökonomische Theorien und Thesen berufen. Zunächst: Eine nationalökonomische Theorie kann keine Auskunft darüber geben, was wirtschaftspolitisch angestrebt werden soll. Ferner: Wenn ein Nationalökonom die Feststellung trifft, daß ein wirtschaftspolitisches Instrument bestimmte ökonomische Auswirkungen hat, so gilt eine solche These nur innerhalb des rein theoretischen Zusammenhangs. Die Nationalökonomie sucht zum Beispiel zu zeigen, welche ökonomischen Konsequenzen sich unter bestimmten „gegebenen“ Voraussetzungen aus dem Wettbewerb ergeben. In einem solchen Aufweis ist

²⁷ Derselbe: a.a.O., S. 12.

²⁸ Würdinger, H.: a.a.O., S. 726.

jedoch nicht die These enthalten, daß wirtschaftspolitische Mittel ohne jeden Eigenwert und wertmäßig indifferent sind. Außerdem werden die zur Deduktion eines solchen Zusammenhanges notwendigerweise gemachten Voraussetzungen in praxi durch den Einsatz des vorgeschlagenen Mittels verändert.

Auch dieserhalb läßt sich die Wertsetzung nicht auf die „gegebenen“ ökonomischen Wirkungen beschränken. Wer den Wettbewerb aufgrund eines nationalökonomischen Theorems lediglich wegen bestimmter gesamtwirtschaftlicher Wirkungen fordert, hat die dem Instrument inhärenten Wertelemente ganz übersehen. Jede Berufung auf die nationalökonomische Fachdisziplin ist insofern verfehlt²⁹.

Deutet man Wettbewerb als eine Art Wirtschaftstechnik zur Stimulierung der Leistung, muß man bestimmte ökonomische Ziele, die als Ergebnis erreicht werden sollen, definieren. Möglicherweise sind diese Ziele so definiert, daß sie sich mit den aus dem wettbewerblichen Koordinierungsprozeß für die Marktteilnehmer entstehenden reziproken Vorteilen decken. In diesem Fall wird, obwohl sich die zugrunde liegenden Wertsetzungen prinzipiell ausschließen, kein Zielkonflikt evident. Das ist jedoch ein recht unwahrscheinlicher Fall. In der Regel werden Zielkonflikte auftreten. Es entsteht dann ein Dilemma, in dem man sich für Wettbewerb als Koordinierungsprozeß oder für die jeweils definierte gesamtwirtschaftliche ökonomische Zielfunktion entscheiden muß. Wenn man sich dafür entscheidet, bestimmte Bereiche aus dem wettbewerblichen Koordinationsprozeß auszuklammern, ergibt sich ein „politischer Ausnahmebereich“³⁰. Es tritt dann allerdings die Frage auf, in welcher Weise die „safeguards of competition“ durch andersartige „Spielregeln“ oder Koordinationsprinzipien ersetzt werden können. Das ist Aufgabe von sogenannten Ausnahmeregelungen. Die Frage der adäquaten Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen ist jedoch nicht Gegenstand dieser Abhandlung.

C. Das Praktikabilitätsproblem bei der gesetzlichen Normierung

Als Ergebnis der vorhergegangenen Überlegungen zu den Zielsetzungen der Wettbewerbspolitik läßt sich der Wettbewerb als die Norm der

²⁹ G. Myrdal hat hierauf besonders aufmerksam gemacht: „Logische Fehler aber sind unvermeidlich, wenn die ökonomische Theorie das logisch unmögliche Kunststück versucht, politische Folgerungen ohne politische Prämissen zu gewinnen“ (Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinfbildung, Hannover 1963, S. 12).

³⁰ Diese terminologische Unterscheidung hatte ich seinerzeit in einer Abhandlung „Wettbewerbspolitik und Exportkartelle“ (Jahrb. f. Nationalök. u. Stat., Bd. 173/1961, S. 346) vorgeschlagen. E. Tuchtfeldt nennt solche Bereiche „wirtschaftliche Naturschutzgebiete“ (a.a.O., S. 18).

Wettbewerbspolitik näher definieren: Wettbewerb sind jene Marktprozesse, in denen sich Wettbewerbsfreiheit und, weil sie reziprok individuelle ökonomische Vorteile zur Folge hat, ökonomische Vorteilhaftigkeit „manifestieren“. Durch wettbewerbspolitische Maßnahmen (Gesetzesvorschriften, Einrichtungen usw.) sollen die Marktprozesse in die gewünschte Richtung geleitet werden. Die Wettbewerbspolitik als Wissenschaft hat die Aufgabe, die adäquaten Maßnahmen aufzuzeigen und ihnen konkreten Inhalt zu geben. Hier entsteht der Wunsch nach einer praktikablen Ausgestaltung der Definition. Er ist offenbar in der Vorstellung gegründet, daß man zur Herausarbeitung der adäquaten wettbewerbspolitischen Maßnahmen vorher wissen muß, wie die gewünschten wettbewerbslichen Marktprozesse konkret aussehen sollen.

I. Wettbewerb als Norm und als analytisches Modell

Die Preis- und Wettbewerbstheorie hat sich bisher bemüht, zahllose Wettbewerbsmodelle zu konstruieren. Es hat nicht viel Sinn, sie hier Revue passieren zu lassen. Jedes Modell gilt unter bestimmten Voraussetzungen und fußt auf bestimmten Konstanzannahmen. Jedes Modell erfaßt — wenn überhaupt — isolierend nur einen oder mehrere Aspekte dessen, was die realen Marktprozesse ausmacht. Jedes preis-, markt- oder wettbewerbstheoretische Modell gibt Antworten auf irgendwelche spezifischen Fragen.

Wenn wir uns beispielsweise das statische Modell des Wettbewerbsgleichgewichts vor Augen halten, so beantwortet es uns die Frage nach der optimalen Faktorkombination. Bei seiner Konstruktion wird aber — neben anderem — vom innovatorischen Wettbewerb abstrahiert³¹. Oder das Cournotsche Duopol, um ein anderes Beispiel zu nennen, zeigt uns, welcher Preis, welche Mengen und welche Marktaufteilung sich unter Voraussetzung bestimmter Verhaltensweisen ergeben. Das Ergebnis ist aber nur deduzierbar, wenn bestimmte Aspekte der Wettbewerbsfreiheit (z. B. der innovatorische und der potentielle Wettbewerb) abstrahierend ausgeklammert werden. Auch die „Dynamisierung“ der statischen Modelle führt nicht zur Berücksichtigung der geschehnishaften Zeit, sondern ermöglicht nur eine abstrakte Periodisierung³².

³¹ Vor allem wird meistens übersehen, daß die Wettbewerbsfreiheit aus diesem Modell gleichsam hinauskomplimentiert wurde. J. M. Clark hatte schon vor vielen Jahren darauf hingewiesen: „A third group of objectives is concerned ... with the conditions of competitive rivalry in itself. It regards freedom and opportunity as ends in themselves. ... This goal ... is overrigidified in the theoretical concept of an economic law (scil. the perfect economic market of theory) which dictates economic conduct and its results with a precision from which there is no escape. This would reduce economic freedom to a paradox, since the meaning of freedom resides in a margin of discretion in choosing one's course of action“ (Competition: Static Models and Dynamic Aspects, *Americ. Econ. Rev.*, Vol. 45/1955, Papers & Proceedings, S. 455 f.).

³² Vgl. Hoppmann, E.: Die Periodenanalyse als Theorie der volkswirtschaftlichen Dynamik, Berlin 1956, S. 133 ff. u. 167 f.

Das Cobweb-Theorem zeigt beispielsweise, wie unter verschiedenen Voraussetzungen bestimmte Verlaufstypen von Preis und Menge in einem als „gegeben“ unterstellten Markt auftreten können. Auch diese Antwort ist nur zu erhalten, wenn von bestimmten Aspekten des Wettbewerbs abstrahiert wird (Abstraktion von innovatorischem Wettbewerb bei Substitutionsprodukten und von potentielltem Wettbewerb innerhalb eines intertemporalen Preisbildungsprozesses). Man ging dann dazu über, den Wettbewerb im Anschluß an Schumpeter und J. M. Clark als einen historischen Entwicklungsprozeß zu modellieren. Beispielsweise sei hier eine Arbeit von H. Arndt³³ genannt. In ihr wird ein Modell des „optimalen Wettbewerbs“ entwickelt, bei dem der Markt sich zwischen den Extremen „Nivellierung“ und „Differenzierung“ bewegt. Aber auch dieser Wettbewerbsprozeß gilt nur unter bestimmten Voraussetzungen. So gibt es im Modell Arndts nicht den Tatbestand, daß Unternehmen in mehreren Märkten zugleich auftreten und daß sie auf diesen Märkten sich einerseits als Konkurrenten, andererseits als Anbieter und Nachfrager begegnen. In neuester Zeit führte E. Heuß³⁴ die Entwicklungsphasen des Marktes in die markttheoretische Analyse ein. Aber auch hier wird von gewissen Aspekten wettbewerblicher Marktprozesse abstrahiert.

Alle diese preis- und wettbewerbstheoretischen Modelle sind mehr oder weniger aktuell oder realistisch. Sie zeigen, welche Ergebnisse der Wettbewerbsprozeß unter bestimmten Voraussetzungen hat, und vertiefen unsere Einsichten in die Zusammenhänge und Abhängigkeiten solcher Prozesse. Der Fortschritt der Preis-, Markt- und Wettbewerbstheorie zeigt sich einerseits in der Konstruktion immer komplizierterer und abstrakterer Modelle, andererseits in der Bildung umfassenderer Modelle, bei denen möglichst alle bisher bekannten und analysierten Aspekte der Marktprozesse einbezogen werden. Es fragt sich, welches der zahlreichen analytischen Modelle jenen Wettbewerbsprozeß beschreibt, der das Ziel der Wettbewerbspolitik ist.

Prinzipiell bestehen keine Bedenken, ein analytisches Modell als Vorbild oder Wunschbild für die Verwirklichung eines Programms zu verwenden. Eine solche normative Verwendung setzt jedoch den Nachweis voraus, daß dieses Modell den Zielsetzungen entspricht.

Marktprozesse sind indessen historische Prozesse, und Wettbewerbspolitik fußt auf den Annahmen, daß es historische Gesetze der sozialen, technischen oder ökonomischen Entwicklung nicht gibt und daß es prinzipiell möglich ist, Wettbewerbsfreiheit durch wettbewerbspolitische Maßnahmen zu sichern. Freiheit hat aber Ungewißheit zur Voraussetzung³⁵. Welche Art von Marktprozessen das schöpferische Ingenium des Menschen bei aufrechterhaltener Wettbewerbsfreiheit hervorbringen wird, ist deshalb grundsätzlich unbekannt. Wettbewerb ist ein Prozeß,

³³ Arndt, H.: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952.

³⁴ Heuß, E.: Allgemeine Markttheorie, Tübingen und Zürich 1965.

³⁵ Vgl. etwa: Heuß, E.: Freiheit und Ungewißheit, in: ORDO, Band XV/XVI/1965, S. 43—54.

der Möglichkeiten bietet und Chancen eröffnet. Er ist ein Such-, Lern- und Informationsprozeß. Das Potential läßt sich nicht definieren, es sollen lediglich Chancen und Möglichkeiten offengehalten werden. Wegen der „Offenheit des geschichtlichen Prozesses“³⁶ ist es nicht möglich, jene Marktprozesse, in denen sich Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit manifestieren, positiv in ihren Zusammenhängen und Ergebnissen im einzelnen praktikabel zu beschreiben.

Es ist also selbst das neueste und modernste Modell wettbewerblicher Marktprozesse zur Definition des als wirtschaftspolitische Norm gewünschten Wettbewerbs nicht hinreichend. Es sei denn, wir würden auch sämtliche zukünftigen Modelle der Wettbewerbstheorie, die unsere Einsichten in das Wirken wettbewerblicher Prozesse wahrscheinlich weiter vertiefen werden, kennen. Dazu müßten wir aber über ein Modell aller möglichen wettbewerbs- und preistheoretischen Modelle verfügen. Das würde jedoch genaue Kenntnis voraussetzen, welche Art von Wettbewerbsprozessen und ökonomischen Vorteilen noch entstehen werden. „Wenn wir nämlich ... den Wettbewerb als eine Art Entdeckungsverfahren zur Nutzung von zunächst unbekannten Umständen betrachten, so folgt daraus, daß wir die Leistungen des Wettbewerbs zwar an konstruierten hypothetischen Modellen demonstrieren, aber die Theorie grundsätzlich nie an jenen Fällen nachprüfen können, an denen sie praktisch allein interessant ist. Denn um festzustellen, ob der Wettbewerb in der Wirklichkeit zu einer solchen Nutzung von Kenntnissen führt, die ohne ihn nicht genutzt würden, müßte zumindest der die Theorie nachprüfende Wissenschaftler dieses Wissen schon besitzen, und dann brauchten wir den Wettbewerb nicht mehr, um es zu nutzen“³⁷. Die Markt-, Preis- und Wettbewerbstheorie kann uns also kein Modell liefern, das die Norm der Wettbewerbspolitik praktikabel beschreibt. Wettbewerbliche Marktprozesse können lediglich allgemein, und zwar nur mit Hilfe der Wettbewerbsfreiheit gekennzeichnet werden³⁸. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Wettbewerbsfreiheit praktikabel definiert werden kann.

³⁶ Müller-Armack, A.: Entwicklungsgesetze des Kapitalismus, Berlin 1932, S. 134. Vgl. auch Watrin, Ch.: Ökonomische Entwicklungsgesetze, in: Beiträge zur Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschaftspolitische Chronik, hrsg. vom Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, 1966, S. 67 ff.

³⁷ v. Hayek, F. A.: Rechtsordnung und Handelsordnung, in: Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften, Karlsruhe 1967, S. 203/4.

³⁸ W. Weber schlägt vor, Wettbewerb zu definieren als „Chance, sich gegenseitig im Wirtschaftserfolg zu beeinflussen, indem man durch Inaussichtstellen möglichst günstiger Geschäftsbedingungen nach Geschäftsverbindung mit Dritten trachtet“ (Wettbewerbsrechtliche Probleme der Europäischen Integration, Wien 1964, S. 13). Dieser Ansatzpunkt scheint mit dem hier Vorgetragenen weitgehend übereinzustimmen. Allerdings ist die „Chance“ bzw. Wettbewerbsfreiheit eine Voraussetzung für Wettbewerb und nicht mit ihm identisch.

II. Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit als Ansatzpunkt für wettbewerbspolitische Maßnahmen

Wettbewerbsfreiheit ist relative Freiheit im Rahmen der Marktprozesse. Jedoch geht es in der Wettbewerbspolitik nicht um Freiheit im Sinne einer Prinzipienerklärung, sondern um die Frage des konkreten Freiheitsspielraumes: wieviel, für wen, für was? Um diese Spielräume normativ zu definieren, müßte man sagen, wo, wie und in welchem Ausmaß jedem Wettbewerbsfreiheit zusteht.

Von juristischer Seite wird darauf hingewiesen, daß für die Verteilung der Freiheitsbereiche nur der Gleichheitsgrundsatz in Betracht kommen könne. Wettbewerbsfreiheit sei demnach „gleichheitsgebundene wirtschaftliche Freiheit“³⁹. In der Tat bietet das Gleichheitsprinzip einen prinzipiellen Orientierungspunkt, doch hilft es bei der praktikablen Ausgestaltung des Begriffs Wettbewerbsfreiheit nicht viel weiter. Denn Wettbewerbsfreiheit kann nicht statisch gesehen werden. Durch die aus der Freiheit resultierenden Marktprozesse werden die relativen Freiheitsbereiche immer wieder verändert. In welcher Weise sich die Freiheitsbereiche im historischen Marktprozeß verschieben, ist Ausfluß eben dieser Freiheit und ungewiß. „Gleichheitsgebundene wirtschaftliche Freiheit“ läßt sich deshalb nicht praktikabel definieren.

Es ist also nicht möglich, positiv im einzelnen zu beschreiben, welche relativen Freiheitsspielräume zur Erhaltung des gewünschten wettbewerblichen Koordinierungsprozesses notwendig sind. Der Bereich, innerhalb dessen sich die relativen Freiheitsbereiche verschieben können, ohne in Konflikt mit der wettbewerbspolitischen Zielsetzung zu kommen, ist relativ groß. Zur Normativierung der Wettbewerbsfreiheit bleibt deshalb nur die Möglichkeit einer indirekten Definition, indem man präzisiert, wann die Wettbewerbsfreiheit über Gebühr beschränkt ist, d. h. wann ungebührliche Marktmacht (undue market power) vorhanden ist⁴⁰. Hierfür gilt es Kriterien zu finden. Bisher haben sich offenbar folgende Anknüpfungspunkte als brauchbar erwiesen.

1. Die verschiedenen Ursachen der Freiheitsbeschränkung

In der Politischen Ökonomie pflegte man zwischen „natürlichen“ und „künstlichen“ Monopolen zu unterscheiden⁴¹. Da Monopol und Wettbe-

³⁹ Vgl. *Biedenkopf*, K. H.: Freiheitliche Ordnung durch Kartellverbot. Vom Sinn eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: *Aktuelle Grundsatzzfragen des Kartellrechts*, Heidelberg 1957, S. 30 ff.

⁴⁰ Vgl. *Edwards*, C. D.: a.a.O., S. 1 ff.

⁴¹ Vgl. *Machlup*, F.: Artikel „Monopol“, in: *HdSw*, Bd. 7, S. 432.

werb hier als Korrelativbegriffe gebraucht werden⁴², läßt sich diese Unterscheidung auch für die Einschränkung der Wettbewerbsfreiheit verwenden. Es sollen demnach zwei Typen unterschieden werden: natürliche und künstliche Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit. (F. *Machlup* hat diese beiden Typen folgerichtig auch auf das Problem des Pleiopols angewendet⁴³. Nach ihm liegt vollkommenes Pleiopol vor, wenn keine künstlichen bzw. willkürlichen Zutrittsschranken vorhanden sind.)

Die Unterscheidung in natürliche und künstliche (willkürliche) Einschränkungen bezieht sich auf die Ursachen der Beschränkung. Sie antwortet auf die Frage, wie Freiheitseinschränkungen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflusst werden können. Künstliche (willkürliche) Einschränkungen sind durch staatliche oder unternehmerische Praktiken verursacht. Die Grenze zwischen künstlichen und natürlichen Einschränkungen läßt sich jedoch nur ziehen vom Standpunkt des Einteilungskriteriums. Willkürliche Einschränkungen beruhen auf solchen staatlichen oder unternehmerischen Praktiken, die eventuell rückgängig gemacht oder verhindert werden können. So sagt beispielsweise F. *Machlup*: „Ein Monopol soll als künstlich gelten, wenn man sich staatliche oder private Aktionen denken kann, durch die eine bestehende wirksame Schranke gegen den Wettbewerb beseitigt werden könnte“⁴⁴. Die Definition der Grenze impliziert deshalb auch ein Werturteil.

Im Hinblick auf diese verschiedenen Ursachen der Einschränkungen ist es in der theoretischen Wettbewerbspolitik üblich, die wettbewerbspolitischen Maßnahmen in Gruppen zusammenzufassen, so daß sich verschiedene „Sektoren“ der Wettbewerbspolitik ergeben: *Erstens* muß man sich wettbewerbspolitisch mit denjenigen Problemen befassen, die durch natürliche Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit entstehen. Sind sie gravierend und ermöglichen in bestimmten Bereichen eine nicht tolerierbare Marktmacht, dann ist Wettbewerb „nicht möglich“. Hier handelt es sich um Ausnahmereiche, die einer „Ausnahmeregelung“ zu unterstellen sind⁴⁵. *Zweitens* muß man sich künstlichen (willkürlichen) Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit widmen. Soweit sie auf Unternehmerpraktiken zurückzuführen sind, faßt man die zu ihrer Beseitigung bestimmten Maßnahmen im Sektor „Antimonopolpolitik“ zusammen. Man spricht auch von Antitrustpolitik, Antikartell-

⁴² Vgl. *Röpke*, W.: Artikel „Wettbewerb (II), Ideengeschichte und ordnungspolitische Stellung“, in: HdSw, Bd. 12, S. 31.

⁴³ Vgl. *Machlup*, F.: Artikel „Wettbewerb (III), Wirtschaftstheoretische Betrachtung“, in: HdSw, Bd. 12, S. 42: „Eine vernünftige Begriffsbestimmung unterscheidet zwischen natürlichen und willkürlichen Hindernissen und anerkennt nur die letzteren als Einschränkung des freien Zutritts neuer Bewerber.“

⁴⁴ *Machlup*, F.: Artikel „Monopol“, a.a.O., S. 432.

⁴⁵ Siehe oben, Anm. 3.

politik oder von Maßnahmen gegen restrictive trade practices. Sofern künstliche Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit durch den Staat verursacht werden, besteht Wettbewerbspolitik in der Unterlassung dieser künstlich Marktmacht verschaffenden staatlichen Beschränkungen. Auch bei sonstigen künstlichen Hemmnissen sind vom Standpunkt der wettbewerbspolitischen Zielsetzungen Maßnahmen indiziert, die man zusammenfassend als den Sektor einer „Wettbewerbsförderungs politik“ bezeichnen kann⁴⁶.

Die folgenden Überlegungen sind vorwiegend auf den Sektor Antimonopolpolitik zugeschnitten. Sie gelten zwar grundsätzlich auch für die Wettbewerbsförderungs politik, für die Gestaltung der Ausnahmereiche und die Unterlassung staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen. Bei einer weitergehenden Diskussion der zuletzt genannten Sektoren wären jedoch zusätzliche Probleme zu berücksichtigen.

2. Die zwei Grundtypen der Freiheitseinschränkungen

Man pflegt eine doppelte Freiheit zu unterscheiden, eine äußere und eine innere: „Die erstere bedeutet das Freisein von äußerem Zwang. Frei in diesem Sinne bin ich, wenn ich an der Ausführung meiner Entschlüsse durch nichts gehindert werde. Diese Freiheit ist somit eine

⁴⁶ Diese Unterscheidungen sind in der theoretischen Wettbewerbspolitik bereits üblich, lediglich die Terminologie ist nicht einhellig. K. Schiller beispielsweise unterscheidet in „aktive“ und „reaktive“ Wettbewerbspolitik (Artikel „Wirtschaftspolitik“, in: HdSw, Bd. 12, S. 215). Man spricht auch von „positiven“ und „negativen“ wettbewerbspolitischen Maßnahmen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium erläutert die Wettbewerbspolitik wie folgt: „Aufgabe dieser Politik und der Gesetzgebung ist daher, den Wettbewerb zu fördern und gegen Beschränkungen und Verfälschungen zu sichern.“ Diese beiden Bereiche der Wettbewerbspolitik werden wie folgt definiert: „Erstens, um der persönlichen Freiheit einen möglichst großen Spielraum zu gewähren, sollte der Wettbewerb überall da durchgesetzt werden, wo es die Art der gesellschaftlichen Aufgaben überhaupt zuläßt. Zweitens: Um zu vermeiden, daß die Chancen und Risiken, die mit der Freiheit und dem Wettbewerb verbunden sind, zur Begünstigung oder Benachteiligung einzelner Gruppen führen, muß der Wettbewerb in allen Wirtschaftsbereichen gegen die Gefahr geschützt werden, Vermachtungstendenzen zu erliegen“ (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BWM vom 23. 6. 1962, I, Ziff. 2 und Ziff. 4).

In der Diskussion meines Referats wurde darauf hingewiesen, daß Wettbewerbsfreiheit lediglich einen Spielraum der möglichen Aktionen festlege, die Anwendung der Freiheit aber nicht erzwungen werde. Daran anschließend wurde die Frage gestellt, ob Wettbewerbspolitik nicht auch auf eine stärkere Anwendung der Freiheit hinarbeiten sollte. Diese Frage ist jedoch nicht zutreffend gestellt. Freiheit zu Wettbewerb umfaßt auch die Freiheit, wettbewerbliche Handlungen zu unterlassen. Wirtschaftspolitisch ausgeübter Zwang, Wettbewerbsfreiheit in bestimmter Weise zu nutzen, widerspricht der wettbewerbspolitischen Zielsetzung (vgl. Woll, A.: Der Wettbewerb im Einzelhandel, Berlin 1964, S. 40 ff.).

Freiheit des Handelns. Wesentlich davon verschieden ist die innere Freiheit. Sie betrifft nicht die Ausführung meines Willensentschlusses, sondern sein Zustandekommen. Sie ist nicht Freiheit des (äußeren) Handelns, sondern des (inneren) Wollens. Sie besteht darin, daß der Mensch in seinem Wollen nicht bestimmt wird, sondern sich selbst bestimmt. Diese Freiheit bedeutet also Selbstbestimmung. Frei in diesem Sinne bin ich, wenn ich beim Zustandekommen meines Willensaktes ... mich so oder so entscheiden kann⁴⁷.“ Diese beiden Freiheiten sind geeignete Ansatzpunkte für wettbewerbspolitische Maßnahmen.

Für den Bereich der Antimonopolpolitik seien noch einige Überlegungen angestellt. Den beiden Typen der Freiheitsbeschränkung ist durch unterschiedliche Regeln Rechnung zu tragen. Es muß Vorschriften geben, die Beschränkungen der wettbewerbsrelevanten Handlungsfreiheit (etwa durch vertragliche Beschränkungen) verhindern, als auch Regeln, die dem Schutz der Entschließungsfreiheit (z. B. Antidiskriminierungsregeln oder Verbote für Marktmacht verschaffende Fusionen) gewidmet sind. Dieser Sachverhalt wurde seit jeher in der praktischen Antimonopolpolitik berücksichtigt.

Beispielsweise besteht der Sherman Act, das 1890 erlassene Grundgesetz der amerikanischen Wettbewerbspolitik, praktisch aus zwei Paragraphen. In Sec. 1 werden contracts, combinations und conspiracies verboten, die ein „restraint of trade“ darstellen. (Von Wettbewerb ist im Sherman Act nicht die Rede.) Ohne Partner auf der Marktgegenseite gibt es keinen „trade“. Es handelt sich also nicht nur um die gegenseitige Einschränkung der Handlungsfreiheit der am Vertrag beteiligten Unternehmen, sondern vor allem auch um die Beschränkung der Handlungsfreiheit Dritter, d. h. vor allem der Marktgegenseite. Deshalb liegt ein Kartell immer dann und nur insofern vor, wenn sowohl die beteiligten Kartellmitglieder als auch — sofern die Kartellmitglieder keine quantité négligeable sind — die Marktteilnehmer der Marktgegenseite in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt werden. Es ist deshalb nicht recht begreiflich, daß Autoren, die bei der Interpretation des § 1 GWB das Problem der wettbewerbsrelevanten Handlungsfreiheit auf der Marktgegenseite eliminieren, glauben, sich auf volkswirtschaftliche Erwägungen stützen zu können⁴⁸.

In Sec. 2 des Sherman Act werden das monopolizing und Versuche dazu verboten. Durch Marktmacht wird nicht die Handlungsfreiheit der anderen Marktpartner eingeschränkt, sondern deren Entschließungsfreiheit. Marktmacht bedroht Konkurrenten und/oder Marktpartner und schränkt deren Freiheit, Entschlüsse zu fassen, ein. Beispielsweise sind im Falle der dominierenden Preisführerschaft die Mitläufer in ihrer Handlungsfreiheit nicht beschränkt. Sie können dem dominierenden Preisführer durch Preisunterbietung Marktanteile entziehen. Die Marktmacht des dominierenden Preisführers

⁴⁷ Hessen, J. D.: Lehrbuch der Philosophie, 2. Band, München 1948, S. 214.

⁴⁸ R. Lukes hat ausführlich begründet, daß § 1 GWB die individuelle Freiheit Dritter schütze (Der Kartellvertrag, München—Berlin 1959, S. 185 ff.). W. Benisch konstatiert dagegen „... schwerwiegende volkswirtschaftliche Bedenken ...“ (Kartellrecht und Schutz der individuellen Freiheit, a.a.O., S. 771).

ist aber eine Bedrohung der Mitläufer und hindert sie, einen solchen Entschluß zu fassen. Als weiteres Beispiel sei etwa ein konglomeraler Unternehmenszusammenschluß erwähnt: General Dynamics, ein gigantisches Unternehmen mit vielen Tausenden von Zulieferern, das ausschließlich an die Regierung der USA liefert, kaufte eine Karbidunternehmung auf. Alle jene von den vielen Tausenden Zulieferern, die von der gewaltigen Einkaufsmacht auf Gedeih und Verderb abhängig sind, werden diesen Aspekt beim Einkauf von Karbid nicht übersehen. Sie sind in ihrer Entschließungsfreiheit, wo und zu welchem Preis sie Karbid einkaufen, über Gebühr beschränkt.

Die Einschränkung der Entschließungsfreiheit durch Bedrohung erfordert noch einen Kommentar. Die Bedrohung kann zwei Ursachen haben. Eine Unternehmung kann durch eine leistungsfähigere Unternehmung bedroht werden, wenn sie immobil-konservativ auf dem einmal erreichten Stande verharret. Es handelt sich um den in der Preistheorie als Verdrängung der Grenzbetriebe analysierten Sachverhalt. Die Einschränkung der Entschließungsfreiheit liegt hier im Rahmen des Wettbewerbs. Es handelt sich um Schranken der Freiheit, die sich innerhalb eines wettbewerblichen Prozesses aus der totalen ökonomischen Interdependenz ergeben. Andererseits kann die Bedrohung ihre Ursache in einem strategischen, auf Marktmacht beruhenden Vorteil haben, der keine bessere Leistungsfähigkeit voraussetzen muß. Die Entschließungsfreiheit wird dann künstlich oder willkürlich durch Unternehmer oder den Staat derart eingeschränkt, daß unzuträgliche Marktmacht entsteht, erhalten bleibt oder ausgedehnt wird. (Als Beispiel sei auf den Fall hingewiesen, daß Procter & Gamble, der größte amerikanische Waschmittelkonzern, Clorox aufkauft. Clorox ist eine kleine Unternehmung, die flüssiges Bleichmittel produziert. Damit kommt Clorox in den Genuß der marktstrategischen Vorteile, die Procter & Gamble gegenüber den Rundfunk- und Fernsehgesellschaften beim Einkauf von Reklamesendungen hat. Clorox erhält durch die Eingliederung in Procter & Gamble einen marktstrategischen Vorteil beim Einkauf von Sendezeit zur Reklame, den seine Konkurrenten nicht erreichen können. Mit Hilfe des Aktionsparameters Reklame werden die Bleichmittelkonkurrenten durch Clorox bedroht, wobei die Bedrohung nicht auf bessere Leistung gegründet ist. Die Entschließungsfreiheit der Clorox-Konkurrenten, unabhängig zu bleiben, ist jetzt eingeschränkt. Sie werden versuchen müssen, sich durch Anlehnung an einen anderen Großen ebenfalls derartige marktstrategische Vorteile zu verschaffen.)

Sowohl für die Entschließungs- als auch für die Handlungsfreiheit gilt, daß es keine Grenze zwischen Freiheit und Nicht-Freiheit gibt, sondern daß es sich um eine Frage des relativen Ausmaßes handelt. Die Frage, ob eine Praktik die Wettbewerbsfreiheit unangemessen beeinträchtigt, läßt sich nur jeweils im Rahmen der Gesamtbewertung eines Marktprozesses vornehmen. Sie impliziert ein Werturteil darüber, wie-

viel Beschränkung von welcher Freiheit jeweils noch vom Standpunkt der Erhaltung des wettbewerblichen Marktprozesses tolerierbar ist. Sie impliziert aber auch eine Prognose darüber, ob und wie weit durch eine Praktik die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs bedroht wird.

III. Die „Spielregeln“ der Antimonopolpolitik

Es müssen für den Sektor Antimonopolpolitik Spielregeln geschaffen werden, damit die wettbewerbliche Entschließungs- und Handlungsfreiheit durch Unternehmerpraktiken nicht unangemessen beschränkt wird. Solche Spielregeln können sich nur auf das Verhalten der Wettbewerber beziehen. Aus der Zielsetzung Wettbewerbsfreiheit ergibt sich, daß den einzelnen Marktteilnehmern jedoch nicht positiv vorgeschrieben werden kann, wie sie handeln müssen. Sie sollen frei sein, ihre eigenen Mittel, Fähigkeiten und Kenntnisse für ihre eigenen, frei gewählten Zwecke einzusetzen. Sie sollen Chancen und Möglichkeiten nutzen können. Es darf ihnen nur vorgeschrieben werden, daß sie gewisse Handlungen *nicht* vornehmen dürfen. Die Spielregeln müssen also negativ formuliert sein. Sie müssen Handlungen verbieten, durch die wettbewerbliche Handlungs- und Entschließungsfreiheit unangemessen eingeschränkt wird bzw. eingeschränkt werden kann⁴⁹.

Über zwei Extreme herrscht einigermaßen Einigkeit. Kein Marktteilnehmer soll die Freiheit haben, sich ohne entsprechende Marktleistung Macht zu verschaffen, um die Freiheitsbereiche anderer einzuschränken. (Das besagt allerdings nicht, daß eine bestimmte Marktleistung berechtigt, sich ungebührliche Marktmacht zu verschaffen.) Wettbewerbsfreiheit ist kein „Freibrief für Marktmacht“. Andererseits umfaßt Wettbewerbsfreiheit auch nicht Existenzschutz für immobile Unternehmer. Wettbewerbsfreiheit ist keine „Freiheit zur Strukturkonservierung“. Im ersten Fall wird der Freiheitsbereich des Marktmächtigen zu weit ausgedehnt, weil die Freiheit der Konkurrenten und die der Marktgegenseite in unerwünschtem Maß beschnitten wird. Im zweiten Fall werden die Freiheit der leistungsfähigen Pioniere und die der Markt-

⁴⁹ Vgl. v. Hayek, F. A.: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, a.a.O., S. 20.

In der Diskussion meines Vortrages wurde darauf hingewiesen, daß die Konzeption der Wettbewerbsfreiheit auf einer privatwirtschaftlichen Denkweise beruhe und deshalb privatrechtlich orientiert sei. Es stelle sich die Frage, ob nicht ein öffentlich-rechtlicher Teil in die Konzeption eingeführt werden muß. Dazu ist zu bemerken, daß es sich zwar um die Idee der Privatrechtsgesellschaft handelt (vgl. Böhm, F.: Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, ORDO, Band XVII/1966, S. 75—151), jedoch die Einhaltung der Spielregeln eine öffentliche Aufgabe ist. Beispielsweise ist der Sherman Act zugleich ein Strafgesetz, und im deutschen GWB gibt es ein Bußgeldverfahren.

gegenseite unerwünscht eingeschränkt. Wettbewerbsfreiheit schließt als relative Freiheit sowohl den ersten als auch den zweiten Fall aus. Freiheit der einen soll begrenzt werden, um einen angemessenen Freiheitspielraum für andere aufrechtzuerhalten.

Jedoch geht es auch bei der Formulierung von Spielregeln um die Frage des jeweils konkreten Freiheitsspielraumes. Spielregeln müssen also im einzelnen festlegen, durch welche Handlungen die Wettbewerbsfreiheit unzulässig eingeschränkt wird. Indessen sind die konkreten Marktverhältnisse sehr mannigfaltig und unvorhersehbaren Wandlungen unterworfen. Die Spielregeln müssen aber universell anwendbar sein. Sie können demnach nur abstrakt und global formuliert werden: Alle Handlungen, die die Wettbewerbsfreiheit beschränken bzw. Marktmacht verschaffen, sind nicht erlaubt, sofern die Marktmacht unangemessen (wesentlich, undue, unreasonable, substantial oder ähnliches)⁵⁰ ist. Es bleibt als zentrales Problem die Anwendung solcher globaler, abstrakter Regeln.

D. Die Diagnose von Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit

In jedem konkreten Fall muß geprüft werden, ob gegen die abstrakten, globalen Normen verstoßen wurde. Die Prüfung vollzieht sich in zwei Schritten: Zuerst ist zu diagnostizieren, in welchem Ausmaß Marktmacht bzw. Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit vorliegt und auf welche Faktoren das zurückzuführen ist. Bejahendenfalls ist anschließend zu entscheiden, ob die diagnostizierte Marktmacht unangemessen ist. Dazu benötigt man Kriterien, mit denen Marktmacht und Unangemessenheit beschrieben werden können.

Es sollen hier lediglich Überlegungen zum ersten Problem angestellt werden. Dazu bedarf es eines Instrumentariums „wertfreier Grundbegriffe“⁵¹, um die zur Beurteilung anstehenden Marktprozesse vorweg adäquat zu *beschreiben*.

⁵⁰ Vgl. etwa auch die Überlegungen von K. H. Biedenkopf, „... daß sich ... das Problem der menschlichen Freiheit und ihrer Begrenzung nur mit Hilfe von Generalklauseln meistern (läßt), denen notwendig das gleiche Moment der Unsicherheit innewohnt, das der Freiheit selbst eigentümlich ist“ (Vertragliche Wettbewerbsbeschränkung und Wirtschaftsverfassung, Heidelberg 1958, S. 146). Vor allem siehe v. Hayek, F. A.: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, a.a.O., S. 17–21.

⁵¹ Vgl. Machlup, F.: Artikel „Wettbewerb (III), Wirtschaftstheoretische Betrachtung“, a.a.O., S. 37. Bei Machlup ist Substituierbarkeit zwar ein „wertfreier Grundbegriff“, aber kein „Aspekt“ des Wettbewerbsprozesses. Substituierbarkeit ist eine *Voraussetzung* dafür, daß es Wettbewerb geben kann. So sagt auch Machlup, daß „die Substituierbarkeit eine unentbehrliche Voraussetzung für den zwischen verschiedenen Anbietern und Nachfragenden bestehenden Wettbewerb“ ist.

I. Das begriffliche Instrumentarium

Es ist nicht erforderlich und möglich, die Komplexität der Marktprozesse in ihrer Totalität zu beschreiben, es genügt, die relevanten Aspekte zu betrachten und zu kennzeichnen. Je nach der Betrachtungsweise benötigt man andere Begriffe. Deshalb stellt sich die Frage, welches Begriffssystem adäquat ist.

Weit verbreitet ist ein Instrumentarium von Begriffen, das uns in einem großen Teil der workable-competition-Literatur angeboten wird. In dieser Literatur unternahm man unter anderem auch den Versuch, den sogenannten funktionsfähigen Wettbewerb praktikabel zu definieren. Zur Beschreibung der Marktprozesse bildete man Begriffe, um Merkmale der Marktstruktur, des Marktverhaltens und des Marktergebnisses (market performance) zu erfassen. In den letzten 20 Jahren hat sich jedoch eine ausgedehnte Diskussion über die Frage entwickelt, was eigentlich Marktstruktur-, Marktverhaltens- und Marktergebnismerkmale sind. Dabei ist bisher über die Einordnung einzelner Merkmale in diese Gruppierung durchaus keine Übereinstimmung gewonnen worden. Teilweise überlagern sie sich, teilweise lassen sie sich nicht eindeutig zuordnen⁵². Ferner versuchte man zu analysieren, wie Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis miteinander verknüpft sind. Auch hier haben die Untersuchungen bisher zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt⁵³. Die entsprechenden Tests (market structure test, market conduct test, market performance test) sind Gegenstand der Kritik, vor allem der Marktergebnistest. Kritisiert wird auch, daß diese Tests keine Kriterien zur Abgrenzung des relevanten Marktes liefern.

Die Gründe für die Mängel dieses begrifflichen Instrumentariums sind nicht schwer zu finden. Es kann seine Herkunft aus der Preistheorie nicht verleugnen. In preistheoretischen Modellen analysiert man, welche Ergebnisse bestimmte Verhaltensweisen in gegebenen Märkten haben. Jedes Modell erfaßt von den realen Marktprozessen — wenn überhaupt — lediglich isolierend einen oder mehrere Aspekte. Es wird gefragt, welche ökonomischen Ergebnisse ein bestimmtes Verhalten in gegebenen Märkten hat. Das preis- oder wettbewerbstheoretische Modell gibt Antworten auf derartige spezifische Fragen. Die Wettbewerbspolitik hat dagegen als Ziel einen Wettbewerb, in dem sich Wett-

⁵² Vgl. etwa die umfangreiche Arbeit von *Sosnick*, St. H.: *Contemporary Norms for Market Structure and Behavior. A Critical Appraisal*, Ph. D. Dissertation, Berkeley 1956 (Microfilmed by the Library Photogr. Service Univ. of Calif.).

⁵³ Hier ist vor allem die große Untersuchung von *J. S. Bain* (*Industrial Organization*, New York — London 1959) zu erwähnen. Die Analysen von Bain, die sich auf 20 Wirtschaftszweige erstreckten, vermitteln zwar wertvolle Einsichten, doch konnten auch sie keine eindeutigen Beziehungen zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis aufdecken.

bewerbsfreiheit „manifestiert“. Die Marktstrukturen verändern sich unter dem Einfluß der wettbewerblichen Prozesse, die Verhaltensweisen ändern sich unter dem Einfluß der Marktergebnisse und der sich ändernden Strukturen, die Marktergebnisse wiederum beeinflussen sowohl die Verhaltensweisen als auch die Marktstrukturen usw. Es können aber keine „gegebenen“ Märkte und „gegebenen“ Verhaltensweisen unterstellt werden, und es kann ferner nicht unterstellt werden, daß eindeutig bestimmte Marktergebnisse erwachsen. Vom Standpunkt der wettbewerbspolitischen Ziele ist es entscheidend, wie sich Ausmaße und relative Verteilung der Freiheitsbereiche im Ablauf der Marktprozesse verändern. Deshalb müssen Marktstrukturen, Marktverhalten und Marktergebnisse unter dem Aspekt der Wettbewerbsfreiheit betrachtet werden. Es sind jene Dimensionen der Marktprozesse begrifflich zu erfassen, die für eine Beurteilung vom Standpunkt der Wettbewerbsfreiheit relevant sind. Vom Standpunkt der wettbewerbspolitischen Zielsetzungen ist das Begriffssystem Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis nicht hinreichend, wenn nicht sogar inadäquat.

Nach den bisherigen Erfahrungen der praktischen Wettbewerbspolitik, vor allem in den USA und aufgrund der wettbewerbstheoretischen Überlegungen, wie sie in den Arbeiten etwa von C. D. Edwards, J. M. Clark, Fritz Machlup, C. Kaysen, D. F. Turner und anderen angestellt werden⁵⁴, scheinen zur Beschreibung des Freiheitsaspektes in den Marktprozessen folgende zwei Ansatzpunkte besser geeignet zu sein: erstens der bargaining process, der die Beziehungen der beiden sich gegenüberliegenden Marktseiten umfaßt (er soll Austauschprozeß genannt werden), und zweitens der Parallelprozeß, der das wettbewerb-

⁵⁴ Vgl. Edwards, C. D.: *Maintaining Competition*, a.a.O., S. 9 f. Edwards verwendet niemals das structure-conduct-performance-Schema. Seine Wettbewerbsvorstellung fußt auf einem alternative-approach: „... competition consists in access by buyers and sellers to a substantial number of alternatives and in their ability to reject those which are relatively unsatisfactory.“

J. M. Clark sagt: „A theory of competition as dynamic process must be not a model ...“ „... the process includes initiatory action by a firm, responses by those with whom it deals, and responses to these responses by rival firms, to which one should add the subsequent rejoinders of the initiators, plus any actions that may be taken on a basis of anticipation.“ (*Competition: Static Models and Dynamic Aspects*, a.a.O., S. 457). Vgl. von J. M. Clark vor allem: *Competition as a Dynamic Process*, Washington D. C. 1961.

F. Machlup widmet in seinem HdSw-Artikel „Wettbewerb (III)“ (Bd. 12, S. 37 ff.) dem begrifflichen Instrumentarium einen eigenen Abschnitt. Auch hier findet sich das structure-conduct-performance-Schema nicht.

Für C. Kaysen & D. F. Turner (*Antitrust Policy*, a.a.O.) liegt kein Wettbewerb vor, wenn Unternehmen über market power verfügen (a.a.O., S. 8). Die Beziehungen zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis sind für Kaysen/Turner nicht eindeutig, sie verwenden einen market power test.

liche Nebeneinander auf jeder Marktseite zum Inhalt hat. Diese beiden Dimensionen der Marktprozesse sollen noch weiter verdeutlicht werden.

1. Der Austauschprozeß

Wenn ein *Nachfrager* etwas einkaufen will, stellt sich die Frage, wieviele Alternativen ihm auf der Angebotsseite offen stehen. Je größer die Austauschbarkeit der angebotenen Güter für den Nachfrager ist, desto zahlreicher sind seine Alternativen und um so größer ist das Ausmaß seiner Wahlfreiheit. Auf der anderen Seite hängt die Freiheit davon ab, ob und in welchem Ausmaß die *Anbieter* gezwungen sind, nur eine einzige Art ihrer Leistung anzubieten, oder ob sie alternativ auch andere Leistungen, auf die sie notfalls ausweichen können, zu erstellen vermögen. Je größer die Produktionsflexibilität ist, desto größer ist die Zahl der Alternativen und damit der Freiheitsbereich der Anbieter. Das Ausmaß der Freiheit hängt insgesamt also davon ab, wie weit Nachfrager ein Erzeugnis in einer bestimmten Verwendung durch andere Erzeugnisse substituieren können und wie weit bei Anbietern die Produktion eines Gutes durch die eines anderen Gutes substituiert werden kann. Mit Hilfe des Begriffes der Substituierbarkeit muß demnach jener Bereich abgesteckt werden, innerhalb dessen sich der Austausch vollziehen kann. So entsteht das Problem des relevanten Marktes. Freiheitsspielraum im Austauschprozeß und relevanter Markt bezeichnen dasselbe Problem.

Angebotsseite und Nachfrageseite sind nichts Statisches, sie sind nicht „gegeben“, sondern unter dem Einfluß des Marktprozesses veränderlich. Es entsteht deshalb das Problem, wieweit sich die Substituierbarkeiten im Marktprozeß ändern. Der Freiheitsspielraum im Austauschprozeß wird durch endogene und exogene Änderungen der Substituierbarkeiten im historischen Prozeß verändert. Deshalb müssen die Substituierbarkeiten „dynamisch“ gesehen werden.

Jedoch läßt sich die Entwicklung und Veränderung der Freiheitspielräume durch die Beschreibung der sich verändernden Substituierbarkeiten bzw. der Anzahl der Alternativen noch nicht hinreichend darstellen. Zur vollständigen Beschreibung muß der Parallelprozeß auf jeder Marktseite zusätzlich berücksichtigt werden.

2. Der Parallelprozeß

Indem wir mit verschiedenen Fragen an den Parallelprozeß herantreten, lassen sich mehrere Aspekte unterscheiden.

Erstens fragen wir nach den Akteuren. Wettbewerb vollzieht sich zwischen Wettbewerbern⁵⁵. Zunächst ist es Wettbewerb zwischen solchen Wettbewerbern, die zu einer bestimmten Zeit vorhanden sind, d. h. Wettbewerb innerhalb einer am Markt aktuell tätigen Gruppe⁵⁶. Er soll „tatsächlicher Wettbewerb“ genannt werden. (Hier spielt die Anzahl, Größe und relative Verteilung eine Rolle.) Es kann aber der Wettbewerb auch durch Zustrom neuer Konkurrenten erfolgen, den man mit F. *Machlup* Pleiopol (plipoly) nennt⁵⁷. Dann handelt es sich um den sogenannten latenten oder potentiellen Wettbewerb. Ein wesentliches Kriterium für seine Kennzeichnung sind die Marktschranken (barriers to entry), die das Ausmaß der Zutrittsschwierigkeiten in den Markt beschreiben helfen. Es lassen sich demnach zwei Aspekte der Freiheit im Parallelprozeß unterscheiden: Freiheit für die tatsächlichen und die potentiellen Wettbewerber.

Zweitens ist nach den Wettbewerbsmitteln zu fragen. Es handelt sich um die Aktionsparameter wie Preis, Qualität, Konditionen, Rabatte, Reklame, Nebenleistung und anderes mehr. Entsprechend gibt es verschiedene Arten des wettbewerblichen Parallelprozesses wie Preiswettbewerb, Qualitätswettbewerb, Konditionenwettbewerb und andere. Freiheit des Parallelprozesses umfaßt also auch Freiheit zum Gebrauch von Aktionsparametern, und zwar für tatsächliche und potentielle Wettbewerber.

Drittens muß gefragt werden, wie sich der Parallelprozeß vollzieht. Als dynamischer Prozeß zeigt er Phasen: der Vorstoß eines Wettbewer-

⁵⁵ Wettbewerb ist jedoch nicht zu verwechseln mit Rivalität. Rivalität ist bewußt, Wettbewerb setzt aber nicht notwendigerweise Rivalitätsbewußtsein voraus. Ferner gibt es Erscheinungen der Rivalität (z. B. Diskriminierungen durch marktmächtige Unternehmen), die nicht als Wettbewerb zu bezeichnen sind, sondern als „Kampf gegeneinander“.

⁵⁶ Um diesen Sachverhalt vom potentiellen Wettbewerb zu unterscheiden, sprechen die US-Antitrustgerichte auch von der „area of effective competition“. (Diese Bezeichnung darf nicht verwechselt werden mit dem von B. *Smith* und J. M. *Clark* vorgeschlagenen Begriff „effective competition“, der identisch ist mit „workable competition“.)

⁵⁷ Es dürfte vor allem das Verdienst von Fritz *Machlup* sein, die Aufmerksamkeit wieder auf diesen Sachverhalt gelenkt zu haben. Vgl. *Machlup*, F.: Competition, Plipoly and Profit, *Economica*, Bd. IX, New Series (1942), Part I, S. 1—23; Part II, S. 153—173. Vgl. ferner die ausführliche Analyse des Zustroms neuer Konkurrenten auf einem Markt in: *The Economics of Sellers' Competition*, Baltimore (The Johns Hopkins Press) 1952 (deutschsprachige Ausgabe: Wettbewerb im Verkauf, Göttingen 1966). Zur Theorie des potentiellen Wettbewerbs grundlegend: *Bain*, J. S.: Pricing in Monopoly and Oligopoly, in: *Amer. Econ. Rev.*, Vol. 39/1949, S. 448—464; *ders.*: Barriers to New Competition, Harvard University Press, Cambridge 1956; *Sylos-Labini*, P.: Oligopolio e progresso tecnico, Giuffrè, Mailand 1957, englische Übersetzung: Oligopoly and Technical Progress, Harvard University Press, Cambridge 1962; *Modigliani*, F.: New Developments on the Oligopoly Front, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 66/1958, S. 215—232.

bers zur Gewinnung eines Vorsprungs (Vorstoßphase) und die Verfolgung durch die Nachfolgenden zur Verringerung des Vorsprungs (Verfolgungsphase). Die erste Phase könnte man vorstoßenden Wettbewerb nennen, die zweite verfolgenden Wettbewerb. Wird aus der Verfolgung eine Überflügelung, so wächst aus der Verfolgungsphase eine neue Vorstoßphase heraus. Beide Phasen können sowohl bei tatsächlichem oder potentielltem Wettbewerb als auch bei sämtlichen Aktionsparametern relevant werden. Soweit es um die Einführung von technischen Fortschritten, d. h. um Innovationen geht, hat man diese Phasen in der sogenannten Theorie des dynamischen Wettbewerbs bereits unterschieden. Es war vor allem ein Verdienst von J. M. Clark, die Aufmerksamkeit wieder auf diesen Aspekt gerichtet zu haben. Man spricht vom bahnbrechenden, schöpferischen, initiatorischen oder innovatorischen Wettbewerb einerseits und vom nachahmenden oder imitatorischen Wettbewerb andererseits⁵⁸. Jedoch scheint eine Beschränkung auf die Probleme des wirtschaftlichen Fortschritts nicht angebracht. Der Gedanke der zwei Wettbewerbsphasen muß verallgemeinert werden. Denn beide Phasen sind bei allen Marktprozessen vorhanden, gleichgültig, wodurch sie ausgelöst werden. Auch bei Nachfrageänderungen oder Änderungen im Faktorangebot müssen sich die Marktteilnehmer an die neuen Daten des Marktes anpassen. Auch hier gibt es dann zwei Aspekte der Freiheit des Parallelprozesses: Freiheit zu vorstoßendem und zu nachfolgendem Wettbewerb⁵⁹.

⁵⁸ Vgl. J. M. Clark: „Active competition consists of a combination of (1) initiatory actions by a business unit, and (2) a complex of responses by those with whom it deals, and by rivals“ (Competition and the Objective of Government Policy, in: Monopoly and Competition and Their Regulation, ed. by E. H. Chamberlin, London 1954, S. 326; vgl. ferner: Clark, J. M.: Competition: Static Models and Dynamic Aspects, a.a.O., S. 457). C. E. Griffin machte diesen Aspekt zum Zentrum seiner Überlegungen: „One of the major advantages of such a system is that it solves neatly the problem of leaders and followers. The general mass of people are commonly opposed to change and especially changes in their own line of activity. The concerted attitude of the group is hence conservative as to methods of production and as to substitution of new kinds of products for old; and responsible representatives of the whole group will reflect that attitude. But under a competitive system any one person can upset the apple cart and if his innovation is successful the others will have to follow as the price of business success“ (An Economic Approach to Antitrust Problems, New York, American Enterprise Association, 1951, S. 17/8).

H. Arndt unterscheidet Wettbewerb der Bahnbrecher und Wettbewerb der Nachahmer (a.a.O., S. 35 ff.). In der deutschen Kartellpolitik wird dieser Aspekt kaum berücksichtigt, obwohl etwa Baumbach-Hefermehl ausdrücklich darauf hinweisen: „Jeder Wettbewerber strebt danach, einen Vorsprung vor dem anderen zu erlangen, den er möglicherweise auch erreicht, ohne deshalb schon ein ‚Monopol‘ zu erlangen, solange er jederzeit wieder von einem Mitbewerber eingeholt oder überholt werden kann“ (Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, 8. Aufl. 1960, S. 2; in der 9. Aufl. 1964 sind die Formulierungen geändert).

⁵⁹ Diese Zusammenhänge werden oft übersehen, so daß sich wettbewerbs-

3. Die gegenseitige Bedingtheit beider Prozesse

Austauschprozeß und Parallelprozeß sind vom Standpunkt der Wettbewerbsfreiheit nicht als isoliert auftretende Elemente des Marktprozesses anzusehen. Es sind zwei Dimensionen ein und desselben Prozesses⁶⁰. Beispielsweise sagt die bloße Anzahl der Alternativen, die einem Nachfrager auf der Angebotsseite geboten werden, noch nicht alles über das Ausmaß seiner Freiheit in dem betreffenden Marktprozeß aus. Wesentlich ist auch, welcher Art die Alternativen sind. Das hängt jedoch davon ab, wie weit auf der Angebotsseite Freiheit für den wettbewerblichen Parallelprozeß vorhanden ist. Bei gegebener Zahl der auf der Angebotsseite gebotenen Alternativen sind die Auswahlmöglichkeiten für einen Nachfrager um so besser und die individuellen ökonomischen Wettbewerbsvorteile um so größer, je größer auf der Angebotsseite die Freiheit im Parallelprozeß ist. Freiheit im Austauschprozeß und Freiheit in den Parallelprozessen bedingen sich gegenseitig, es sind zwei Dimensionen ein und derselben Freiheit. Eine kann nicht ohne die andere hinreichend deutlich beschrieben werden. Der wettbewerbliche Parallelprozeß auf einer Marktseite und das Ausmaß der Wahlfreiheit der Marktgegenseite bezeichnen dasselbe Problem.

II. Das Problem der adäquaten Tests

Im Rahmen der Wettbewerbspolitik⁶¹ muß zunächst eine Entscheidung getroffen werden, ob und wie weit der betreffende Marktprozeß Gegenstand einer Wettbewerbsförderungs politik sein soll und/oder gegen staatliche Wettbewerbsbeschränkungen geschützt werden muß und/oder unter „Ausnahmeregelung“ zu stellen ist, weil ein hinreichen-

politische Fehlurteile ergeben. Am Beispiel des Konzepts der Markttransparenz habe ich das näher dargelegt (vgl. *Hoppmann*, E.: Preismeldestellen und Wettbewerb — Einige Bemerkungen zu den wettbewerbstheoretischen Grundlagen der neueren Diskussion über Preismeldestellen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 16/1966, S. 98 ff. und 107 f.).

⁶⁰ C. E. *Griffin* weist darauf hin, daß diese beiden Prozesse sehr sorgfältig unterschieden werden müssen (*Enterprise in a Free Society*, Chicago 1949, S. 279). Der Hinweis auf eine saubere begriffliche Trennung der unterschiedlichen Rivalitätsbeziehungen im bargaining process und im Parallelprozeß darf jedoch nicht dazu führen, die beiden Prozesse als etwas anzusehen, das sich unabhängig voneinander vollzieht. Jeder Parallelprozeß im Marktgeschehen setzt voraus, daß es einen Austausch gibt. Parallel- und Austauschprozeß zusammen bilden den Marktprozeß.

⁶¹ Nicht „im Rahmen der Wettbewerbspolitik“ liegen Bereiche, die aus politischen Gründen oder aus Gründen einer überpersönlichen volkswirtschaftlichen Zielfunktion aus dem wettbewerblichen Koordinierungsprozeß herausgenommen werden. Die Gestaltung derartiger politischer Ausnahmebereiche ist jedoch ebenfalls ein wettbewerbspolitisches Problem, weil Wettbewerbsbeschränkungen in andere Bereiche induziert werden können. (Vgl. oben Anm. 3 und 30.)

des Ausmaß an Wettbewerbsfreiheit nicht möglich ist, und/oder — weil unternehmerische Handlungen die Wettbewerbsfreiheit unangemessen beschränken — der Antimonopolpolitik zu unterwerfen ist. Der Test der Wettbewerbsfreiheit liefert die Grundlage für eine solche Beurteilung.

Um in einem konkreten Marktprozeß das Ausmaß an Wettbewerbsfreiheit zu diagnostizieren, müssen sämtliche Dimensionen des Austauschprozesses und der beiden Parallelprozesse im Hinblick auf Marktmacht überprüft werden. Ein solcher umfassender Test ist geeignet, die Frage zu beantworten, ob und in welchem Ausmaß die Wettbewerbsfreiheit jeweils beschränkt ist. Er soll „Test der Wettbewerbsfreiheit“ oder „Marktmacht-Test“ (market power test) genannt werden. Er ist ein Test der Freiheit des Austauschprozesses, mit denen die Substituierbarkeit geprüft werden (z. B. Tests der reasonable interchangeability, der funktionellen und reaktiven Austauschbarkeit, der Produktionsflexibilität, der Kreuzelastizität)⁶², und ein Test der Freiheit in den Parallelprozessen (Freiheitstests für Aktionsparametereinsatz, für potentiellen und aktuellen Wettbewerb, für initiatorischen und für imitatorischen Wettbewerb)⁶³. Sie müssen so konzipiert sein, daß sie die Marktprozesse als dynamische Erscheinungen erfassen.

Marktprozesse sind Handlungsabläufe⁶⁴. Verhaltensweisen erklären sich aus der subjektiven Einstellung der handelnden Personen *und* aus

⁶² Diese Tests sind seit Jahrzehnten in der amerikanischen Antitrustpolitik entwickelt worden. Einen Überblick vermittelt: E. *Kaufer*: Die Bestimmung von Marktmacht. Dargestellt am Problem des relevanten Marktes in der amerikanischen Antitrustpolitik. Bern und Stuttgart 1967.

⁶³ Die Freiheit des Parallelprozesses wird jeweils durch eine Kombination der einzelnen Elemente präzisiert. Die Anwendung dieser Tests habe ich am Beispiel der deutschen Preismeldestellen demonstriert (vgl. meine Abhandlungen: Preismeldestellen und Wettbewerb, a.a.O., und: Preismeldestellen: Kartelle oder Marktstatistik?, Wettbewerb in Recht und Praxis, Jg. 1966, S. 300—305). Bei Preismeldestellen, die von Wirtschaftsverbänden eingerichtet sind, ist ein Substitutionstest nicht erforderlich. Es lassen sich nämlich hier die Überlegungen der Antitrust-Rechtsprechung anwenden: Bereits die Tatsache eines solchen Abkommens beweist, daß ein hinreichend großer Teil des „relevanten Marktes“ umfaßt wird. Insofern würde ein solches Abkommen in den USA unter die per se-Regel fallen. Da in der deutschen Rechtsprechung die Freiheitsbeschränkung der Marktgegenseite nicht geprüft wird, war der Parallelprozeß auf der Anbieterseite zu untersuchen. Bei exklusiven, identifizierenden Preismeldestellen wird der Wettbewerb auf der Anbieterseite wie folgt beschränkt: 1. im Hinblick auf den Aktionsparameter Preis, 2. für die aktuellen Wettbewerber, 3. für den vorstoßenden Wettbewerb.

⁶⁴ Mit diesem Ansatzpunkt läßt sich auch die Brücke zum Wettbewerbsrecht schlagen. Vgl. R. *Lukes*: „Für das Erfassen der wirtschaftlichen Phänomene Wettbewerb und Markt... ist ihr Verständnis als Handlungsabläufe wohl der geeignete Ansatz“ (Zum Verständnis des Wettbewerbs und des Marktes in der Denkkategorie des Rechts, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift für Franz Böhm, Hrsg. H. Coing, H. Kronstein, E.-J. Mestmäcker, Karlsruhe 1965, S. 199—226). K. *Borchardt* und W. *Fikent-*

den objektiven Umständen. Zu den objektiven Umständen, denen sich ein Marktteilnehmer gegenüber sieht, gehört auch das Verhalten seiner Konkurrenten, das Verhalten der gegenüberstehenden Marktpartner und die market performance. Demnach muß der Marktmacht-Test an die objektiven Umstände des Marktes, die teils exogen, teils endogen bestimmt sind, anknüpfen und sie zunächst beschreiben. Dabei mag man sich des Begriffssystems Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis bedienen. Die Darstellung der Marktprozesse unter diesen Aspekten ist ein diagnostisches Hilfsmittel, denn die objektiven Umstände beeinflussen das unternehmerische Verhalten. Jedoch, sie „determinieren“ es nicht. Deshalb ergeben Beschreibung und Analyse der Marktstruktur und der Marktergebnisse keine Tests, um einen konkreten Marktprozeß unter die Spielregeln zu subsumieren. Ein solcher Test kann immer nur ein Test der Wettbewerbsfreiheit, d. h. der Marktmacht (market power test) sein. Er knüpft an die objektiven Umstände des Marktes, die man mit Begriffen der Marktstruktur, des Marktverhaltens und der Marktergebnisse bezeichnen mag, lediglich an. Es ist jedoch müßig, darüber zu diskutieren, ob ein bestimmtes Phänomen des Marktprozesses als Marktverhalten, Marktstruktur oder market performance zu katalogisieren ist.

Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit sind jedoch auch Verstöße gegen die ökonomische Vernunft. Weil ökonomische Vorteilhaftigkeit und Wettbewerbsfreiheit nur zwei Aspekte der gleichen Wertsetzung sind, wurde die Konsequenz gezogen, als Wettbewerbstest zusätzlich zum Test der Wettbewerbsfreiheit einen market performance test zu fordern. Eine solche Auffassung wäre jedoch nur haltbar, wenn man unter ökonomischer Vorteilhaftigkeit „bestimmte, ökonomische Marktergebnisse“ versteht. Eine Analyse der *individuellen* ökonomischen Vorteile ist zwar akzeptabel und hilfreich. Wenn nämlich beispielsweise schlechte ökonomische Marktergebnisse festgestellt werden, so kann das ein Anzeichen für eine eingeschränkte Wettbewerbsfreiheit sein. Diese gilt es dann zu diagnostizieren. Jedoch sind schlechte ökonomische Marktergebnisse nicht in jedem Fall Anzeichen für eingeschränkte Wettbewerbsfreiheit, sie können auch andere Gründe haben. Oder es sind gute Marktergebnisse kein Freibrief für eine Einschränkung der Wettbewerbsfreiheit, sie mögen bei Wettbewerb nicht schlechter sein.

scher hatten seinerzeit in ihrer gründlichen Arbeit, durch die die wettbewerbspolitische Diskussion in Deutschland so sehr befruchtet wurde, Wettbewerb als ein „Streben“ definiert (Wettbewerb, Wettbewerbsbeschränkung, Marktbeherrschung, Stuttgart 1957, S. 15). Diesem Ansatz wird hier nicht gefolgt. Wenn unter Wettbewerb ein bestimmter Typ der Marktprozesse verstanden wird, dann ist das „Streben“ im Sinne von Borchardt/Fikentscher eine Voraussetzung für Wettbewerb und nicht selbst Wettbewerb.

Entscheidend ist, daß gute Ergebnisse durch den Wettbewerb erzwungen sind. Die Analyse der Marktergebnisse ist deshalb kein Ersatz für den Test der Wettbewerbsfreiheit, weil die market performance durch das Ausmaß an Wettbewerbsfreiheit zwar beeinflußt, jedoch nicht „determiniert“ ist.

Es sei noch eine Bemerkung gemacht zur Anwendung des Tests der Wettbewerbsfreiheit *im Rahmen der Antimonopolpolitik*. Es ist also vorausgesetzt, daß keine politischen Gründe, keine Gründe einer überpersönlichen ökonomischen Zielfunktion und keine Unmöglichkeit des Wettbewerbs vorliegen, die dem betreffenden Wirtschaftsbereich, der dann unter Ausnahmeregelung zu stellen wäre, zum Ausnahmereich machen. Dann geht es immer um die Beurteilung bestimmter unternehmerischer Handlungen und deshalb um die Frage, wie sie sich im Marktprozeß auswirken. Geht es um die Beurteilung bereits vergangener Handlungen, entsteht das Problem der Zurechnung ex post. Gibt es ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, so muß eine Beurteilung ex ante vorgenommen werden. Es wird dann eine Prognose erforderlich, ob die betreffende Handlung mit „reasonable probability“⁶⁵ eine wesentliche Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit bewirken wird. Es müssen also immer Auswirkungen unternehmerischer Handlungen entweder ex post zugerechnet oder ex ante prognostiziert werden. Insofern ist eine Analyse der Auswirkungen unternehmerischen Handelns notwendig. Sie erfordert auch Untersuchung der market performance⁶⁶ und, da das Handeln durch die Marktstruktur beeinflußt wird, der Marktstrukturen. Solche Untersuchungen sind ein wichtiges diagnostisches Hilfsmittel auch im Rahmen der Antimonopolpolitik. Jedoch darf nicht gefolgert werden, daß der Marktmacht-Test (Test der Wettbewerbsfreiheit) durch Marktstrukturtests und/oder Market-Performance-Tests zu ergänzen oder zu ersetzen ist. Solche Tests können nicht die Frage beantworten,

⁶⁵ Dieser Begriff ist für die incipieny-Doktrin entwickelt worden, durch die dem 1950 durch den Kefauver-Celler Act ergänzten Clayton Act Geltung verschafft wird. Dort heißt es: „... where the effect... may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly.“

⁶⁶ Unter market performance werden die ökonomischen Ergebnisse, wie Höhe der Kosten und Preise, Einführung technischer Fortschritte usw. verstanden: „... consequences of competition as measured in output, quality and price“ (Wilcox, C.: *Public Policies Toward Business*, Chicago — Homewood/Ill. 1955, S. 103). G. W. Stocking definiert: „By performance economists mean the effectiveness of efficiency with which, from the economic point of view, a firm or industry acquits itself“ (The Rule of Reason, *Workable Competition and Monopoly*, Yale Law Journal 64/1955, abgedr. in: *Stocking*, G. W.: *Workable Competition and Antitrust Policy*, Nashville 1961, S. 125).

Es können jedoch Mißverständnisse entstehen. Die Auswirkungen unternehmerischen Handelns im Hinblick auf die Wettbewerbsfreiheit sind ebenfalls ein „Ergebnis“. Der Test, ob durch bestimmte Praktiken Wettbewerb beschränkt wird, ist ein Marktmacht-Test. Ihn als „Performance-Test“ zu bezeichnen, ist irreführend.

ob ein konkreter Fall unter die abstrakten Spielregeln der Antimonopolpolitik zu subsumieren ist.

Indessen sind derartige Tests immer wieder vorgeschlagen worden. Der Market-Performance-Test findet sich in der Form des New-Rule-of-Reason-Test oder als Social-Performance-Test; der Marktstrukturtest wurde neuerdings wieder als einfacher Marktformtest empfohlen. Alle diese Tests sind nicht nur inadäquat, sondern sie sind vor allem auch geeignet, Mittel einer Anti-Wettbewerbspolitik zu sein⁶⁷.

E. Ergebnis und Schlußbetrachtung

Die Nationalökonomie kann der Aufforderung nicht nachkommen, jene wettbewerblichen Prozesse, deren Realisierung das Ziel der Wettbewerbspolitik ist, in positiver Form praktikabel zu beschreiben. Soweit wettbewerbliche Marktprozesse möglich sind und die Antimonopolpolitik in Betracht kommt, werden durch die Wettbewerbspolitik Spielregeln für die Marktteilnehmer aufgestellt. Die Regeln ordnen an, was die Marktteilnehmer nicht tun dürfen. Auf diese Weise wird der Wettbewerb indirekt und negativ normiert, und zwar durch globale und abstrakte Normen. Von zentraler Bedeutung ist deshalb die Interpretation der Spielregeln.

Zur Diagnose von Verstößen bedarf es einen adäquaten Tests, ob ein konkreter Marktprozeß unter die abstrakten, globalen Normen zu subsumieren ist. *Zunächst* muß festgestellt werden, ob überhaupt Marktmacht vorliegt. Analyse und Beschreibung der Marktprozesse im Hinblick auf Marktstruktur, Marktverhalten und der market performance können diagnostische Hilfsmittel sein. Sie liefern die Grundlagen, auf denen der Test der Wettbewerbsfreiheit (Marktmacht-Test) fußt. *Anschließend* ist die Frage zu beantworten, ob das durch den Test der Wettbewerbsfreiheit diagnostizierte Ausmaß an Marktmacht unangemessen ist. Es geht dabei nicht um die Frage eines Entweder-Oder, sondern um Wieviel-Wovon. Urteile über das genaue Ausmaß der noch tolerierbaren Freiheitseinschränkungen lassen sich jedoch, obwohl es

⁶⁷ Zur Begründung im Hinblick auf den New-Rule-of-Reason-Test und den Social-Performance-Test vgl. meine Abhandlung: Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept, a.a.O. Im Hinblick auf den Marktformtest, der kürzlich von E. Kantzenbach (Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O.) vorgeschlagen wurde, vgl. meine Abhandlung: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie. Jahrb. f. Nationalök. u. Stat., Bd. 179/1966, S. 286—323. Ergänzend dazu: Hoppmann, E. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Bemerkungen zu Kantzenbachs Erwiderung. Jahrb. f. Nationalök. u. Stat., Band 181/1967, S. 251—264.

auch grobe Fälle der Einschränkung von Wettbewerbsfreiheit gibt, über deren Beurteilung genereller Konsensus besteht, wissenschaftlich nicht sichern. Die Problematik der Wesentlichkeitsfrage soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

Es sind also zwei sich widersprechende Ansatzpunkte für eine Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs (*workable competition*) zu unterscheiden. Man kann versuchen, eine praktikable Definition zu erarbeiten, die den funktionsfähigen Wettbewerb positiv im einzelnen beschreibt. Solche Versuche sind verfehlt⁶⁸. Der andere, hier vorgetragene Ansatzpunkt hingegen verlangt, jene Faktoren und Praktiken zu erfassen und praktikabel zu definieren, die den wettbewerblichen *Koordinierungsprozeß* „unworkable“ machen. Workable bzw. funktionsfähig bezieht sich nicht auf eine überindividuelle ökonomische Zielfunktion, sondern auf die hinreichende Wirksamkeit des wettbewerblichen Koordinierungsprozesses. Dieser Ansatzpunkt ist der innerhalb der wirtschaftspolitischen Konzeption einer Marktwirtschaft adäquate⁶⁹. Die Aufgabe der theoretischen Wettbewerbspolitik ist es demnach nicht, ein praktikables Modell eines Wettbewerbsprozesses zu definieren, sondern begriffliche Grundlagen und adäquate Tests zu erarbeiten, damit im konkreten Fall bei der Analyse und Beurteilung eines Marktprozesses die Frage nach Marktmacht richtig gestellt und beantwortet wird. Auf diese Weise können die in Argumenten, Maßnahmen und Behauptungen verborgenen Wertsetzungen explizit gemacht und einer wissenschaftlichen Kritik zugeführt werden. Die theoretische Wettbewerbspolitik liefert — anders als die Wettbewerbstheorie — kein Buch voll Antworten, sie ist vielmehr ein Buch voller Fragestellungen. Dieses Buch wird nie abgeschlossen sein, sondern bedarf der laufenden Ergänzung. Das

⁶⁸ Zur Begründung verweise ich auf meine Abhandlung: *Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept*, a.a.O. Zu diesen Versuchen gehört die Arbeit von E. Kantzenbach (Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O.).

⁶⁹ Die auf diesem „zweiten“ Ansatzpunkt fußende Vorstellung von Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs stimmt in mannigfachen Hinsichten mit den im amerikanischen Antitrust wirksamen Vorstellungen überein. In gleicher Weise wird die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs von K.-E. Schulz gefaßt: „Wenn es gelingt, tendenziell auf lange Sicht die erwünschte Entwicklung der Wirtschaft herbeizuführen (und die Freiheit zu sichern), muß die Funktionsfähigkeit als hinreichend angesehen werden, ...“ (Zur Frage eines wirtschaftspolitisch praktikablen Wettbewerbskonzepts, Diss. Freiburg i. Br. 1965, S. 75). Deshalb ist ihm zuzustimmen, wenn er sagt: „Wir können ... in dem Bemühen um das Konzept eines funktionsfähigen Wettbewerbs kein Rückzugsegefecht und keine Aufweichung einer klaren Ordnungsvorstellung sehen, sondern einen möglichen Weg, um ein geeigneteres Instrument ... zur Durchsetzung des Wettbewerbs in der modernen Wirtschaft zu entwickeln, ...“ (S. 223). Die Arbeit von K.-E. Schulz ist mir leider erst nach der Tagung in Igls zugänglich gewesen. Da sie Beachtung verdient, sei an dieser Stelle ausdrücklich auf sie hingewiesen.

schöpferische Ingenium des Menschen scheint auch im Bereich der Marktprozesse schier unerschöpflich. Deshalb ergeben sich immer wieder sowohl neuartige, aus der Freiheit resultierende Marktprozesse als auch neue, die Freiheit beschränkende Praktiken als auch neue Argumente, die solche Praktiken zu verschleiern geeignet sind. Diesen Entwicklungen nachzugehen, neuartige Marktprozesse und neue beschränkende Praktiken früh genug festzustellen und die in Argumenten verborgenen Wertsetzungen herauszuschälen, ist die immerwährende Aufgabe der theoretischen Wettbewerbspolitik.

Die Wettbewerbs- und Wachstumsproblematik des Oligopols

Von Prof. Dr. *Ernst Heuß* (Marburg)

Wie der Titel zeigt, sind zwei Probleme Gegenstand der Betrachtung. Was den ersten betrifft, so handelt es sich um eine skizzenhafte Wiedergabe von gewissen Gedanken, die in einer größeren Untersuchung wesentlich differenzierter niedergelegt sind¹. Der zweite Problemkreis ergibt sich aus dem ersten und zeigt gewisse Aspekte, deren man sich zumindest in der deutschsprachigen Literatur nicht genügend bewußt ist². Im Anhang sind hierzu noch einige ergänzende theoretische Bemerkungen angefügt, mit denen der Verfasser hofft, eine Antwort auf zwei in der Diskussion aufgeworfene Fragen zu geben.

Bei der Beurteilung des Oligopols ergibt sich ein recht eigenartiger Zwiespalt. Auf der einen Seite kommt die Preistheorie trotz der Vielzahl von Oligopolmodellen zu dem im großen und ganzen gleichen Ergebnis, nämlich daß das Oligopol in seinen Wirkungen dem Monopol sehr ähnlich ist. So gibt es auf Oligopolmärkten keinen eigentlichen Preiswettbewerb und dementsprechend sind auch die Preise überhöht. Diesem vor allem deduktiv gewonnenem Bilde wird seit dem 2. Weltkrieg in zunehmendem Maße entgegengehalten, daß Oligopolmärkte sehr wohl eine recht wirksame Konkurrenz aufweisen, die an Intensität deutlich über dem steht, was man auf Märkten der vollkommenen Konkurrenz beobachtet. Setzt man die vollkommene Konkurrenz noch mit Schlafmützenkonkurrenz gleich, so kehrt sich das Bild um, und es sind dann die Oligopolmärkte diejenigen Märkte, auf denen überhaupt eine Konkurrenz ausgetragen wird. Diese Gegenposition stützt sich weniger auf ein eigenes theoretisches Modell als vielmehr auf die Beobachtung konkreter Oligopolmärkte, die einen harten Konkurrenzkampf zeigen. So sei nur als Beispiel an die Konkurrenz auf dem Erdölmarkt der Bundesrepublik in den letzten 15 Jahren erinnert. Hier versucht jeder einzelne mit seinen verschiedenen Aktionsparametern wie Werbung, Produktdifferenzierung, Kundendienst oder auch mit dem Preis dem anderen den Rang abzulaufen. Es ergeben sich somit zwei entgegengesetzte Welten, die auf verschiedenen Ebenen operieren; die eine dedu-

¹ Vgl. E. Heuß, Allgemeine Markttheorie, Tübingen 1965.

² Als Beispiel dafür: E. Kantzenbach, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Wirtschaftspolitische Studien aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, herausgegeben von Harald Jürgensen, Heft 1, Göttingen 1966.

zierend, die andere die sogenannte Wirklichkeit beobachtend. In einem solchen Falle ist es naheliegend, einer deduzierend vorgehenden Theorie vorzuwerfen, daß sie zwar in sich logisch konsistent sei, aber die relevanten Faktoren der Wirklichkeit nicht erfaßt habe und daher einer auf Beobachtungen beruhenden Argumentation ein größeres Vertrauen entgegenzubringen sei.

A. Das Oligopol im Rahmen der Wettbewerbstheorie

Es ist überraschend, daß sich in der bald zweihundertjährigen Geschichte der Volkswirtschaftstheorie nur Ansätze zu einer Wettbewerbstheorie finden, obgleich die Nationalökonomie ihren Anfang in der Gegenüberstellung von Monopol und Konkurrenz genommen hat. So ist Adam *Smith* immer noch der Autor, der zum Wesen des Wettbewerbs das meiste zu sagen hat. Er hat, wenn auch vielleicht mehr intuitiv, bestimmte Züge des Wettbewerbs aufgedeckt, was darauf zurückzuführen ist, daß er noch einen unmittelbaren Blick für den Menschen gehabt hat. Bereits mit *Ricardo* wird der Mensch als Automat konstruiert, und dieser Blickwinkel ist weitgehend in der Markttheorie beibehalten worden. Erst mit dem 2. Weltkrieg ist vor allem durch J. M. *Clark* diese Verengung etwas gelockert und der Mensch differenzierter und vielschichtiger konzipiert worden. Freilich ist damit aber noch nicht der eigentliche Boden für eine Wettbewerbstheorie geschaffen worden. Immerhin sind heute gewisse Ansätze vorhanden, die es erlauben, den Wettbewerb etwas besser in den Griff zu bekommen.

Es ist eine Selbstverständlichkeit — vielleicht entschwindet sie gerade deswegen zu leicht dem Bewußtsein —, daß dem einzelnen für seine Wettbewerbsbetätigung ein genügend großer Spielraum gegeben sein muß. Dementsprechend hat ein Markt, auf dem die einzelnen ökonomischen Aktionen vorgenommen werden, eine entsprechende Weite aufzuweisen. Dort, wo sich die betreffenden Unternehmungen in ihren Handlungen gegenseitig hemmen und blockieren, ist ein Wettbewerb nicht möglich, und es muß daher an seine Stelle ein anderer *modus vivendi* treten, nach dem sich die Betreffenden entweder kartellieren oder sich einem einzigen unterwerfen. Soll es zu einer solchen Situation nicht kommen, so müssen jeder Unternehmung ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten offenstehen, die erst einen Wettbewerb ermöglichen. Dies betrifft das Produkt selbst (Produktkreierung, Produktverbesserung, Produktdifferenzierung, Qualitätsvariation etc.) wie auch das Herstellungsverfahren (Kostengestaltung, Festsetzen der Kapazität, Investitionen usw.). Ebenso gilt das gleiche für den Absatz (Nachfragekreierung, Nachfrageausweitung, Nachfragedifferenzierung, Werbung) und nicht zuletzt auch für den Preis. Betrachtet man hingegen alle

diese Größen als von außen her gegeben, so ist von vornherein der Spielraum aufgehoben, in welchem sich ein Wettbewerb oder überhaupt eine eigene selbständige Betätigung entfalten kann.

In unmittelbarem Zusammenhang mit einem ausreichend großen Spielraum steht eine weitere Bedingung, nach der die Zukunft ein Mindestmaß von Ungewißheit aufweisen muß und daher nicht völlig transparent sein darf. Auch hier handelt es sich um etwas ganz Selbstverständliches. Wenn nämlich Menschen untereinander in Wettbewerb treten, ganz gleichgültig ob dies auf ökonomischem Gebiet oder auf einem anderen erfolgt, so ist dies nur dann sinnvoll, wenn nicht von vornherein feststeht, wer der Sieger ist. Es stellt daher die Konkurrenz einen Wettbewerb um die beste Bewältigung des in der Zukunft Liegenden und des damit noch Unbekannten und noch nicht Festgelegten dar. So geht es darum, welches Produktionsverfahren, welche Produktvariation, welche Kapazität für die Zukunft die richtige sein wird. Wäre die Zukunft transparent, dann beständen keine derartigen Probleme, und es könnten alle Dispositionen von einem Roboter getroffen werden.

Die Zukunft, die ungewiß ist und auf die sich daher nicht ohne weiteres das Gegenwärtige und damit Bekannte anwenden läßt, muß sich dementsprechend gegenüber der vorangegangenen Zeit unterscheiden. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es evident, daß sich der Wettbewerb nur in einem solchen Prozeß laufender Veränderungen mit der Zeit vollziehen kann. Er ist daher in einem rein stationären Zustand, bei dem sich das Vergangene in der Zukunft wiederholt, nicht lebensfähig. Diese Verschiedenartigkeit, wie sie für die einzelnen Zeitabschnitte notwendig ist, gilt aber ebenso auch für die betreffenden Unternehmungen im Markt. Wenn alle die gleichen Eigenschaften aufwiesen, so wären ihre Handlungen wie auch ihr Resultat identisch, und es würde dann der Wettbewerb Doppel- oder Mehrspurigkeit, aber keine Entfaltung verschiedener Kräfte bedeuten.

Die aufgezeigten Faktoren stellen eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung für den Wettbewerb dar. Fragt man, bei welchen Märkten diese Bedingungen vorhanden sind, so macht man die überraschende Feststellung, daß die übliche Marktkonzeption sie ausschaltet, da sie die entscheidenden Marktfaktoren zu einem Datum macht und sie damit von vornherein der Gestaltung der Marktteilnehmer entzieht. Auf diese Weise ist zwangsläufig der Spielraum für den einzelnen sehr stark eingengt, so daß er im Extrem nur noch den einen Freiheitsgrad hat, an einen vorgegebenen Marktpreis seine Produktion anzupassen. Auf diese Weise ist es zwar möglich, einen Preisbildungsprozeß exakt abzuleiten, ohne aber damit das Spezifische des Wettbewerbs in den Griff zu bekommen. Hieraus folgt, daß der Markt als solcher anders konzipiert werden muß, will man den Wettbewerb faßbar machen, und

dies heißt nichts anderes als alles das, was als Datum fixiert worden ist, in den Gestaltungsbereich der betreffenden Unternehmer einzubeziehen.

Geht man in dieser Weise vor, so stellt man in der Wirklichkeit fest, daß dem Werden und Gehen von Produkten vier Marktstadien, und zwar die Experimentierungs-, Expansions-, Ausreifungs- und die Stagnations- bzw. Rückbildungsphase entsprechen. In diesem Zusammenhang interessieren vor allem die Expansions- und die Ausreifungsphase (zur Ausreifungsphase wird hier auch noch die Stagnationsphase hinzugenommen, da für die Oligopolanalyse die Differenzierung zwischen Ausreifungs- und Stagnationsphase von keiner großen Bedeutung ist). Es ist nun vor allem der Markt in der Expansionsphase, der sich in seiner Struktur grundlegend von der üblichen Marktumschreibung unterscheidet. Nachdem ein neues Produkt kreiert worden ist und es den Zugang zum Markt gefunden hat, setzt eine sehr stürmische Expansion der Nachfrage und des Angebots ein. Als Beispiel dafür können die Fernsehapparate- und Automobilindustrie während der fünfziger Jahre in der Bundesrepublik angeführt werden, oder es sei an die Rundfunkindustrie in der Zwischenkriegszeit erinnert. Ein neues und daher zunächst unbekanntes Produkt findet Anklang und bahnt sich seinen Weg von einem zunächst exklusiven Abnehmerkreis zu den breiten Verbraucherschichten. In die gleiche Phase fällt auch die Zeit der großen Kostensenkungen. Da man am Anfang der Expansionsphase noch über keine großen Erfahrungen in der Produktion verfügt, sind es vor allem die in dieser Phase gemachten Erfahrungen, die große Rationalisierungen hervorrufen. Das gleiche gilt für die Qualität des Produktes, die stark verbessert wird. Ebenso werden mit Hilfe der Produktdifferenzierung neue Verwendungsmöglichkeiten für das Produkt erschlossen. Faßt man diese und noch andere hier nicht aufgeführte Faktoren zusammen, so befindet sich dann alles, was in der üblichen Marktumschreibung als gegeben betrachtet wird, in einem Prozeß ständiger Veränderung. Die Nachfrage weitet sich aus, die Kosten werden laufend gesenkt, und ebenso wandelt sich das Produkt in Qualität wie auch in Aufmachung grundlegend. Es werden somit alle diese Faktoren zum Gegenstand des Wettbewerbs, und es trifft daher hier für den Wettbewerb das Bild vom Wettlauf vollkommen zu, und zwar findet er auf verschiedenen Ebenen statt, sei es bei der expandierenden Nachfrage, sei es bei Qualitätsverbesserungen oder auch bei den Kostensenkungen und den damit ermöglichten Preissenkungen. In einem solchen Falle können bereits nur wenige einigermaßen gleichgewichtige Unternehmen einen recht intensiven Wettbewerb austragen oder anders ausgedrückt, in der Expansionsphase ist ein leistungs- und funktionsfähiger Wettbewerb auch unter Oligopolisten möglich, wie die Wirklichkeit zeigt.

In diesem Zusammenhang sei noch auf einen Problemkreis von grundsätzlicher Bedeutung kurz eingegangen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß sich auf einem Markt Unternehmungen als Oligopolisten begegnen, die bereits auf anderen Märkten in ähnlichen Oligopolbeziehungen zueinander stehen. Dies dürfte vor allem für die chemische und die elektrotechnische Industrie zutreffen, die seit Ausgang des 19. Jahrhunderts eine sehr stürmische Entwicklung aufweisen. In diesem Falle sind von Unternehmungen Produkte entwickelt worden, die inzwischen in das Stadium der Ausreifungs- oder sogar Stagnationsphase getreten sind, und dementsprechend hat sich unter den betreffenden Oligopolisten eine bestimmte Verhaltensweise eingespielt, die den Wettbewerb weitgehend ausschaltet (Parallelverhalten oder auch direkte Marktaufteilung, nicht zuletzt auf Grund von Patenten). Entwickeln diese Unternehmungen neue Produkte und begegnen sie sich wiederum auf einem neuen Markt, so ist es naheliegend, die Praktiken vom alten Markt auf den neuen zu übertragen. Bei einer solchen Interdependenz der Verhaltensweisen hat nicht der Markt als solcher, sondern die Verzahnung und Verfilzung der betreffenden Unternehmungen auf den verschiedenen Märkten als Ansatz für die theoretische Analyse zu dienen. Ein systematisches Durchdenken dieser Beziehungen fehlt heute noch weitgehend.

Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich in der Ausreifungs- und Stagnationsphase. Wenn in der Praxis von Marktsättigung gesprochen wird, so ist damit gemeint, daß die relevanten Nachfrageschichten für das betreffende Produkt erfaßt worden sind und sich daher der Markt — wenn überhaupt — nur noch geringfügig ausdehnen läßt. Dies heißt aber nichts anderes, als daß die Nachfrage zu einer mehr oder weniger gegebenen Größe geworden ist, die von seiten der Anbieter nicht mehr grundlegend verändert werden kann. Man ist daher nunmehr mit einer Marktstruktur konfrontiert, für welche die übliche Marktumschreibung in der Theorie zutrifft. Dies gilt auch für die Kostenseite. Auch hier machen die Unternehmungen in den späteren Phasen noch Erfahrungen, die sich in entsprechenden Verbesserungen der Herstellungsverfahren niederschlagen. Sie ändern jedoch an der Tatsache nichts, daß die Ära der großen Kostenreduktionen, bei denen nicht selten die Kosten auf einen Bruchteil der ursprünglichen reduziert worden sind, vorüber ist. Nachdem auf die Zeit der Unerfahrenheit die der Erfahrung gefolgt ist, wird nunmehr der Platz für eine andere Einstellung frei, und zwar für die traditionale; denn Tradition heißt ja nichts anderes als die Anwendung der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen. Ebenso verhält es sich mit den anderen Aktionsparametern wie Qualität und Produktdifferenzierung.

Setzt man nun das Oligopol in diesen Rahmen, so ergibt sich ein gänzlich anderes Bild. Der in der Expansionsphase vorhandene Spielraum ist gleichsam aufgebraucht. An Stelle der Weite ist die Enge des Marktes getreten, in der es weniger zu einem Wettlauf als vielmehr zu einem gegenseitigen Sich-Blockieren und damit zu den in der Preistheorie allgemein abgeleiteten Konsequenzen kommt. Da man mit

Preissenkungen nur wenig zusätzliche Nachfrage erschließt, sind Preissenkungen nicht mehr attraktiv, besonders dann, wenn die zirkuläre Interdependenz im Oligopol die Möglichkeit ausschließt, auf Kosten des anderen seinen Absatz zu erhöhen. Statt dessen steht nunmehr die Überlegung im Vordergrund, welcher Preis bei einer gegebenen Nachfrage für die betreffenden Unternehmungen der vorteilhafteste ist, und damit ist die Brücke zur monopolistischen Preisbildung geschlagen. Hierauf beschränkt sich jedoch nicht die Wirkung des Oligopols. So bringt es die Interdependenz der Aktionsparameter mit sich, daß von diesem Preisniveau der Einsatz der anderen Aktionsparameter wie Werbung, Produktdifferenzierung und Qualität beeinflusst wird. Übermäßige Werbung, wie auch eine zur Produktinflation neigende Produktdifferenzierung haben vor allem zum Ziele, dem anderen Oligopolisten Nachfrage abzugagen. Das gleiche gilt auch für die Qualität, die zu einer Qualitätsverschwendung wie auch zu einer Qualitätsverschlechterung (Verkürzung der Lebensdauer) führen kann. Dies sind Ergebnisse, auf die man in der Wirklichkeit stößt und die sich ohne weiteres theoretisch erklären lassen. Es zeigt sich somit, daß das Oligopol, je nachdem in welcher Marktphase es sich befindet, sehr Verschiedenes bedeutet.

Wenn hier der Wettbewerb von der Seite der Marktphasen angepackt wird, so stellt sich die naheliegende Frage, ob nicht ebenso das gleiche für das Polypol in der Ausreifungs- und vor allem in der Stagnationsphase gilt. Da der polypolistische Wettbewerb hier nicht Gegenstand der Betrachtung ist, sei nur eine kurze Bemerkung gemacht. Schon allein der Umstand, daß bei polypolistischer Verhaltensweise die Preise tiefer als beim Oligopol liegen, führt dazu, daß die übrigen Aktionsparameter wie Werbung und Qualität etc. nicht übermäßig eingesetzt werden. Die polypolistische Verhaltensweise selbst ist aber wiederum nur Ausfluß eines größeren Spielraums bei dieser Marktform. So wirkt die Vielzahl der Anbieter markttransparenzvermindernd und dementsprechend ist auch die Ungewißheit größer, die ein Element des Wettbewerbs bildet. Es kann daher auch das Polypol mit einem Netz verglichen werden, durch das der einzelne Polypolist hindurchschlüpfen kann. Das Oligopol hingegen gleicht eher zwei, drei aneinandergelegten Blöcken, bei denen die Position des einen nicht ohne die des anderen geändert werden kann. Auch hier gilt das oben Gesagte in vielleicht noch höherem Maße. In der Ausreifungs- und Stagnationsphase ist das Polypol für einen leistungsfähigen Wettbewerb eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung.

B. Das Oligopol als Wachstumsproblem

Sieht man im Oligopol nur die konkurrenzintensive Seite, so ist es naheliegend, entsprechende Schlüsse auf das Wachstum einer Volks-

wirtschaft zu ziehen. Hier ist vor allem *Baumol* zu nennen, der gewisse Gedankengänge von *Schumpeters* Kapitalismus, Demokratie und Sozialismus weiterverfolgt³. Streng genommen handelt es sich bei Baumol nicht um eine eigene Oligopoltheorie, sondern um eine Theorie der großen Unternehmung, die sich mit mehreren gleichgroßen Unternehmungen den Markt teilt. Den Kern seiner Darlegungen bildet die These, daß die betreffenden Unternehmungen keine Politik der Gewinnmaximierung, sondern die einer Umsatzmaximierung mit Sicherstellung eines bestimmten Gewinnes betreiben. Hieraus folgt, daß für das Oligopol nicht die für das Monopol im Lehrbuch dargestellte restriktive Angebotspolitik zutrifft. Statt dessen wirkt die Umsatzmaximierung des einzelnen Oligopolisten ausgesprochen expansiv. Verstärkt wird dies noch durch die Konkurrenz auf dem Markt, auf dem sich jeder bemüht, seinen eigenen Marktanteil zu halten und wenn möglich zu erhöhen, was wiederum entsprechende Anstrengungen der anderen Konkurrenten auslöst. Es wohnt somit der Umsatzmaximierung eine eigene Dynamik inne, die noch durch die absatzfördernden Werbungsanstrengungen forciert wird. So kommt Baumol zu einer im großen und ganzen günstigen Beurteilung des Oligopols, bei dem eine nahezu optimale Verteilung der Produktionsfaktoren gegeben ist⁴.

Ohne auf Baumols einzelne Thesen eingehen zu müssen⁵, läßt sich zeigen, daß das Oligopol selbst in dem von Baumol konzipierten Sinne nicht ohne weiteres das enthält, was er davon abgeleitet hat. So ist in Baumols These von der Umsatzmaximierung ein Punkt implicite enthalten, den sein Oligopol mit dem Monopol gemeinsam hat. Nach Baumol denkt nämlich der Oligopolist wie der Monopolist in der Kategorie der Marktnachfrage mit einer konjekturalen Preisabsatzfunktion, bei der die Preiselastizität mit sinkendem Preis abnimmt, bis sie schließlich einen Wert von null erreicht. Die Umsatzmaximierung bedeutet aber, daß unabhängig davon, wie niedrig die Kosten sind, der Preis niemals unter den Preis sinken darf, bei dem die Preiselastizität gleich 1 ist. Hierin besteht nun der wesentliche Unterschied zum Markt mit polypolistischer Verhaltensweise, auf dem der Preis sehr wohl unter dieses Niveau sinken kann. Gäbe es nur oligopolistische Märkte, so könnte bei empirischen Untersuchungen überhaupt keine Preiselastizität von kleiner als 1 festgestellt werden. Hieraus ergibt sich eine sehr

³ Vgl. W. J. *Baumol*, *Business Behavior, Value and Growth*, New York 1959.

⁴ Vgl. W. J. *Baumol*, a.a.O., S. 77.

⁵ Vgl. W. *Fellner*, *Professor Baumol's New Approach to the Theory of the Firm*, *Kyklos*, Vol. XIII (1960), S. 110 ff., der zu Baumols Theorie kritisch Stellung nimmt. Einen besonderen Wert bekommt Baumols Verhaltensweise dadurch, daß er als Berater einiger Unternehmungen glaubt, eine solche Verhaltensweise dort festgestellt zu haben. Leider gibt er diese Einblicke zu impressionistisch wieder, als daß sie für eine nähere Analyse geeignet sind.

wichtige Konsequenz. Kann der Preis eines Produktes nicht unter das Niveau einer Preiselastizität von 1 fallen, so sind von seiten der Nachfrage keine Einsparungen in den Ausgaben für dieses Produkt oder Grundbedürfnis möglich. Da oligopolistische Märkte nur Preisabwärtsbewegungen im Bereich einer Preiselastizität von größer als 1 zulassen, können Ausgaben für dieses Produkt nur zu- aber nicht abnehmen. Hieraus ergeben sich aber sehr weitgehende Konsequenzen für das volkswirtschaftliche Wachstum.

Für die Wachstumstheorie nach dem Kriege ist es charakteristisch, daß sie zwar gewisse Kreislaufaspekte sehr eingehend untersucht hat, ohne aber auf die Frage eingegangen zu sein, wie sich in einer arbeitsteiligen Marktwirtschaft das Wachstum in concreto vollzieht⁶. Es ist daher notwendig, sich zumindest eine gewisse Vorstellung von dem Geschehen des Wachstumsprozesses zu verschaffen, ohne daß damit bereits das Wesen des Wachstums erfaßt ist.

Läßt man sich von dieser Vorstellung leiten, so sind es zunächst gewisse Trivialitäten, die man sich vor Augen zu halten hat. Die eine Möglichkeit des Wachstums einer Volkswirtschaft besteht darin, daß der physische Aufwand für die Herstellung von Gütern, die von jeher zur Bedürfnisbefriedigung gedient haben, durch die Erfindungsgabe des Menschen reduziert wird. Bei polypolistischer Konkurrenz werden dementsprechend die Preise für diese Güter auch dann reduziert, wenn die Preiselastizität unter 1 fällt. Eine solche Preissenkung schafft aber überhaupt erst die Voraussetzung dafür, daß von der Nachfrageseite her gesehen die Ausgaben Summe für diese Güter abnimmt und nunmehr Einkommensbeträge für die Ausgabe anderer Güter frei werden. Um diesen einfachen Sachverhalt in seiner Tragweite deutlich zu machen, sei daran erinnert, daß bis zu Beginn der industriellen Revolution praktisch vier bis fünf Bauern notwendig waren, um einen Städter zu ernähren. Heute kann in den Vereinigten Staaten ein Farmer ca. zehn Städter ernähren. Dementsprechend wird heute für die Ernährung nicht mehr nahezu das gesamte Einkommen, sondern nur noch ein Bruchteil davon ausgegeben. Auf diese Weise ist es möglich geworden, daß der Durchschnittsbürger sich Dinge wie Auto, Fernsehapparat, Italienreise etc. leisten kann. Hieraus folgt, daß die Senkung der Ausgaben Summe für Nahrungsmittel — das gleiche läßt sich auch für die Bekleidung des Menschen, also für den ältesten Industriezweig, feststellen — die Voraussetzung dafür bildet, daß sich überhaupt eine

⁶ So wird auch bei der neoklassischen Wachstumstheorie die Marktwirtschaft auf eine Robinson-Crusoe-Wirtschaft mit einer einzigen Produktionsfunktion reduziert. Hingegen stellen die Ansätze von Harrod und Domar im Kern nur eine um den Kapazitätseffekt der Investitionen erweiterte Vollbeschäftigungstheorie von Keynes dar.

effektive Nachfrage nach neuen Konsumprodukten, wie sie im Laufe der industriellen Entwicklung geschaffen worden sind, entwickeln konnte. Damit kommt man zur zweiten Komponente des volkswirtschaftlichen Wachstums, nämlich zur Kreierung neuer Produkte und neuer Bedürfnisse. Ihre Befriedigung bei den breiten Schichten und nicht nur bei den oberen Zehntausend — sie machen lediglich den Anfang — stellt die zweite Dimension des Wachstums dar⁷. Um diese aber überhaupt betretbar zu machen, müssen die Wirtschaftssubjekte in die Lage versetzt werden, für die alten Bedürfnisse weniger auszugeben⁸. Geringere Geldausgaben für alte Bedürfnisse und Schaffung neuer Bedürfnisse bilden somit die beiden Schienen, auf denen sich das Wachstum in einer Marktwirtschaft bewegt.

Dieser Aspekt des volkswirtschaftlichen Wachstumsphänomens macht offenbar, worin das Problematische des Oligopols selbst in der wohlmeinenden Interpretation von Baumol liegt. So wird das Oligopol unter dem Wachstumsgesichtspunkt dann äußerst fragwürdig, wenn es in die Preiszone mit einer Preiselastizität von 1 gerät, und dies ist in der Regel der Fall, wenn die Ausreifungsphase erreicht ist. In diesem Falle ist es nun die polypolistische Verhaltensweise, bei der ungeachtet der Preiselastizität der Marktnachfrage bzw. der Branchennachfrage — gegenüber der Produktnachfrage, die sich auf ein spezifisches Produkt, z. B. auf den VW 1500 bezieht, ist mit der Markt- bzw. Branchennachfrage die Nachfrage nach einer Warengruppe eines Marktes, z. B. Personenautos gemeint — die Preise einer Kostensenkung weiter folgen. In der Vergangenheit ist diese Bedingung erfüllt gewesen, wenn man sich vor Augen hält, daß die drei Grundbedürfnisse des Menschen, nämlich Nahrung, Kleidung und Wohnung von Wirtschaftszweigen befriedigt werden, die eine polypolistische Konkurrenz aufweisen. Hier haben sich die durch den technischen Fortschritt gemachten Kostensenkungen im großen und ganzen in entsprechenden Preissenkungen niedergeschlagen, und zwar auch dann, wenn die Preiselastizität der Nachfrage unter 1 lag bzw. liegt⁹. Anders liegen hingegen die Dinge bei einem oligopolistischen oder monopolistischen Markt. Solange die Preiselastizität noch größer als 1 ist, wie es für die Expansionsphase zutrifft, liegen zwar auch hier die Oligopol- und Monopolpreise höher als beim Polypol, machen aber noch die Preisbewegungen nach unten mit, wenn die Kosten sinken. In diesem Falle stehen Preissenkungen und Umsatz-

⁷ Hieraus ist ersichtlich, daß die einzelnen Marktphasen den gleichen Wachstumsprozeß lediglich von der Marktseite her darstellen.

⁸ Um einen anderen Sachverhalt, der von diesem zu unterscheiden ist, handelt es sich, wenn ein neues Gut an die Stelle des alten tritt, indem es das gleiche Grundbedürfnis besser befriedigt, wie z. B. die Ersetzung von Holz durch Kohle und heute die von Kohle durch Mineralöl. Bis zu einem gewissen Grad gilt dies auch für Haushaltsgeräte (Waschmaschine, Kühlschrank, Spülmaschine), die als Ersatz für das frühere Dienstmädchen dienen.

maximierung der Oligopolisten in keinem Gegensatz zueinander. Dieser ergibt sich erst dann, wenn weitere kostenbedingte Preissenkungen in den Bereich der Preiselastizität von 1 führen. Hier kommt es praktisch zu einem Preisstop der Oligopolisten. Folglich müßte sich bei weiteren Kostensenkungen die Gewinnrate der Oligopolisten erhöhen. Diesem wirken heute die Gewerkschaften entgegen, die mit den Produktivitätsverbesserungen höhere Löhne durchsetzen, so daß zwar für die Oligopolisten die Realkosten, aber nicht die Geldkosten gesunken sind.

Ein solches Steigen des Arbeitseinkommens⁹ bedeutet zugleich eines der monetären Nachfrage und damit auch der nach Konsumgütern (Rechtsverschiebung der Nachfrage im Preis-Mengen-Diagramm), und es wäre daher zu erwarten, daß dadurch das Wachstum weiter fortschreitet. Hierauf ist jedoch zu entgegnen, daß mit einer solchen Rechtsverschiebung der Nachfrage eine Abnahme der Preiselastizität der Nachfrage einhergeht, d. h. bei gleichem Preis ist die Preiselastizität nach der Rechtsverschiebung kleiner als vor der Rechtsverschiebung, was wiederum die Oligopolisten gemäß der Baumolschen Umsatzmaximierung veranlaßt, die Preise so weit zu erhöhen, bis die Preiselastizität von 1 erreicht ist¹¹. Es kommt somit zu einem preiselastizitätsbedingten Preisauftrieb der Oligopolisten bzw. zum Phänomen der schleichenden Inflation¹². Eine solche Preiserhöhung bedeutet aber nichts anderes, als daß die reale Verbesserung des Arbeitseinkommens wieder zunichte gemacht wird, zumindest in einem gewissen Umfang, und somit keine entsprechenden Einkommensbeträge für neue Bedürfnisse frei werden¹³.

⁹ Die Kosten- und Preissenkungen bei Nahrung und Bekleidung sind unbestritten, während man sie bei der Wohnung in Frage stellen könnte. Hier werden jedoch die qualitativen Verbesserungen zu wenig berücksichtigt, und außerdem ist es nicht ausgeschlossen, daß der heute für Wohnung ausgegebene Einkommensanteil geringer ist als der vor 100 Jahren.

¹⁰ Die näheren Bedingungen hierfür werden im Anhang auf S. 12 f. gegeben.

¹¹ Vgl. M. A. *Adelman*, Steel, Administered Prices and Inflation, In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXV, No. 1, 1961, S. 16 ff., wo er auf diese Weise die Preiserhöhungen der amerikanischen Stahlindustrie erklärt.

¹² Vgl. A. E. *Kahn*, Public Policies Affecting Market Power, in Administered Prices: A Compendium on Public Policy, Subcommittee on Antitrust and Monopoly, 88th Cong., sst. Sess. (1963), S. 169.

Hingegen stellt E. *Streissler* den Kausalbezug auf den Kopf, indem er die Konsumenten wegen der geringen Preiselastizität ihrer Nachfrage für die Inflation verantwortlich macht, was an die bekannte These erinnert: Nicht der Mörder, sondern der Ermordete ist der Schuldige. Vgl. E. *Streissler*, Das Konsumentenverhalten als Inflationsursache, Festschrift für Alexander Mahr: Einheit und Vielfalt in den Sozialwissenschaften, herausgegeben von Wilhelm Weber, Wien 1966.

¹³ Um Mißverständnissen zu begegnen, sei bemerkt, daß in den letzten 20 Jahren dieser oligopolistisch bedingte Preiserhöhungsprozeß in der Bundesrepublik noch keine dominierende Rolle gespielt haben dürfte, da sich während dieser Zeit viele Oligopolmärkte in der BRD noch in der Expansionsphase befanden. Hingegen ist in den Vereinigten Staaten dieser Einfluß

Transponiert man diesen Sachverhalt in die Vergangenheit und nimmt an, daß die Landwirtschaft, die Textilindustrie und das Wohnungsangebot oligopolistisch strukturiert gewesen wären und sich die betreffenden Anbieter gemäß Baumol verhalten hätten, so hätten trotz Produktivitätsverbesserungen die Privathaushalte den gleichen Anteil ihres Einkommens für die Grundbedürfnisse ausgeben müssen und wären daher nicht in der Lage gewesen, die langlebigen Konsumgüter, die heute als Symbol des gehobenen Lebensstandards gelten, zu erwerben, oder anders ausgedrückt, die zweite Dimension, in welcher sich das volkswirtschaftliche Wachstum vollzieht, wäre blockiert gewesen.

Hieraus läßt sich ganz allgemein der Schluß ziehen, daß oligopolistische Märkte, sobald sie in die Ausreifungs- und vor allem in die Stagnationsphase geraten, das Wachstum einer Volkswirtschaft hemmen, wenn nicht sogar abwürgen. Es ergibt sich somit das Gegenteil von dem, was Baumol und auch viele andere Wachstumstheoretiker aus dieser Marktform für das Wachstum ableiten. Die Erklärung liegt darin, daß man bei den Wachstumstheorien, insbesondere bei denen mit dem Harrod-Domar-Ansatz die Kausalfolge: Hohe Gewinne, hohe Investition, hohe Wachstumsrate im Auge hat¹⁴, während hier die Nachfrageseite im Sinne von Walras in den Mittelpunkt gestellt worden ist. Wenn aber ein notwendiges Glied im Wachstumsprozeß ausfällt, dann wird der ganze Wachstumsprozeß hinfällig. Es darf daher dieser Aspekt des Wachstums nicht ignoriert werden.

C. Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen

Die Einführung von Marktphasen in die Analyse zeigt, daß das Oligopol — je nachdem, ob man mit ihm in der Expansions- oder in der Ausreifungs- und Stagnationsphase zu tun hat — sehr Verschiedenes bedeutet. Damit läßt sich der eingangs angeführte Gegensatz in den Meinungen über das Oligopol sehr leicht erklären. Wenn die einen im Oligopol eine recht konkurrenzintensive Marktform sehen und sich dabei von konkreten Oligopolmärkten leiten lassen, so haben sie Märkte in der Expansionsphase im Auge. Hingegen hat die vorherrschende Oligopoltheorie auf Grund ihrer Denkkategorien einen Markt zugrunde gelegt, der in seiner Struktur dem in der Ausreifungs- und Stagnationsphase entspricht. In diesen Phasen stimmt die theoretische Deduktion mit dem praktischen Verhalten der Oligopolisten überein. Auch unter dem Aspekt des volkswirtschaftlichen Wachstums zeigt sich eine solche

größer und hat nicht zuletzt deswegen zu der Diskussion von „Administered Prices“ geführt.

¹⁴ Da hier die Wachstumstheorie nicht Gegenstand der Betrachtung ist, sei darauf kritisch nicht näher eingegangen.

Differenzierung als fruchtbar. Hier nähert sie sich allerdings stark einer Tautologie, wenn dem Oligopol in der Expansionsphase ein hohes Wachstum zugeordnet wird, es sei denn, daß das Polypol in dieser Phase ein geringeres Wachstum zeigte, wofür keine Anzeichen sprechen¹⁵. Aus diesem Sachverhalt ist es nicht schwer, die entsprechenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen zu ziehen.

Es liegt in der Natur der Sache, daß zwangsläufig jeder Markt die einzelnen Stadien von der Experimentierungs- bis zur Stagnationsphase durchläuft, und es läßt sich daher hier ohne weiteres eine Parallele zu den Altersphasen des Menschen ziehen. Daraus folgt, daß sich ein Markt nicht ständig in der Expansionsphase bewegen kann, sondern früher oder später in die Ausreifungs- und Stagnationsphase übergehen muß. Dementsprechend ergibt sich zwangsläufig ein Wandel in der Wirkungsweise des Oligopols, und es gilt daher zu verhindern, daß sich Oligopole von der Expansionsphase in die späteren Phasen fortsetzen. Eine solche Aufgabe erscheint von vornherein nicht unmöglich, wenn man bedenkt, daß die Expansionsphase als solche zum Eintritt in diesen Markt animiert und es nur darauf ankommt, daß dieser Sogwirkung keine künstlichen Barrieren entgegengestellt werden. Ebenso selbstverständlich sollte es sein, daß eine Entwicklung zum Polypol nicht durch eine Reoligopolisierung in den späteren Marktphasen wieder rückgängig gemacht wird, wie sie in der Wirklichkeit häufig beobachtet werden kann und sogar von gewissen Instanzen gefördert wird.

Es ist hier nicht der Ort, im einzelnen darzulegen, wie eine Wettbewerbspolitik gegen eine solche Konzentration wie auch gegen Maßnahmen einzuschreiten hat, mit denen Oligopole den Zutritt zum Markt praktisch blockieren¹⁶. Es sei daher nur als *pars pro toto* ein Faktor herausgegriffen und kurz angedeutet, und zwar die vertikale Integration als Mittel zum Ausbau des oligopolistischen Festungswalles. Am ehesten ist diese Wirkung einsichtig, wenn sich die vertikale Integration der betreffenden Oligopolisten auf die Vorprodukte und unter Umständen auch auf die Vorprodukte der Vorprodukte erstreckt, bis schließlich auch die Rohstoffe und damit die betreffenden Bodenschätze in ihren Händen sind. Die Stahl- wie auch die Aluminiumindustrie in den USA, die ihre vertikale Integration bis zu den Eisenerzen bzw. bis zum Bauxit vorwärtsgetrieben haben, können als Beispiel dienen. Hier liegt es auf der Hand, daß mit der Oligopolisierung der Bodenschätze der Zugang zu den Märkten der Weiterverarbeitung verbaut

¹⁵ Dies nicht erfaßt zu haben, macht die Hauptschwäche des wachstumstheoretischen Ansatzes von E. Kantzenbach aus. Vgl. E. Kantzenbach, a.a.O.

¹⁶ Über das Gewicht bestimmter Faktoren der Marktschließung orientiert die empirische Untersuchung von J. S. Bain, *Barriers to New Competition*, 3. Aufl., Cambridge 1962.

ist und daher eine Transformation des Oligopols zum Polypol faktisch unterbunden ist. Selbst dann, wenn ein Außenseiter sich den Zugang zu entfernter gelegenen Bodenschätzen verschaffen sollte — erleichtert wird dies durch die Fortschritte in der Transporttechnik —, ist er mit einem beträchtlichen zusätzlichen Kapitaleaufwand belastet, da er nicht nur ein Stahlwerk, sondern auch die vorgelagerten Produktionsstätten für ein Eindringen in den Stahlmarkt zu errichten hat¹⁷, ohne daß dies irgend etwas mit eigentlichen economies of scale zu tun hat¹⁸. So stellt allein die Tatsache, daß es keinen offenen Markt auf den Vorstufen gibt, eine recht hohe Barriere für die Märkte auf den nachfolgenden Stufen dar. In gleicher Weise, wenn nicht noch einschneidender, wirkt in dieser Richtung die vertikale Integration bis zum Endverbrauch. In diesem Falle ist das gesamte Verteilernetz in den Händen der Oligopolisten, so daß einem Neuankömmling schon rein institutionell der Markt verschlossen ist. Die Ausschaltung des Handels ist eine der bekanntesten Waffen der Marktschließung, wie man sie bei Oligopolen und Kartellen (Verkaufssyndikat) — in der Regel wird dies mit Rationalisierung der Absatzwege begründet — vorfindet¹⁹. Ein solcher Prozeß scheint sich auf dem deutschen Mineralölmarkt anzubahnen. Sind praktisch alle Tankstellen im Besitz von Oligopolisten oder durch Exklusivverträge gebunden, so ist die Oligopolstellung zementiert, und es dürfte für einen Außenseiter sehr schwer sein, noch in diesen Markt einzudringen.

Das Herausgreifen der vertikalen Integration als ein Beispiel für die feste Etablierung von Oligopolmärkten zeigt, daß es sich bei einer etwaigen Politik der Polypolisierung von Märkten vor allem darum handelt, den Zugang zu Oligopolmärkten offenzuhalten, was zugleich Offenhaltung der vor- und nachgelagerten Märkte bedeutet. Wie jede Politik, so setzt auch eine solche voraus, sich ihrer Notwendigkeit bewußt zu sein, und dies erfordert eine entsprechende theoretische Analyse des Oligopolphänomens.

¹⁷ Vgl. J. S. Bain, a.a.O., S. 215.

¹⁸ Übrigens wird die von der Vulgärökonomie so häufig vertretene These, daß die moderne Produktionstechnik eine Konzentration und damit eine Oligopolisierung verlange, in ihrer Bedeutung weit überschätzt. So kommt Bain in seiner empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, daß das nur bei drei der 20 von ihm untersuchten Industriezweige eine Rolle spielt. Vgl. J. S. Bain, a.a.O., S. 211.

¹⁹ Vgl. H. O. Lenel, Syndikate als Mittel der Rationalisierung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 175, Heft 2, 1963.

Anhang

Anhang I. Die Preisuntergrenze beim Oligopol

Der zu zeigende Sachverhalt sei zunächst am einfacheren homogenen Oligopol dargelegt.

Das homogene Dyopol

Es liegt in der Natur des homogenen Marktes begründet, daß es unter Oligopolisten keine Preisunterschiede geben kann. Es läßt daher ein solcher Markt nur Preisgleichheit zu, bei der auf jeden Dyopolisten die Hälfte der Marktnachfrage entfällt. Folglich gilt bei einer Marktnachfrage $x = F(p)$ für den ersten Dyopolisten $x_1 = \frac{F(p)}{2}$ und für den zweiten $x_2 = \frac{F(p)}{2}$, wobei $x_1 + x_2 = x$ ist. Maximiert jeder seinen Umsatz, so wird der Grenzumsatz gleich null gesetzt, also

$$(1) \quad \frac{d}{dp} \left(\frac{F(p)p}{2} \right) = 0 \text{ oder } p = \frac{-F(p)}{F'(p)}.$$

Bildet man von der Nachfragefunktion $x = F(p)$ die Preiselastizität und setzt sie gleich 1 bzw. -1 , so ergibt sich ebenso der Preis von (1). Es bildet daher dieser Preis bei der von Baumol unterstellten Verhaltensweise die Preisuntergrenze für das homogene Dyopol. Stellt man hingegen nicht auf die Umsatz-, sondern auf die Gewinnmaximierung ab, so sind die Grenzkosten zu berücksichtigen, und zwar sind diejenigen maßgebend, die von beiden Dyopolisten am niedrigsten sind. In diesem Falle ist der Dyopolpreis höher und dementsprechend ist auch die Preiselastizität größer als 1²⁰. Es kann daher ganz generell gesagt werden, daß der Oligopol- bzw. Dyopolpreis nicht unter ein Niveau sinkt, bei dem die Preiselastizität der Marktnachfrage kleiner als 1 ist.

Das heterogene Dyopol

Der Grundgedanke des homogenen Dyopols läßt sich auch auf das heterogene Dyopol übertragen. Als zusätzliches Problem stellt sich lediglich die Bestimmung der Preisrelation, die im Gegensatz zum homogenen Markt nicht mehr ohne weiteres mit 1 : 1 angenommen werden darf. Wie an anderer Stelle gezeigt worden ist, ist es aber möglich, die Grenzen anzugeben, in denen sich die in Frage kommenden Preisrelationen bewegen dürften²¹.

R_1 und R_2 geben für lineare Nachfragefunktionen^{21a} — $x_1 = F_1(p_1, p_2)$ und $x_2 = F_2(p_1, p_2)$ — die Reaktionsgeraden bei polypolistischer Verhaltensweise an. Q zeigt eine der Isogewinnkurven des Dyopolisten II und S einen der Preisstrahlen, der alle Preiskombinationen einer bestimmten Preisrelation $m = \frac{p_1}{p_2}$ wiedergibt. Berührt ein solcher Preisstrahl wie hier in B_2 eine der

²⁰ Zum homogenen Dyopol vgl. die Ausführungen von E. Heuß, Das Oligopol, ein determinierter Markt, WA, 1960, Bd. 84, Heft 2.

²¹ Vgl. E. Heuß, Die oligopolistische Verhaltensweise als evolutorischer Prozeß, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 179, Heft 5 (1966).

^{21a} Siehe Abbildung 1 auf S. 65.

Isogewinnkurven von II, so stellt dieser Tangentenpunkt das Gewinnmaximum für Dyopolist II bei dieser Preisrelation dar. Er wird sich daher gegen jede weitere Preiserhöhung auf S über B_2 hinaus wenden, was ihn faktisch zum Preisführer macht. Das gleiche gilt für alle anderen Preisstrahlen, die eine Isogewinnkurve des Dyopolisten II berühren, wie es die Gerade V_2 zeigt, die den geometrischen Ort solcher Tangentenpunkte bildet. Das Analoge gilt für V_1 , auf der alle Punkte liegen, bei denen ein Preisstrahl eine Isogewinnkurve des Dyopolisten I berührt. In diesem Bereich ist Dyopolist I der Preisführer. M stellt die Preiskonstellation beim verbundenen Monopol dar. Dieser Punkt zeichnet sich dadurch aus, daß in ihm der betreffende Preisstrahl nicht nur die Isogewinnkurve des einen, sondern auch des anderen Dyopolisten zugleich berührt, oder anders ausgedrückt, bei dieser Preisrelation würde jeder Dyopolist als Preisführer das gleiche Preisniveau M bestimmen. Hieraus folgt ganz allgemein, daß alle Punkte auf V_1 und V_2 Dyopolpreislösungen darstellen, und zwar als abhängig von der jeweiligen Preisrelation. Mit Hilfe gewisser zusätzlicher Überlegungen läßt sich dieser Lösungsbereich noch weiter einengen und zwar auf die Strecke $B_1 M B_2$, also auf die Preisstrahlen, die zwischen B_1 und B_2 liegen²².

Fragt man bei diesen in Frage kommenden Dyopolpreislösungen nach der Preiselastizität der Nachfrage, so ist es sinnvoll, die relative Mengenveränderung von x_1 bzw. x_2 zu der relativen Preisniveauperänderung auf den betreffenden Preisstrahl in Beziehung zu setzen, also ebenso wie beim homogenen Dyopol eine gleiche proportionale Veränderung von p_1 und p_2 zu unterstellen.

Relativ einfach läßt sich die Preiselastizität der Nachfrage für den Preisführer bestimmen. Geht man von einer festen Preisrelation aus, wie sie z. B. durch den Preisstrahl von S gegeben ist, so ist Dyopolist II Preisführer.

Für dessen Nachfragefunktion $x_2 = F_2(p_1, p_2)$ kann wegen $m = \frac{p_1}{p_2}$ die Funktion $x_2 = F_2(m, p_2)$ geschrieben werden. Sein Umsatz wird maximiert, wenn

$$(2) \quad \frac{d}{dp_2} (F_2(m, p_2) p_2) = 0 \text{ oder } p_2 = \frac{-F_2}{m F_{21} + F_{22}} \text{ ist}^{23}.$$

Bildet man von $F_2(m, p_2)$ die Preiselastizität in dem oben konzipierten Sinne, so ist $\eta_2 = (m F_{21} + F_{22}) \frac{p_2}{F_2}$, und nach Einsetzen des Ausdrucks von (2) für p_2 ergibt sich für die Preiselastizität der numerische Wert 1 bzw. -1 , also die gleiche Preiselastizität wie beim homogenen Dyopol.

Nicht so einfach läßt sich die Frage nach der Preiselastizität für den anderen Dyopolisten beantworten, der dem Preisführer folgt, also in diesem Falle für Dyopolist I. Aus (2) ergibt sich wegen $p_1 = m p_2$ für den Preis des Dyopolisten I

$$(3) \quad p_1 = \frac{-F_2 m}{F_{21} m + F_{22}}.$$

²² Vgl. E. Heuß, Die oligopolistische Verhaltensweise als evolutorischer Prozeß, a. a. O., S. 457 ff.

²³ Mit F_{21} wird die erste Ableitung der Funktion F_2 nach p_1 und mit F_{22} die nach p_2 bezeichnet.

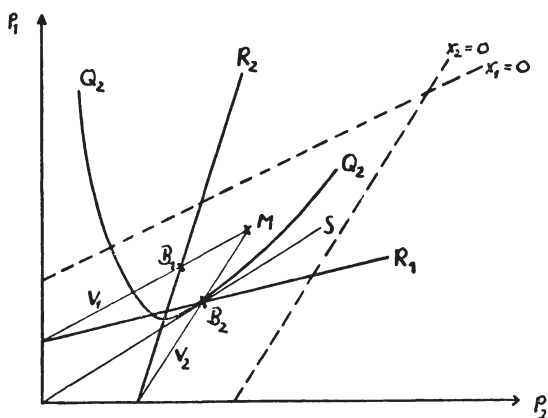


Abbildung 1

Bildet man von der Nachfragefunktion $x_1 = F_1 \left(p_1, \frac{p_1}{m} \right)$ die Preiselastizität, also $\eta_1 = \frac{(F_{11}^m + F_{12})}{m} \frac{p_1}{F_1}$ und setzt man für p_1 den Ausdruck von (3) ein, so ist

$$(4) \quad \eta_1 = - \frac{F_2 (F_{11} m + F_{12})}{F_1 (F_{21} m + F_{22})}.$$

Im Gegensatz zum Falle beim Preisführer läßt sich hier die Preiselastizität des Preisfolgers nur bei Kenntnis beider Nachfragefunktionen und der betreffenden Preisrelation numerisch bestimmen. Immerhin kann aus der Rolle des Preisfolgers, die der Produzent von x_1 einnimmt, abgeleitet werden, daß seine Preiselastizität kleiner als eins ist. Wäre sie nämlich größer als eins, so würde er bei Außerachtlassung von Grenzkosten seinen Preis soweit senken, bis seine Preiselastizität den Wert 1 erreicht. Dann wäre er aber Preisführer. Als Preisfolger hingegen ist er an einer Preiserhöhung interessiert, und er würde daher, falls er es könnte, den Preis soweit erhöhen, bis die Preiselastizität von kleiner als eins auf eins angewachsen wäre. Wird dagegen die Preisrelation verändert und zwar in der Richtung einer Erhöhung von m , so bewegt sich der Preisfolger in Richtung M und nähert sich damit einer Preiselastizität von eins. Hieraus folgt umgekehrt, daß je kleiner m ist, desto geringer ist die Preiselastizität für den Preisfolger. Da es aber für m eine Untergrenze (Punkt B_2) gibt, so gibt es auch eine solche für die Preiselastizität des Preisfolgers, soweit sie von m bestimmt wird.

Somit ergibt sich für die Preiselastizität beim heterogenen Dyopol im Prinzip das gleiche wie beim homogenen Dyopol. In beiden Fällen ist die

Preisuntergrenze von der Preiselastizität der Marktnachfrage abhängig. Hierin besteht das Gemeinsame von Oligopol und Monopol. Im Gegensatz dazu steht die polypolistische Verhaltensweise, bei der sich der einzelne Anbieter nicht nach der Markt-, sondern nach der Produktnachfrage²⁵ ausrichtet. Die Preiselastizität der Produktnachfrage wird aber vor allem von der Kreuzpreiselastizität bestimmt und kann daher selbst bei einer sehr geringen Preiselastizität der Marktnachfrage recht hoch sein²⁶.

Anhang II. Das reife Oligopol als wachstumshemmender bzw. als inflationsverursachender Faktor

Im Text oben ist dargelegt worden, daß die Preispolitik des Oligopols in der Ausreifungs- und Stagnationsphase das Wachstum anderer Märkte und damit ganz generell das Wachstum einer Volkswirtschaft hemmt. Diese Wirkungsweise läßt sich bereits an Hand einer sehr einfachen Volkswirtschaft mit nur zwei Produkten zeigen.

In den beiden obenstehenden Abbildungen werden für die Nachfrage nach Produkt 1 und für die nach Produkt 2 folgende Funktionen angenommen.

$$x_1 = \frac{A}{B} - \frac{p_1}{B Y}, x_2 = \frac{Y}{p_2} - \left(\frac{A}{B} - \frac{p_1}{B Y} \right) \frac{p_1}{p_2}.$$

Mit Y wird das Nominaleinkommen und mit A und B werden bestimmte Koeffizienten bezeichnet, für welche die Größenrelation $3B > A^2$ gilt. Wie aus beiden Nachfragefunktionen ersichtlich ist, wird für die Nachfrage beider Güter stets das gesamte Einkommen Y ausgegeben. Was Gut x_1 betrifft, so befriedigt es ein Grundbedürfnis, wie z. B. das von Nahrung, Kleidung oder Wohnung. Die zunehmende Sättigung mit einem solchen Gut drückt sich in der bei sinkendem Preis p_1 abnehmenden Preiselastizität der Nachfrage aus. Das gleiche gilt für die Einkommenselastizität der Nachfrage, die mit steigendem Einkommen fällt. Um einen anderen Sachverhalt handelt es sich bei Gut x_2 . Dieses rangiert in der Dringlichkeitsskala hinter den Grundbedürfnissen, wie es z. B. für die Nachfrage nach Fernsehapparaten zutreffen dürfte. Diesen Fall gibt die Nachfragefunktion von x_2 wieder. Bei ihr steigt die Einkommenselastizität bei sinkendem Preis p_1 ²⁷, oder anders ausgedrückt, bei steigendem Realeinkommen, wenn mit p_1 das Realeinkommen gemessen wird. Was die Angebotsseite betrifft, so werden der Einfachheit halber konstante Grenzkosten unterstellt, und zwar Kosten, die nur aus direkten Arbeitsaufwendungen bestehen.

In der Ausgangslage werden Vollbeschäftigung und vollkommene Konkurrenz auf beiden Märkten unterstellt. Bei gegebener Nachfrage N_1 und N_2

²⁵ Mit Produktnachfrage wird die Nachfragefunktion $x_1 = F_1(p_1, p_2)$ bezeichnet, wobei der Preis des Konkurrenzgutes x_2 eine gegebene Größe bildet.

²⁶ Vgl. E. Heuß, Allgemeine Markttheorie, a. a. O., S. 159 ff.

²⁷ Streng genommen erreicht hier die Einkommenselastizität der Nachfrage von x_2 ihr Maximum dann, wenn p_1 so niedrig ist, daß nahezu die absolute Sättigungsmenge von x_1 erreicht ist.

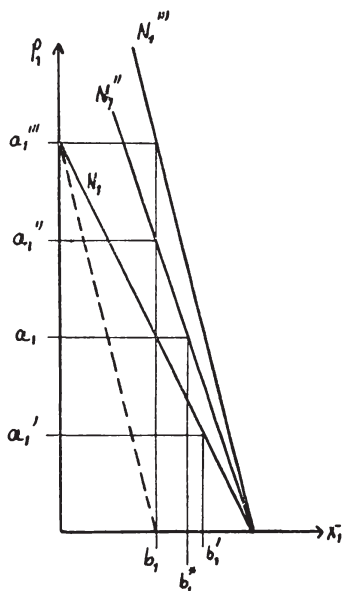


Abbildung 2a

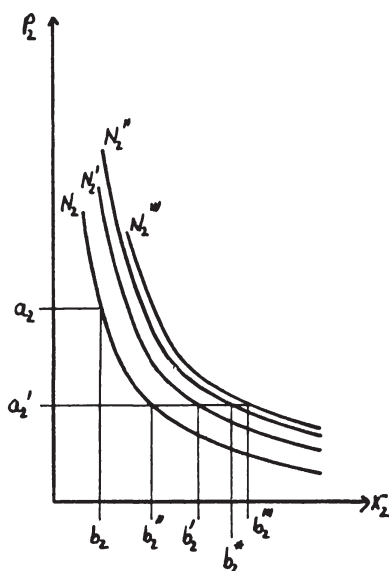


Abbildung 2b

werden dementsprechend die Mengen b_1 und b_2 zu den Preisen a_1 und a_2 produziert und abgesetzt. Es sei nun angenommen, daß durch den technischen Fortschritt der physische Arbeitsaufwand auf die Hälfte reduziert wird. Dadurch sinken bei vollkommener Konkurrenz die Preise von a_1 auf a_1' und von a_2 auf a_2' . Auf diese Weise wird es möglich, Produktion und Absatz des Gutes x_1 auf b_1' zu erhöhen. Allerdings reicht dieser Produktionszuwachs nicht aus, alle Arbeitskräfte, die vor dem technischen Fortschritt für die Produktion von b_1 benötigt worden sind, wieder einzusetzen. Die Erklärung hierfür gibt die geringe Aufnahmefähigkeit des Marktes, die beim Preis a_1' eine Preiselastizität der Nachfrage von kleiner als 1 aufweist. Auf der anderen Seite jedoch bedeutet eine solche geringe Preiselastizität der Nachfrage eine kleinere Ausgabensumme der Konsumenten für dieses Gut, wodurch sie in die Lage versetzt werden, die ersparten Geldbeträge für Gut x_2 zusätzlich zu verwenden. Wie Abbildung 2b zeigt, verschiebt sich dadurch die Nachfrage von N_2 nach N_2' . Da auch auf diesem Markt durch den technischen Fortschritt die Kosten von a_2 auf a_2' gefallen sind, steigt der Absatz auf das Dreifache und zwar von b_2 auf b_2' . Eine solche Produktionserhöhung ist aber nur durch Zurückgreifen auf die Arbeitskräfte, die nicht mehr für die Produktion von x_1 benötigt werden, möglich. Es schlägt sich somit der technische Fortschritt in einem allgemeinen Wachstum der Volkswirtschaft nieder, wobei allerdings die Wachstumsraten der einzelnen Branchen verschieden sind, ein Vorgang, der typisch für das Wachstum von Industrievolkswirtschaften ist.

Sehr verschieden davon wirkt sich der technische Fortschritt aus, wenn statt der vollkommenen Konkurrenz für den Markt x_1 ein Oligopol im Baumolschen Sinne unterstellt wird. Vor dem technischen Fortschritt haben die Oligopolisten auf Markt x_1 ihren Umsatz maximiert²⁸, wenn sie die Menge b_1 zum gleichen Preis a_1 absetzen. An diesem Preis halten sie aber auch nach Durchführung des technischen Fortschritts fest, obgleich ihre Kosten auf a_1' gesunken sind. Würden sie hingegen ihren Preis senken, so zöge dies eine Umsatzminderung nach sich, die ihrer Zielsetzung zuwider liefe. Eine solche Hochhaltung des Preises für Gut x_1 verhindert aber eine Freisetzung von Kaufkraft für Produkt x_2 . Es bleibt daher die Nachfrage N_2 für Gut x_2 unverändert, was bei einer Preissenkung auf a_2' (auf Markt x_2 wird wie vorher vollkommene Konkurrenz unterstellt) die Produktion nur auf b_2'' ansteigen läßt. Auf diese Weise verhindert das oligopolistische Verhalten nicht nur ein Wachstum auf dem eigenen Markt, sondern schränkt darüber hinaus auch das Wachstum auf Markt x_2 von b_2' auf b_2'' ein. Demzufolge beträgt hier die volkswirtschaftliche Wachstumsrate nur die Hälfte von derjenigen bei vollständiger Konkurrenz. Darüber hinaus hat aber die oligopolistische Absatzpolitik auf Markt x_2 noch weitere negative Auswirkungen. So ist zu bedenken, daß in diesem Falle die volkswirtschaftliche Produktion nicht mehr wie vorher im gleichen Verhältnis wie die Produktivität steigt, was eine entsprechende Arbeitslosigkeit nach sich zieht. Es wäre naheliegend, eine solche Arbeitslosigkeit als eine technologisch bedingte zu bezeichnen. Wie aber oben gezeigt worden ist, hat der gleiche technische Fortschritt keine derartige Arbeitslosigkeit mit sich gebracht, als auf beiden Märkten vollkommene Konkurrenz unterstellt worden ist. Noch verfehler wäre es, in einer solchen Arbeitslosigkeit eine Kreislaufstörung zu sehen. Da hier das gesamte Einkommen stets verausgabt wird, ist dieser Fall von vornherein ausgeschlossen. Also handelt es sich hier um eine ausgesprochene oligopol- bzw. monopolbedingte Arbeitslosigkeit.

Es ist allerdings möglich, auch eine derartige Arbeitslosigkeit mittels zusätzlicher effektiver Nachfrage zu beseitigen. Im Gegensatz zur kreislaufbedingten Arbeitslosigkeit führt aber hier ein solcher Mitteleinsatz zur Inflation. Erhöht man nämlich für diesen Zweck das Nominaleinkommen um 50 %, so verschieben sich die Nachfragen nach N_1' und N_2'' , und es wäre daher eine Produktionsausweitung auf b_1^* und b_2^* zu erwarten, womit die Arbeitslosigkeit beseitigt wäre. Hier ist jedoch zu bedenken, daß bei einer solchen Nachfrageverschiebung von N_1 nach N_1' auf Markt x_1 das Umsatzmaximum nicht mehr beim Preis a_1 , sondern beim höheren Preis a_1'' liegt. Erhöhen dementsprechend die Oligopolisten den Preis, so geht die Produktion von x_1 wieder auf b_1 zurück. Mit einer solchen Preiserhöhung auf a_1'' wird aber Kaufkraft von Markt x_2 abgezogen, so daß sich die Nachfrage nach Produkt x_2 wieder nach links verschiebt und die Position von N_2' einnimmt, was einen Absatz von nur b_2' zuläßt. So kommt es trotz dieser Nominaleinkommenserhöhung erneut zu einer Arbeitslosigkeit, was nach weiterer zusätzlicher Nachfrage verlangt. Erst dann, wenn das Nominaleinkommen gegenüber der Ausgangslage auf das Doppelte und damit die Nachfrage auf N_1''' und N_2''' erhöht worden ist, ist auch bei einer oligopolistischen Preisbildung auf Markt x_1 wieder Vollbeschäftigung möglich, bei der die Mengen b_1 und b_2''' produziert werden. Allerdings ist eine solche mit einer Preissteigerung von x_1 auf das Doppelte, und zwar auf a_1''' erkaufte, obgleich der Produktionsaufwand auf die Hälfte gesunken ist.

²⁸ Unterstellt man Gewinnmaximierung, so ergeben sich im Prinzip die gleichen Konsequenzen.

In der bisherigen Analyse wurde angenommen, daß die Nominallohne auch nach Einführung des technischen Fortschritts unverändert bleiben. Nimmt man hingegen an, daß in dem Umfang, wie die Produktivität steigt, auch die Lohnsätze heraufgesetzt werden, so verbessert sich dadurch keineswegs die Lage für die Arbeitskräfte, wie man zunächst erwarten würde. Statt dessen wird dadurch nur der Preisauftrieb verschärft. Auch hier ist es zweckmäßig, auf beiden Märkten zunächst vollkommene Konkurrenz zu unterstellen. In diesem Falle schließt die Lohnerhöhung im Ausmaß der Produktivitätsverbesserung eine Preissenkung auf a_1' und a_2' aus, da zwar die Real-, aber nicht die Geldkosten gesunken sind. Folglich läßt sich die Produktion nicht auf b_1' und b_2' (der mit (N_2') bezeichnete Kurvenarm in Abb. 3b gibt die dazu entsprechende Nachfrage an, also N_2' von Abb. 2b) ausweiten, und es werden daher alle diejenigen Arbeitskräfte freigesetzt, die durch den technischen Fortschritt für die unveränderte Produktion b_1 und b_2 nicht mehr benötigt werden. Faktisch verhindert eine solche Lohnpolitik der Gewerkschaften nicht wie die vulgär-ökonomische Kaufkrafttheorie behauptet, eine Arbeitslosigkeit, sondern ruft sie direkt hervor²⁹.

Zur Verhinderung einer solchen Arbeitslosigkeit ist es notwendig, das Nominaleinkommen im gleichen Umfang wie die Löhne zu erhöhen. Diese Konstellation ist in Abbildung 3a und 3b wiedergegeben. So verschieben sich die Nachfragefunktionen von N_1 und N_2 nach N_1' und N_2' , was die Produktion auf b_1' und b_2' ansteigen läßt. Ein solches Gleichgewicht wird aber nur dann erreicht, wenn auf beiden Märkten vollkommene Konkurrenz herrscht. Besteht aber auf Markt x_1 ein Oligopol, so werden weitere Nominaleinkommenserhöhungen wie in Abb. 2 notwendig. Erst nachdem das Nominaleinkommen soweit erhöht worden ist, daß auf beiden Märkten die Nachfrage die Positionen von N_1'' und N_2'' einnimmt, ist wiederum Vollbeschäftigung erreicht. Vergleicht man diese Lage mit der Abb. 2, so zeigt sie die gleiche Produktion von x_1 und x_2 und ebenso die gleiche Einkommensverteilung. Der einzige Unterschied besteht in den höheren Löhnen und Preisen.

Es ist hier mit Hilfe sehr einfacher Annahmen gezeigt worden, wie sich das oligopolistische Verhalten auf Wachstum und Preisniveau auswirkt. Zum gleichen Ergebnis käme man bei wirklichkeitsnäheren Annahmen, wie z. B. unterschiedlichen Produktionsfunktionen für die einzelnen Unternehmungen oder auch komplexeren Marktstrukturen (statt homogener Güter heterogene auf dem jeweiligen Markt). Alle diese und noch andere Faktoren ließen sich berücksichtigen, ohne aber am Kern der Sache etwas zu ändern. Es sei daher nur auf einen Faktor kurz hingewiesen, der die hier dargelegten Wirkungen

²⁹ Wenn von Gewerkschaftsseite behauptet wird, daß die Arbeitszeitverkürzung zur Verhinderung einer technisch bedingten Arbeitslosigkeit notwendig sei, so ist dies nur insoweit richtig, als sie selbst durch eine solche Lohnpolitik die Arbeitslosigkeit geschaffen haben. Etwas anders liegen die Dinge, wenn man die Kaufkrafttheorie der Löhne kreislauftheoretisch interpretiert. Hier ist daran zu erinnern, daß es nicht Sache der Lohnpolitik sein kann, auf dem Wege über höhere Löhne die volkswirtschaftliche Konsumneigung zu vergrößern (höhere Konsumneigung des Arbeitnehmers gegenüber dem Unternehmereinkommen), um damit die negativen Auswirkungen einer zu geringen Investition zu verhindern. Das gleiche gilt auch für den umgekehrten Fall, wenn die Arbeiter zu erhöhtem Sparen angehalten werden, um damit eine sonst für sie ungünstige Einkommensverteilung (durch zu hohe Investitionen) zu vermeiden. In beiden Fällen handelt es sich um Fehler der Wirtschaftspolitik, die nicht durch lohnpolitische Aktionen behoben werden können.

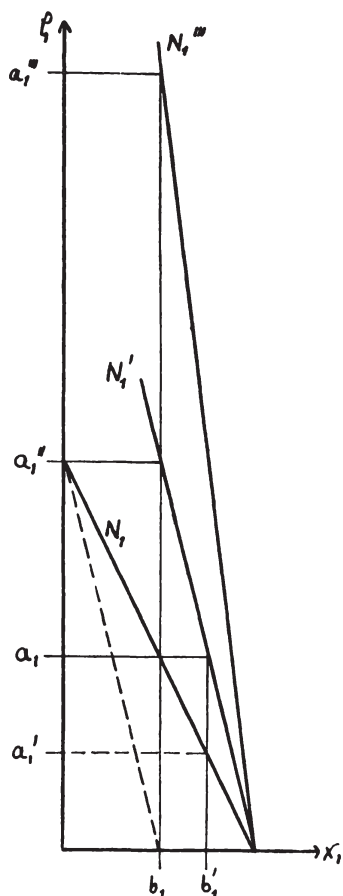


Abbildung 3a

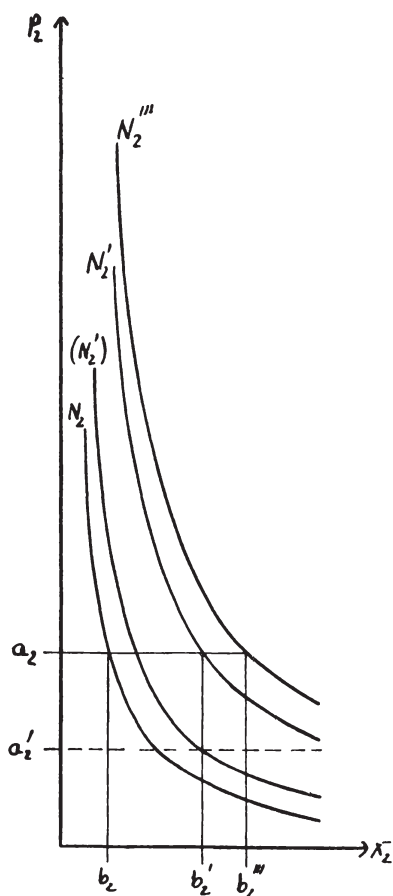


Abbildung 3b

etwas abschwächt. So ist daran zu erinnern, daß in der Wirklichkeit nicht wie hier die gleiche Produktivitätsverbesserungsrate für alle Märkte unterstellt werden darf. Dies gilt besonders dann, wenn sich der eine Markt in der Ausreifungs- oder sogar in der Stagnationsphase, und sich der andere Markt in der Expansionsphase befindet. Es müßte daher für Markt x_1 eine geringere Produktivitätsfortschrittsrate als für Markt x_2 angenommen werden. Eine solche Modifikation würde allerdings die Zusammenhänge wesentlich komplizierter machen, indem zusätzliche Fragen des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt (verschiedene Lohnentwicklung auf beiden Märkten) zu behandeln wären, weswegen von einer solchen Darstellung abgesehen worden ist. Da sich dadurch prinzipiell nichts ändert, fällt diese Vereinfachung nicht zu stark ins Gewicht.

Das Prinzip der gegengewichtigen Marktmacht als Ansatzpunkt für die Wettbewerbspolitik

Von Prof. Dr. Clemens-August Andreae (Innsbruck)

A. Der ordnungspolitische Ansatz

Obwohl der Verfasser Wert darauf legt, das Gegengewichtsprinzip in erster Linie als ein Instrument zur Wettbewerbsförderung und -erhaltung und erst sekundär als Ersatz des Wettbewerbs verstanden zu wissen, empfiehlt es sich, den Gedanken der gegengewichtigen Marktmacht zunächst in den größeren Rahmen der Ordnungspolitik zu stellen. Ordnungspolitische und wettbewerbspolitische Gesichtspunkte sind nicht immer leicht auseinanderzuhalten. Letzten Endes ist Wettbewerbspolitik immer Ordnungspolitik. Der Wettbewerb an sich kann ja bekanntlich selbst nichts ordnen, vielmehr bedarf er selbst der Ordnung. Auf welche Art und Weise der Wettbewerb geordnet werden soll, ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik im speziellen.

Bei der speziellen Wettbewerbspolitik ist jedoch die Gefahr gegeben, daß das Augenmerk einseitig auf den Wettbewerb an sich gerichtet wird, ohne zu sehen, daß der wirtschaftliche Ablauf auch noch anderer Ordnungsinstrumente bedarf, die keineswegs Antinomien zum Wettbewerb darstellen müssen, sondern im Gegenteil häufig erst den Wettbewerb ermöglichen. Die Kooperation, die Zusammenarbeit auf Grund gleicher Interessen, hat Weippert als „selbständiges Gestaltungs- und Ordnungsprinzip“ neben den Wettbewerb und die zentrale Planung gestellt¹. Die staatliche Planung, die keineswegs immer im Extrem der allumfassenden Zentralplanung gesehen werden muß, kann durch Datenveränderungen die obigen Ordnungsprinzipien ergänzen oder durch Wechsel von Daten selbst wirtschaftsordnend wirken. Aus dieser Sicht stellt auch die Schaffung und gesetzliche Garantie einer bestimmten Wettbewerbsordnung einen Akt staatlicher Planung dar, den Predöhl einmal treffend als „Neoliberalen Dirigismus“ bezeichnet hat².

¹ Weippert, G.: Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, hrsg. von H.-J. Seraphim, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 18, Berlin 1960, S. 193.

² Predöhl, A.: Monopol und Konkurrenz in pragmatischer Sicht, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 3. Jg., Nr. 19, 1964.

I. Das Phänomen der Macht in der Wirtschaft

Der Markt stellt in der Wirtschaft eine Einrichtung dar, durch die die wirtschaftlichen Interessen unabhängig entscheidender Wirtschaftssubjekte zum Ausgleich gebracht werden. Den Gegensatz zum Markt bildet die umfassende Planung des Wirtschaftsprozesses durch eine zentrale Instanz. Ökonomisch gesehen liegen im ersteren Fall Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzbeziehungen vor, im zweiten Fall eine Vorgabe von Konsum- und Investitionsentscheidungen. Soziologisch gesehen bedeutet die marktwirtschaftliche Koordination Entscheidungsdezentralisation, die umfassende Planung hingegen Entscheidungscentralisation. Da die Zentralisation wirtschaftlicher Entscheidungen stets mit einer Zentralisation ökonomischer Macht verbunden ist, muß diese Macht für den einzelnen um so geringer sein, je mehr Marktteilnehmer vorhanden sind.

Es sei hier vorausgeschickt, daß dieser Leitgedanke der Marktwirtschaft im Grunde bereits das Gegengewichtsprinzip beinhaltet. Bei jedem Zusammentreffen von zwei Marktpartnern geht es doch darum, eine wenn auch noch so kleine Machtposition gegen eine andere auszuspielen. Wenn im folgenden das Gegengewichtsprinzip und seine Anwendung auf viele größere Markteinheiten bezogen wird, so sei doch darauf hingewiesen, daß der Unterschied nur gradueller, nicht prinzipieller Natur ist.

Die neoliberale Wettbewerbstheorie ideologisierte den Gedanken der „Machtfreiheit des Wettbewerbs“ und entwickelte ein Konzept, das den Wettbewerb zwischen einer möglichst großen Zahl von Marktteilnehmern zum vorrangigen Ordnungsinstrument in der Wirtschaft erklärt. Diese Marktteilnehmer haben auf sich allein gestellt und individuell Wettbewerb zu treiben³. Jede Vergrößerung der Wettbewerbseinheiten, sei es durch verhaltensmäßige, vertragliche oder eigentumsmäßige Abstimmung, wird als eine Beschränkung des Wettbewerbs empfunden und verurteilt.

In der Wirtschaftspraxis zeigt sich jedoch, daß die Dynamik der Wirtschaft nicht trotz, sondern vor allem auch wegen des Wettbewerbs ständig wirtschaftliche Machtpositionen entstehen und vergehen läßt. Seit jeher ist es daher eine vornehmliche Aufgabe der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik gewesen, das Phänomen der Macht in der Wirtschaft in den Griff zu bekommen. Alle Versuche, dieses Problem durch Beseitigung oder Unterdrückung von Machtpositionen zu lösen, sind notgedrungen unrealistisch. Die Fragestellung: Macht oder ökonomische Freiheit?

³ Sölter, A.: Von der vollständigen Konkurrenz zum Strukturwettbewerb, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 17, Heft 2, 1967, S. 113.

misches Gesetz hat sich mehr und mehr als unrichtig herausgestellt. Wenn überhaupt von einem ökonomischen Gesetz gesprochen werden kann, so funktioniert dies nur auf der Basis der Macht. *Russel* meint, was Energie in der Physik, sei Macht in der Gesellschaft⁴. Ohne Macht operieren zu wollen, würde die Wirtschaft geradezu gegenstandslos werden lassen. Auch wirtschaftliche Freiheit setzt notwendig eine gewisse Machtposition voraus.

Der Entstehung wirtschaftlicher Machtpositionen stehen logischerweise Machteinbußen auf der unterlegenen Seite gegenüber. Die weitverbreitete Auffassung, daß gegenseitige Machtpositionen dahin tendieren, sich zu immer größerer Macht aufzuschaukeln, ist unrichtig, da sie das Wesen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Dynamik verkennt. Eine Gesellschaft, in der alle Beteiligten gleichviel Macht haben, ist genauso ohnmächtig, wie eine, in der alle Beteiligten gleich wenig haben. Macht und im speziellen wirtschaftliche Macht ist immer eine relative Erscheinung aus dem Verhältnis von Machtausübenden und Machtunterlegenen⁵.

Die Entstehung wirtschaftlicher Machtpositionen findet ihre Ursache in subjektiven und objektiven Gegebenheiten. Die subjektiven reichen vom reinen Machtstreben bis hin zu dem auf bloßem Selbstbehauptungswillen beruhenden Streben nach Unabhängigkeit und Sicherheit. Das Gewinnstreben, das die Theorie heute noch weitgehend als alleinige Richtschnur unternehmerischen Handelns ansieht, ist zwar unerläßliche Voraussetzung, manchmal auch Ausdruck der obigen Motive, nicht aber deren Ursache. In der Frühzeit des Kapitalismus mochte die Gewinnmaximierungsthese realistisch sein, da man, um zu Macht zu kommen, Gewinn machen mußte. Heute wird der Gewinn als Machtquelle hinter anderen Möglichkeiten in den Hintergrund gerückt. Fast wehmütig beklagt *Machlup*, daß das Fallenlassen der Gewinnmaximierungsthese den Begriff einer Angebotsfunktion bedeutungslos mache, „denn warum sollte die Angebotsmenge eine Funktion des Preises sein, wenn es den Anbietern gleichgültig ist, wie groß ihre Gewinne sind?“⁶

Im objektiven Bereich führen der unterschiedliche Knappheitsgrad der Güter, die unterschiedliche Dringlichkeit von Bedürfnissen, unterschiedlichen Substitutionsmöglichkeiten von Gütern zu unterschiedlichen

⁴ Vgl. *Gehlen*, A.: Macht (I), Soziologie der Macht, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 7 Bd., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 78.

⁵ *Andreae*, C. A.: Machtkonflikt und Machtkonkurrenz in der Marktwirtschaft, in: Das Gegengewichtsprinzip in der Wirtschaftsordnung (I), Band 1: Wirtschaftliche Macht und Wettbewerb, FIW-Schriftenreihe, Heft 33, Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 33.

⁶ *Machlup*, F.: Wettbewerb (III), Wirtschaftstheoretische Betrachtung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S. 48.

ökonomischen Freiheitsgraden. Unterschiedliche Marktformen sind nur ein Kriterium aus einer ganzen Reihe von anderen, aus denen wirtschaftliche Macht entstehen kann.

Das Verhältnis von technischem Fortschritt und wirtschaftlicher Macht ist umstritten. In der Praxis lassen sich ebensoviele Beispiele dafür finden, daß der technische Fortschritt von kleinen Unternehmen und ebensoviele, daß er von den Großunternehmen hervorgebracht wurde. So sind die Aussagen, die hier gemacht werden, vielfach vom gewünschten Ergebnis her geprägt. Auf alle Fälle läßt sich sagen, daß der technische Fortschritt teils Ursache, teils Folge von wirtschaftlichen Machtpositionen darstellt. *Schumpeters* bekannte Formulierung, daß Großunternehmen in der modernen Industriegesellschaft zu den Trägern des technischen Fortschritts geworden sind, ist aus dieser Sicht kaum zu widerlegen. Zweifellos ist der Unternehmer, der technischen Fortschritt hervorbringt, auf der einen Seite in der Lage, rascher zu expandieren und seine Unternehmung zu vergrößern. Auf der anderen Seite vermag er, ist er einmal groß geworden, wiederum leichter, technischen Fortschritt hervorzubringen⁷. Die Meinung, daß große Unternehmen auch in der Lage seien, den technischen Fortschritt unter Umständen anzuhalten, ist nicht exakt formuliert. Nicht wenn ein Unternehmen groß ist, sondern wenn es alleine am Markt ist, vermag es technischen Fortschritt hintanzuhalten. Eine solche Marktform ist aber nicht durch die Unternehmensgröße und Anbieterzahl charakterisiert, sondern durch das Fehlen von effektiver oder potentieller Konkurrenz⁸. Zwischen den Großunternehmen ist der technische Fortschritt sogar zu einer neuen Form des Wettbewerbs geworden, die eine große Kapitalausstattung erfordert und für die Außenseiterkonkurrenz den Zugang zum Markt erschwert. Der Außenseiterwettbewerb wird daher in manchen Fällen den Weg der Kooperation beschreiten müssen⁹.

Weiter werden Machtpositionen in der Wirtschaft durch die staatliche Wirtschaftspolitik, wenn diese nicht am Gemeinwohl orientiert ist, sondern in irgendeiner Form Privilegien schafft, begünstigt, gefördert oder sogar geschaffen. Da es noch niemandem gelungen ist, das Gemeinwohl exakt zu definieren, wird jede Wirtschaftspolitik, und sei sie von den besten Absichten geleitet, nicht darum herumkommen, solche Privilegien entstehen zu lassen. Auf die entsprechenden steuerlichen und

⁷ *Heimann, E.*: Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, Tübingen 1963, S. 127.

⁸ Vgl. *Hoppmann, E.*: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität — Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 179, Heft 4, 1966, S. 313.

⁹ *Andreae, C. A.*: Marktmacht zwischen Dogma und Praxis, in: *Der Volkswirt*, 17. Jg., Nr. 32, 1963, S. 1807.

finanzpolitischen Maßnahmen, die das Postulat der gleichmäßigen und gerechten Belastung nur bedingt erfüllen, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Solange der Staat Gerechtigkeitszielsetzungen verfolgt, ohne zu wissen, was eigentlich gerecht ist, kann er häufig nur ex post erkennen, in welchen Bereichen er Machtpositionen entstehen ließ, und sie abbauen.

Alles in allem ist es also offenkundig, daß der Wirtschaft Macht immanent ist. Die Forderung nach einer machtfreien Wirtschaft ist ebenso utopisch wie der Glaube an die Möglichkeit, Machtpositionen in der Wirtschaft nicht aufkommen zu lassen oder ständig zerschlagen zu können. Ein wirklichkeitsnahes Wettbewerbskonzept muß diesem Umstand Rechnung tragen. Es muß Wettbewerbsformen entwickeln und zulassen, die der Dynamik der wirtschaftlichen Macht entgegenkommen¹⁰. Die Schwierigkeiten hierfür liegen darin, daß die Machtstrukturen der modernen Wirtschaft sehr unübersichtlich geworden sind. Ursprünglich übersehbaren Märkten stehen heute unübersehbare, komplizierte, technisch verbundene Märkte gegenüber. Waren vereinzelte Monopole in einer Welt der Konkurrenz leicht erkennbar, so fallen heute Monopole in einer Welt von Monopolen kaum mehr auf. Kleine Betriebseinheiten, vorwiegend Personalfirmen, haben großen anonymen Kapitalgesellschaften mit ebenso großem Investitions- und Kapitalbedarf Platz gemacht. Die wirtschaftliche Macht wurde im Laufe der Zeit sozusagen entpersönlicht und institutionalisiert. Neben der Entwicklung zur Konzentration sind es vor allem Bestrebungen zur Kooperation zwischen mehreren Unternehmen, die der modernen Industrielwirtschaft ein geradezu charakteristisches Gepräge geben.

Die neoliberale Theorie sieht sich noch nicht in der Lage, der praktischen Entwicklung zu folgen. Sie betrachtet nach wie vor die konzentrativen und vor allem kooperativen Unternehmenszusammenschlüsse einseitig unter dem Aspekt der Verteilung, da diese geeignet seien, durch Beschränkung der Konkurrenz Monopolrenten zu erzielen. Dabei wird übersehen, daß die modernen Konzentrationserscheinungen teilweise Ursache, teilweise Folgen neuer zusätzlicher Wettbewerbsselemente sind, die angesichts der gewaltigen Investitionen zwangsläufig ein gewisses Sicherheitsstreben bedingen. Die Alternative zum Monopol ist aus dieser Sicht nicht die Konkurrenz, sondern die Nicht-Investition und damit das Ausscheiden aus dem Markt¹¹. Auf den bedeutenden Einfluß des technischen Fortschritts auf die Unternehmensstrukturen ist bereits hingewiesen worden. Nicht nur die Konkurrenz schafft technischen Fortschritt, der technische Fortschritt schafft vielmehr neue Formen der Konkurrenz, die in der Theorie zu wenig berücksichtigt wer-

¹⁰ Heimann, E.: a.a.O., S. 116.

¹¹ Heimann, E.: a.a.O., S. 133.

den. Die Hauptelemente der Konkurrenz werden die Kapitalausstattung, der Werbungs- und der Qualitätswettbewerb. Der hierfür erforderliche Investitionsbedarf erschwert naturgemäß den Zugang zum Markt für Außenseiter. Die Freiheit des Zutritts zum Markt durch Eingriffe in den bestehenden Markt wiederherstellen zu wollen, muß entwicklungshemmend und entwicklungsstörend wirken. Im Gegensatz dazu kann hier jedoch der Gruppenwettbewerb, ohne die dynamische Entwicklung zu stören, den freien Wettbewerb erhalten. Die Kooperationsformen sollten schon deshalb in einem Wettbewerbskonzept stärkere Berücksichtigung finden, da sie einen doppelten Wettbewerb zulassen, nämlich nach innen durch einen internen Interessenausgleich, der einen Druck auf überhöhte Preise auszuüben vermag, und nach außen durch den potentiellen Wettbewerb.

Die zunehmende Monopolisierung in der Wirtschaft muß also unter verschiedenen Aspekten betrachtet und beurteilt werden. Auf der einen Seite ermöglicht sie wirtschaftliche Expansion und technischen Fortschritt, falls sich der Markt in einer expansiven Entwicklungsphase befindet, andererseits kann sie natürlich je nach der Entwicklungsphase zu restriktiven Unternehmerpraktiken führen. Im letzteren Fall wird die Marktmacht unter Umständen dafür eingesetzt, die Entscheidungsfreiheit anderer Wirtschaftssubjekte zu beeinträchtigen, wodurch solche Machtpositionen zu volkswirtschaftlich abträglicher Übermacht werden. Für die Praxis stellt sich die Frage, wie dieser Übermacht begegnet, ob sie kompensiert oder zerschlagen werden soll. Eine endgültige Entscheidung für die eine oder die andere Lösung stellt immer eine Ideologie dar. Die Ansicht, daß jede Machtposition zu zerschlagen sei, ist ebenso unrealistisch und einseitig, wie die gegenteilige Ansicht, daß wirtschaftliche Macht grundsätzlich nicht angegriffen werden dürfe. Ganz gleich, für welche Maßnahmen man sich entscheidet, müssen jeweils die Voraussetzungen und Bedingungen der Machtbildung und die Folgen einer eventuellen Zerschlagung berücksichtigt werden. Dabei ist bei der Zerschlagung im besonderen darauf zu achten, daß unter Umständen wichtige Antriebskräfte der Wirtschaft beseitigt oder Ausweichreaktionen in verschiedene unkontrollierte oder unkontrollierbare Formen ausgelöst werden.

Die Findung operationaler Kriterien, wann Macht zerschlagen werden soll, ist sehr schwer. Der Entscheidung für eine Nicht-Zerschlagung muß nicht immer ein Konflikt mit anderen Zielen (technischem Fortschritt, Expansion etc.) zu Grunde liegen, sondern ganz einfach die Erkenntnis, daß unter gewissen politisch-soziologischen Verhältnissen vorhandene Macht nicht zerschlagen werden kann. Eine scharfe Trennung von Staat und Wirtschaft ist nur theoretisch möglich. In der Praxis ist es keineswegs sicher — wie auch die Geschichte zeigt — daß der Staat

ein verlässlicher Verbündeter der Machtunterlegenen ist¹². Staat und Wirtschaft pflegen von Zeit zu Zeit eine machtvolle Symbiose einzugehen, als deren Opfer die wirtschaftlich Schwachen zurückbleiben. Aus dieser Sicht scheint es wesentlich verlässlicher, den Machtunterlegenen zunächst ein Notwehrrecht einzuräumen und erst subsidiär den Staat zu Hilfe zu rufen.

II. Das Konzept der gegengewichtigen Marktmacht

Der Gedanke, einseitiger Anhäufung und Ausübung von Macht durch Bildung entsprechender Gegenmacht entgegenzutreten, wurde für den politisch-soziologischen Bereich sehr deutlich von *Montesquieu* formuliert: „Damit kein Mißbrauch der Macht vorkommt, muß, wie die Dinge schon liegen, der Macht durch Macht Einhalt geboten werden¹³.“ Wo Gegenmacht fehlt oder unterdrückt wird, herrscht absolute Macht, wie es am Beispiel der Volksdemokratien zu sehen ist. Auch die Vertreter der wirtschaftlichen Machttheorien fordern ursprünglich Kompensation wirtschaftlicher durch politische Macht. Ihnen geht es vor allem darum, die der Industriegesellschaft anscheinend innewohnende Ungerechtigkeit zwischen Arbeitenden und Besitzenden durch staatliche Maßnahmen zugunsten der Arbeiter auszugleichen. In der realen Entwicklung führte die Koalitionsfreiheit durch Selbsthilfe der Arbeiter zur Lösung des Problems.

In seinem Buch „*American capitalism — the concept of countervailing power*“¹⁴ greift *Galbraith* den Gedanken der Selbsthilfe zum Ausgleich wirtschaftlicher Machtverhältnisse auf und entwickelt als erster ein Konzept des Machtausgleichs innerhalb einer durcholigopolisierten Wirtschaft. Nach Ansicht *Galbraith*' habe die Konzentration heute zu einem weitgehenden Verschwinden des Wettbewerbs geführt, der durch ein offenes, konventionelles oder auch stillschweigendes Zusammenspiel einer kleinen Gruppe von Firmen ersetzt wurde. Diese Tendenz zur Konzentration in der Wirtschaft sei notwendig und stelle einen wichtigen Antriebsmotor für den technisch-wirtschaftlichen Fortschritt dar¹⁵. Auf der entgegengesetzten Marktseite haben sich nun Wettbewerbsbeschränkungen gebildet, die die „countervailing power“ der Käufer oder Händler darstellen¹⁶. Diese gegengewichtige Marktmacht sei eine „self-generating-force“, deren Bildung zwangsläufig erfolge, wodurch ihr eine regulierende Funktion in der Wirtschaft zu-

¹² Vgl. *Heimann*, E.: a.a.O., S. 99 ff.

¹³ *Montesquieu*, Ch. de: *Gesetze und Prinzipien der Politik*, in: *Lux et humanitas*, Band VI, Freiburg-Frankfurt a. M.-Wien 1949, S. 89.

¹⁴ Boston 1952.

¹⁵ *Galbraith*, J. K.: a.a.O., S. 36 f.

¹⁶ *Galbraith*, J. K.: a.a.O., S. 118.

komme¹⁷. Der Staat dürfe ihre Entwicklung oder Bildung auf keinen Fall behindern oder gar verbieten, im Gegenteil seine Aufgabe sei es, sie gegebenenfalls zu ermuntern oder zu fördern¹⁸. Die daraus entstehenden unvermeidlichen bilateralen Oligopole und Monopole seien im Hinblick auf die höhere Effizienz der Wirtschaft ökonomisch und sozialologisch erwünscht.

Das Konzept Galbraith' hat heftige Diskussionen, teils destruktive, teils konstruktive Kritiken ausgelöst. Im Osten wurde es als ein Konzept zur Rettung des Kapitalismus angesichts der sich verschärfenden Krise der bürgerlichen Ökonomie bezeichnet¹⁹. Im Westen entzündete sich die Diskussion an der Frage, ob und wie die gegenwärtigen Strukturänderungen auf den Angebots- und Nachfragemärkten noch mit den Erkenntnissen der Wettbewerbstheorie in Einklang gebracht werden können.

Stigler²⁰ meint, das Gegengewichtskonzept reduziere sich in theoretischer Hinsicht auf das bilaterale Monopol, das in seinen Auswirkungen dem Gedanken der Gegenkraft widerspreche. Eine Theorie der bilateralen Oligopole gäbe es nicht, das Verhalten der Oligopolisten nähere sich stark dem der Monopolisten an.

Schweitzer²¹ setzt sich in vier Thesen mit der Theorie Galbraith' auseinander. Die erste These, die Identitätsthese, unterstelle, daß alle Machterscheinungen gleichartig seien. In der Wirklichkeit müsse jedoch nach verschiedenen Arten von Macht differenziert werden. So sei auch die zweite These, die Unausweichlichkeitsthese (inevitability theses), nicht haltbar, da nicht allgemein die Bildung von Gegenmacht erwartet werden könne. Und selbst wenn es zu einer Gegenmacht-Bildung komme, führe diese nicht zu einer Neutralisierung der Macht (Neutralisierungsthese), sondern diese versetze die Kontrahenten in die Lage, ihre Macht gegenüber den indirekten Beteiligten wirksam werden zu lassen. Die letzte These, die Dezentralisierungsthese, die davon ausgehe, daß das Gegengewichtsprinzip zu einer Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungen führe und den staatlichen Sektor zurückzudrängen vermöge, werde schließlich durch die praktische Entwicklung eindeutig widerlegt.

¹⁷ Galbraith, J. K.: a.a.O., S. 118 f.

¹⁸ Galbraith, J. K.: a.a.O., S. 143.

¹⁹ Bönisch, A.: Die theoretischen Anschauungen von J. K. Galbraith und ihr Einfluß auf die gegenwärtige Wirtschaftspolitik der USA, in: Wirtschaftswissenschaft, 10. Jg., 1962, S. 434 ff.

²⁰ Stigler, G. J.: The Economist Plays with Blocs, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV, Nr. 2, 1954, S. 7 ff.

²¹ Schweitzer, A.: A Critic of Countervailing Power, in: Social Research, an International Quarterly of Political and Social Science, Vol. 21, 1954, S. 253 bis 285, insbes. 277 ff.

Etwas positiver beurteilt Miller²² die Gedanken Galbraith'. Seine Einwände richten sich gegen die seiner Meinung nach zu weitgehende Verallgemeinerung einiger struktureller Entwicklungen in der modernen Wirtschaft. Gleichwohl wird von ihm zugegeben, daß die gegenwärtigen Entwicklungen mit den herkömmlichen Wettbewerbsmodellen nicht mehr erklärt werden können. Sorgfältige Analysen wirtschaftlicher Machtverhältnisse seien notwendig. Allerdings bezweifelt Miller, daß bilaterale Monopole soziale Spannungen beseitigen können. Dies bestenfalls nur dann, wenn es gelingt, ein annäherndes Gleichgewicht herzustellen. In allen anderen Fällen müsse die Gegengewichtsbildung zu weiteren Spannungen führen.

Auch Adams²³ lehnt das Gegengewichtskonzept nicht rundweg ab. Sofern Gegengewichte zur Unterstützung des Wettbewerbs gebildet werden, wäre ihnen eine bedeutende Funktion nicht abzuspochen. Der Ersatz des Wettbewerbs durch die Gegengewichtsbildung sei hingegen abzulehnen, da sich beide Machtpartner auf Kosten Dritter einigen könnten. Der Arbeitsmarkt stelle hierfür ein offenkundiges Beispiel dar.

In einer ähnlichen Richtung bewegen sich die Kritiken von Ulmer²⁴, Spranger²⁵, und Werner²⁶.

Galbraith selbst hat es seinen Kritikern teilweise leicht gemacht, da seine Gabe der Phantasie in manchen Fällen die nüchterne Wissenschaftlichkeit überdeckt und ihn in das „land of simplifications“²⁷ geführt hat. So nehmen denn die meisten Kritiker an seinen unzulässigen Verallgemeinerungen Anstoß. Auf der anderen Seite muß aber auch an die Kritiker der Vorwurf gerichtet werden, daß sie zur Beurteilung des Gegengewichtsprinzips lediglich die bisherigen Erkenntnisse der Wettbewerbstheorie als Maßstab nehmen, ohne dieses in einen größeren soziologischen Zusammenhang zu stellen. Daß das Gegengewichtsprinzip in manchen Teilen der Wettbewerbstheorie widerspricht, beweist noch nicht, daß es falsch ist. Umgekehrt könnte ebenso der schlüssige Beweis geführt werden, daß die Wettbewerbstheorie falsch sei, weil sie dem Konzept der Gegenkräfte widerspreche.

²² Miller, J. P.: Competition and Countervailing Power. Their Roles in the American Economy, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV, Nr. 2, 1954, 15 ff.

²³ Adams, W.: Competition, Monopoly and Countervailing Power, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII, Nr. 4, 1953, S. 469 ff.

²⁴ Ulmer, M. J.: Some Reflections on Economic Power and Economic Theory, in: De Economist, 107. Jg., 1959, S. 337 f.

²⁵ Spranger, P. H.: Die Theorie von der „Countervailing Power“, J. K. Galbraith' Rechtfertigung des amerikanischen Kapitalismus, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jahr, 1956, Seite 158 ff.

²⁶ Werner, J.: Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, Zürich-St. Gallen 1957, S. 170 ff.

²⁷ Miller, J. P.: a.a.O.

Sicherlich ist am Konzept Galbraith' in mancher Hinsicht berechtigte Kritik zu üben. Die Beispiele, die Galbraith vor Augen hat, den Arbeitsmarkt und die Konzentration im Handel, können nicht verallgemeinert werden. Gerade diese Märkte zeigen, daß auf ihnen das Gegengewichtsprinzip nur beschränkt funktioniert hat, so daß besonders an diesem Punkt heftige Kritik einsetzen konnte. So wird auch die Annahme, daß sich Gegenmacht zwangsläufig bilde, hinfällig. Dafür müssen nämlich bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, die nicht auf allen Märkten vorhanden sind. Ist aus irgendwelchen ökonomischen oder soziologischen Gründen eine Gruppe von Marktteilnehmern nicht organisierbar, so kann sie ihre Unterlegenheit am Markt nur durch politische Gegenmacht aufwerten.

Abgesehen von diesen notwendigen Einschränkungen liegt Galbraith' uneingeschränktes Verdienst jedoch darin, aufgezeigt zu haben, daß die dynamische Wirtschaftsentwicklung zur Entstehung von Machtpositionen auf beiden Marktseiten führt und sich die moderne Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik damit zu beschäftigen hat. Dabei kommt er zum Ergebnis, daß unter gewissen Voraussetzungen die Bildung von Gegenmacht, sei sie wirtschaftlicher oder politischer Art, das günstigste Mittel ist, volkswirtschaftlich abträgliche Übermacht zu kompensieren.

Hinsichtlich einer praktischen Anwendung des Gegengewichtsprinzips ist daher zunächst von den realen Machtverhältnissen auszugehen, die empirisch zu untersuchen sind. Da die originäre Macht durch gegengewichtige Macht ausgeglichen werden soll, geht es in erster Linie darum, den Machtsaldo festzustellen. Vorrangige Bedeutung kommt hier den Verhaltensweisen der Machttträger, die außerordentlich schwer zu messen oder gar zu quantifizieren, gleichwohl aber für die Beurteilung der Machtausübung entscheidend sind, zu. Die moderne Theorie trägt diesem Umstand immer mehr Rechnung. E. Schneider will Marktformen im Sinne von Verhaltensweisen verstanden wissen²⁸. Heuss stellt der Markttypologie eine Unternehmertypologie gegenüber²⁹. Die Marktform im herkömmlichen Sinn wird immer weniger aussagefähig³⁰. Arndt meint, Marktausbeutung sei nicht so sehr eine Frage der Elastizität, als der Intensität. Ausbeutung sei mit und ohne Monopole, mit und ohne Konkurrenz möglich³¹.

²⁸ Schneider, E.: Einführung in die Wirtschaftstheorie, IV. Teil, Tübingen 1962, S. 377 und II. Teil, 5. Aufl., Tübingen 1958, S. 59 ff.

²⁹ Heuss, E.: Allgemeine Markttheorie, Tübingen und Zürich 1965.

³⁰ Vgl. Hoppmann, E.: a.a.O., S. 308 und 310.

³¹ Arndt, H.: Ausbeutung und Marktform. Kurvenverschiebungen bei Veränderung des „Ökonomischen Freiheitsgrades“, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 115. Band, 1959, S. 225.

Mit Hilfe von Verhaltensmodellen kann dann auch aus objektiven Tatbestandsmerkmalen der Machtsaldo bestimmt werden: Größe des Marktanteils, Anzahl der Marktteilnehmer, Elastizitäten der Nachfrage, finanzieller und politischer Rückhalt und von besonderer Bedeutung der Zugang neuer Marktbewerber. Letzteres Kriterium tritt in der Theorie immer stärker in den Vordergrund. Solange potentieller Wettbewerb gegeben ist, kann „wirtschaftliche Macht (nicht) als Auslese-kriterium an die Stelle der wirtschaftlichen Leistung (treten)“³². Wird aber die Aufrechterhaltung des potentiellen Wettbewerbs zu einer vorrangigen wettbewerbspolitischen Aufgabe, so ist es nur mehr schwer möglich, ein grundsätzliches Verbot von Gegengewichtsbildung zu begründen. Dies gilt im besonderen deshalb, weil verbotene Machtpositionen die Tendenz zeigen, sich unmerklich und unsichtbar oder unter Vortäuschung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen zu bilden.

III. Voraussetzungen der Anwendung gegengewichtiger Marktmacht

Unterschiedlichen Machtpositionen, die zum Ausgleich drängen, liegt stets ein Konflikt, eine Gegensatzbeziehung zwischen Machtausübenden und Machtunterlegenen zugrunde. Während die Machtausübenden bestrebt sind, ihre Position zu halten oder auszubauen, verfolgen die Machtunterlegenen das Ziel, ihre Lage zu verbessern und den Machtsaldo auszugleichen oder gar ihrerseits eine übermächtige Position zu erreichen. So liegt letztlich jedem Konflikt das Problem der Verteilung von Macht zugrunde³³, wobei von seiten der unterlegenen Partei das Ziel in einem Machtausgleich, Machtvorsprung oder in der Vernichtung des Gegners, d. h. Sieg, bestehen kann.

Wirtschaftliche Machtauseinandersetzungen können aus unterschiedlichen funktionalen Aufgaben von Personen oder Personengruppen und aus unterschiedlichen Gradationen bei grundsätzlich gleichen Zielsetzungen innerhalb einer Funktionsstufe entstehen. Im ersteren Fall liegt ein echter Machtkonflikt vor, der zum Ausgleich drängt, da die rivalisierenden Gruppen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Die Vernichtung des Gegners würde hier streng genommen auch den Untergang der eigenen Gruppe nach sich ziehen. Am Markt treten solche Machtverhältnisse ganz allgemein zwischen Anbietern und Nachfragern auf. Im einzelnen können sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Produzenten und Konsumenten, Produzenten und Anbieter von Produktionsfaktoren, Produzenten und Händler, Händler und Konsumenten-

³² Hoppmann, E.: a.a.O., S. 312.

³³ Dahrendorf, R.: Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957, S. 163.

ten, Investoren und Sparer, Aktive und Rentner, Gläubiger und Schuldner, sowie schließlich Staat und Verbände gegenüberstehen. Da sich die Auseinandersetzungen hier über verschiedene Märkte erstrecken, kann von vertikalen Machtverhältnissen, ausgedrückt durch Marktmacht und Marktgegenmacht, gesprochen werden.

Anders verhält es sich bei Machtverhältnissen auf Grund unterschiedlicher Gradationen innerhalb einer Funktionsstufe. Je nach Besitz, Finanzkraft, Marktanteil, Umsatz, stehen hier auf einem Markt ein oder wenige große Anbieter vielen kleinen bzw. ein oder wenige große Nachfrager vielen kleinen gegenüber. So konkurrieren Groß-, Mittelstands- und Kleinunternehmen auf der einen und Waren-, Versandhäuser, Detail- oder Kleinhandel auf der anderen Seite miteinander. Da sich hier die Machtauseinandersetzungen über einen und denselben Markt erstrecken, liegen horizontale Machtverhältnisse vor, die sich als Markthauptmacht und Marktnebenmacht gegenübertreten.

Das Vorliegen vertikaler Machtverhältnisse kann als Machtkonflikt, jenes horizontaler hingegen als Machtkonkurrenz bezeichnet werden. Das Problem der Machtkonkurrenz besteht darin, daß hier — im Unterschied zum Machtkonflikt — nicht so sehr ein Machtausgleich oder Machtvorsprung, sondern häufig auch der Sieg über den Konkurrenten angestrebt wird. Der Verlockung, den Markt von Konkurrenten zu säubern und alleine zu beherrschen, kann wirksam durch das Vorhandensein potentieller Konkurrenz, die monopolistische Praktiken sofort mit der Neugründung von Konkurrenzunternehmen beantworten würde, ein Gegengewicht entgegengesetzt werden.

Das Hauptproblem der Anwendung der gegengewichtigen Marktmacht besteht nun in der Messung des Machtsaldos. Eine realistische Messung setzt voraus, daß die Bedingungen der Machtausübenden und der Machtunterdrückten analysiert und gegenübergestellt werden. Dabei ist, wie bereits erwähnt, die Situations- durch eine Motivations- und Verhaltensanalyse zu ergänzen. Der daraus ermittelte Machtsaldo kann nicht genau quantifiziert, eher nur annähernd geschätzt werden. Er stellt auch keine endgültige Größe dar, sondern bedarf, da Märkte und Verhaltensweisen ständig Änderungen unterworfen sind, von Zeit zu Zeit einer Überprüfung und Korrektur. Das Schätzergebnis solcher Analysen kann natürlich nicht zu einem absoluten Machtausgleich, sondern immer nur zu annähernd gleichen Machtpositionen führen, was aber kein Argument gegen das Gegengewichtsprinzip darstellt. Im Gegenteil liegt gerade im Herantasten an die Machtposition der Konkurrenten das dynamische Element des Gegengewichtsprinzips, das keineswegs zu dem vielzitierten Hinaufschaukeln von Machtpositionen und der anschließenden Erstarrung von Machtverhältnissen führen muß.

Auf Seiten der Unterdrückten entsprechen dem Machtsaldo latente Interessen, die entweder selbst manifest werden oder manifest gemacht werden müssen. Im ersteren Fall würde eine Unterdrückung von Gegengewichtsinteressen auf die Dauer zu sozialen Spannungen, zu Ausweichreaktionen und im Extremfall zu politischen Auseinandersetzungen führen. Können wirtschaftliche Interessen am Markt nicht ausge tragen werden, so besteht die Tendenz, sie auf die politische Ebene zu heben.

Die Organisierbarkeit unterdrückter Interessen hängt von soziologischen, psychologischen und juristischen Gesichtspunkten ab. In soziologischer Hinsicht ist die Organisierbarkeit einer Gruppe von ihrem Homogenitätsgrad abhängig. Je homogener eine Gruppe zusammengesetzt ist, desto leichter kann sie sich organisieren, um so größer ist aber auch ihre Anfechtbarkeit von außen, da sie dazu neigt, das eigene Gruppeninteresse überzubetonen³⁴. So sind wirtschaftliche Zusammenschlüsse auf Grund gleichgearteter Interessen relativ leicht organisierbar, aber auch ständigen Anfechtungen ausgesetzt. Umgekehrt wird eine Organisation um so schwieriger, je breiter ihre Mitglieder in der Bevölkerung gestreut sind. Ihre Anfechtbarkeit von außen nimmt jedoch in dem Maße ab, als sie Kreise aus allen Bevölkerungsschichten umfaßt. Aus dieser Sicht ist die Idee des Volkskapitalismus, aus Arbeitern Kapitalisten zu machen und dadurch soziale Spannungen auszuschalten, von konsequenter Logik.

Neben der soziologischen Zusammensetzung spielt auch der Organisationswille einer Gruppe eine große Rolle. Die Geschichte zeigt, daß dieser Wille aus Gründen der Tradition, Konvention oder Resignation nicht immer vorhanden war. Durch Bildung, Information und Aufklärung kann er jedoch geweckt, in manchen Fällen geradezu provoziert werden. Das bekannteste Beispiel stellt wohl der Aufruf im Kommunistischen Manifest dar: Proletarier aller Länder vereinigt euch!

Die juristische Voraussetzung für die Organisation von Interessen besteht darin, daß der Gesetzgeber wirtschaftlich vernünftige Organisationsformen schafft, die je nach der Eigenart der wirtschaftlichen Funktion und Situation von Fall zu Fall verschieden sein können. So sind die kartellistischen Organisationsformen in der Industrie anders geartet als die entsprechenden Organisationsformen im Handel in Form von Ketten, Versand-, Warenhäusern und Genossenschaften oder in der Landwirtschaft. Der Gesetzgeber muß sich im klaren sein, daß von einer dieser Organisationsformen nicht immer zwingend auf ein bestimmtes Verhaltensmotiv geschlossen werden kann. Einer Kartellbil-

³⁴ Gehlen, A.: Studien zur Anthropologie und Soziologie, Neuwied am Rhein 1963, S. 248.

dung muß nicht immer das Ziel der Marktbeherrschung, ihr kann ebenso der Gedanke der Selbsthilfe oder der Abwehr einer wirtschaftlichen Übermacht zugrunde liegen. Auch die Genossenschaften haben ihren ursprünglichen Selbsthilfegedanken in vielen Fällen abgelegt und sind ihrerseits zu marktbeherrschenden Konzernen geworden. Der Gesetzgeber muß in solchen Fällen die dynamische Wirtschaftsentwicklung verfolgen und Organisationsformen finden, die den wirtschaftlichen Zielsetzungen entsprechen³⁵.

Das Auffinden geeigneter Organisationsformen, ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, da dadurch die Machtbeziehungen institutionalisiert werden, was wiederum zu einer Intensitätsverringering des Machtkampfes führt und einen Schutz vor Extremisierung darstellt³⁶. Ferner wohnt jeder Organisation eine Tendenz zur Demokratisierung inne, da im inneren ein ständiger Interessenausgleich unter den Mitgliedern herbeigeführt werden muß. Von außen besteht eine wirksame Kontrolle durch die öffentliche Meinung, der sich diese Organisationsformen zu unterwerfen haben.

IV. Bedingungen der Bildung gegengewichtiger Marktmacht

In einem Ordnungskonzept, das die gegengewichtige Marktmacht grundsätzlich zuläßt, muß sich deren Bildung unter drei wesentlichen Bedingungen vollziehen. Zunächst hat sie im Rahmen des Rechts zu erfolgen. Diese Bedingung beinhaltet ebenso die Verpflichtung für die Interessenten der Gegenmachtbildung, sich innerhalb des rechtlichen Rahmens zu bewegen, wie sie dem Staat die Aufgabe zuweist, geeignete Rechts- oder Organisationsformen zu schaffen.

Die zweite Bedingung der Gegenmachtsbildung besteht darin, daß sie auf dem Prinzip der Selbsthilfe beruhen muß. Die Notlage des Machtunterdrückten und dessen Ausgleichswille kann nur glaubhaft sein, wenn alle Möglichkeiten der Selbsthilfe ergriffen werden. Erst wenn diese Selbsthilfemöglichkeiten nicht hinreichen, ergibt sich für den Staat die Aufgabe, sie zu fördern, zu ergänzen oder im Extremfall zu ersetzen.

Dazu kommt — als dritte Bedingung — dem Staat im Gegengewichtskonzept eine subsidiäre Bedeutung zu. Er muß seine politische Macht erst dann in die Waagschale werfen, wenn die Gegenmachtbildung durch den Markt nicht zu einem Ausgleich geführt hat. Auf diese Weise braucht sich der Staat nur mit Machtsalden zu beschäftigen.

³⁵ Vgl. *Andreae*, C. A.: *Machtkonflikt und Machtkonkurrenz in der Marktwirtschaft*, a.a.O., S. 60.

³⁶ *Dahrendorf*, R.: a.a.O., S. 227.

Seine Funktion ist eine ausgleichende, wobei er der Entfaltung privater Initiative die erste Rolle zuweist.

In Ordnungssystemen, in denen die Bildung gegengewichtiger Marktmacht nicht erlaubt wird, ist der Staat wesentlich mehr beansprucht. Er muß nämlich originäre Marktmacht zerschlagen, als Reaktion darauf auftretende oder aufgetretene gegengewichtige Marktmacht ebenfalls zerschlagen, die Neuentstehung von Marktmacht verhindern und bei strukturell- oder verfassungsrechtlich bedingten Machtpositionen überdies den Machtsaldo ausgleichen. Dadurch wird er gezwungen, eine Art „negativer Machtspirale“ in Gang zu setzen, die Predöhl, wie erwähnt, als „neoliberalen Dirigismus“ gekennzeichnet hat. Das häufig gegen das Gegengewichtsprinzip vorgebrachte Argument, daß wirtschaftliche Macht die Tendenz habe, sich mit dem Staat zu verfilzen, muß logischerweise auch gegen das neoliberale Konzept der Machtverhinderung und Machtzerschlagung gelten. Denn ein Staat, der mit wirtschaftlicher Macht verfilzt ist, wird sicher zögern, diese zu zerschlagen. Die geschichtliche Entwicklung zeigt sogar das Gegenteil, daß die Staaten häufig eine Scheinlösung des Machtproblems durch Verstaatlichung anstreben. Mittlerweile haben aber auch viele sozialistische Parteien erkannt, daß dadurch marktwirtschaftliche Macht nicht beseitigt, sondern nur beim Staat konzentriert wird und keineswegs die Garantie gegeben ist, daß dieser Staat immer von Sozialisten regiert sein muß.

B. Der wettbewerbspolitische Ansatz

Versteht man unter Wettbewerbspolitik alle Maßnahmen, die hinsichtlich der Ausgestaltung des Wettbewerbs getroffen werden, so wird in diesem Kapitel zu zeigen sein, wie in einem Konzept der gegengewichtigen Marktmacht der Wettbewerb aussehen soll.

Die Gegengewichtsbildung setzt ein, wenn auf einem Markt ein wirtschaftliches Ungleichgewicht entsteht, das es den Machtüberlegenen gestattet, dem unterlegenen Marktpartner seinen Willen aufzuzwingen. Da in diesem Fall kein Wettbewerb, oder zumindest kein freier Wettbewerb herrscht, ist es Aufgabe und Zweck der Gegenmachtsbildung, diesen auf höherer Stufe wiederherzustellen. Sowohl die Übermacht als auch die Ohnmacht von Unternehmen können zu Störungen des marktwirtschaftlichen Antriebs- und Steuerungsmechanismus führen, so daß es einer „direkten Beeinflussung der Marktmachtverteilung“ bedarf, um einen Ausgleich herzustellen³⁷. Dabei zeigt es sich, daß das Funktionieren des Wettbewerbs nicht von einer möglichst großen Zahl von Unter-

³⁷ Kantzenbach, E.: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1966, S. 136.

nehmen abhängt, sondern vielmehr davon, ob zwischen diesen Unternehmen der Wettbewerb frei ist. Unter Berücksichtigung des potentiellen Wettbewerbs kann der Wettbewerb sogar frei sein, wenn sich nur ein Unternehmen am Markt befindet³⁸.

Die Wettbewerbsfreiheit bezieht sich somit einerseits auf Anzahl, Größe und Verhaltensweisen von auf einem Markt vorhandenen aktuellen Konkurrenten und andererseits auf alle die Konkurrenten, „die auf diesem Markt zusätzlich auftreten können“³⁹. Um die Wirksamkeit des Wettbewerbs im Gegengewichtsprinzip feststellen zu können, ist die Marktsituation, die zur Gegengewichtsbildung führt, der Marktsituation, die durch die Gegengewichtsbildung entsteht, gegenüberzustellen.

I. Marktformen, die zur Gegengewichtsbildung führen

Bildet den Anlaß für eine Gegengewichtsbildung eine horizontale Auseinandersetzung zwischen Markthauptmacht und Marktnebenmacht, also das Streben nach einem Machtausgleich innerhalb einer „Industrie“ im Sinne von *Marshall*, so stellt die entsprechende Marktform ein Tei-oligopol, oder in selteneren Fällen ein Teilmonopol dar. In der Regel handelt es sich um zwei oder mehrere große Unternehmen, die neben einer beträchtlich größeren Anzahl kleinerer Unternehmen einen Markt beliefern. Die „großen Oligopolisten“ dürfen sich nun keineswegs damit begnügen, ihre gegenseitigen, vermuteten Reaktionen in ihrer Marktstrategie zu berücksichtigen, sondern müssen auch das Verhalten der vielen Kleinen in ihre Überlegungen miteinbeziehen. Sie werden daher bestrebt sein, ihre ohnehin stärkere Machtposition so auszubauen und noch zu verstärken, daß die Reaktionen der vielen kleinen Unternehmer auf ein Minimum eingeschränkt und diese in die Stellung bloßer Preisanpasser verwiesen werden können⁴⁰. Letztere werden sich ihrerseits um so eher mit der passiven Marktrolle abfinden, je mehr als Alternative ein von vorneherein bereits verlorener Preiskrieg befürchtet werden muß. *Eucken* ist der Meinung, daß die Marktform des Tei-oligopols „in den heutigen Industrieländern eine beträchtliche Rolle spiele(n)“⁴¹. Auch *Recktenwald* sieht die Wirklichkeit des Oligopols durch die praktisch bedeutungsvolleren asymmetrischen als durch die symmetrischen Marktkonstellationen gekennzeichnet⁴².

³⁸ *Hoppmann*, E.: a.a.O., S. 307.

³⁹ *Hoppmann*, E.: a.a.O., S. 312.

⁴⁰ Vgl. *Rothschild*, K. W.: Preistheorie und Oligopol, in: Ott, A. E. (Hrsg.): Preistheorie, Neue wissenschaftliche Bibliothek, 2. Aufl., Köln-Berlin 1965, 368/69.

⁴¹ *Eucken*, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1950, S. 106.

⁴² *Recktenwald*, H. C.: Zur Lehre von den Marktformen, in: Ott, A. E. (Hrsg.): a.a.O., S. 71.

Eine gänzlich andere Marktsituation ist gegeben, wenn ein Machtungleichgewicht auf vertikaler Ebene zwischen Marktmacht und Marktgegenmacht, also zwischen der Anbieter- und der Nachfragerseite, besteht. Hier kann ein Angebotsoligopol gegeben sein, wenn die Nachfrageseite atomistisch und ein Nachfrageoligopol, wenn die Angebotsseite atomistisch strukturiert ist. Das gleiche gilt entsprechend für das Angebots- bzw. für das Nachfragemonopol. Das ökonomische Problem des Oligopols besteht darin, daß die atomistische Marktgegenseite wesentlich geringere Einflußmöglichkeiten auf die Preisbildung hat, als dies bei polypolistischer Konkurrenz der Fall wäre. Bei einem gegebenen Marktpreis werden die Oligopolisten nicht geneigt sein, Nachfragerückgänge im Preis zu berücksichtigen. Vielmehr werden sie, da sie fürchten, daß die Konkurrenten nachziehen und ein Preiskampf entsteht, bestrebt sein, den Preis in der augenblicklichen Höhe zu halten⁴³. So ist der Oligopolpreis durch eine gewisse Starrheit nach unten gekennzeichnet. Preisentwicklungen nach oben finden ihre Grenze in der Unsicherheit über die Verhaltensweisen der anderen und in der Angst vor dem Anlocken neuer Konkurrenten, so daß auch nach oben eine verhältnismäßige Preisstarrheit festzustellen ist, es sei denn, daß eine konjunkturelle Aufwärtsbewegung allgemeine Preiserhöhungen erlaubt. Die Höhe des Oligopolpreises liegt somit, theoretisch nicht erfaßbar, irgendwo in der Mitte zwischen dem Konkurrenz- und dem Monopolpreis. Da zwischen den Oligopolisten Konkurrenz herrscht, muß der Oligopolpreis unter dem Monopolpreis liegen. Da dieser Wettbewerb aber durch monopolistische Strategien eingeschränkt wird, bildet sich der Preis über dem Konkurrenzpreis. Für die wettbewerbspolitische Beurteilung ist letzterer Punkt von ausschlaggebender Bedeutung. Die Marktversorgung könnte billiger erfolgen, wenn polypolistische Konkurrenz herrschte⁴⁴.

II. Marktformen, die durch das Gegengewichtsprinzip entstehen

1. Durch *horizontale Gegenmachtsbildungen* entstehen aus einem Teiloligopol bzw. einem Teilmonopol ein Oligopol- bzw. ein Dyopol. Die Nachteile teiloligopolistischer bzw. teilmonopolistischer Marktformen, die darin bestehen, daß unter Umständen viele kleine Unternehmen zu „passiven Kostgängern“ einiger weniger großer Unternehmen werden, können dadurch aufgehoben werden. Im Teiloligopol wird deutlich sichtbar, daß Störungen im marktwirtschaftlichen Steuerungs- und Lenkungsmechanismus nicht nur auf der Übermacht, sondern vor allem

⁴³ Vgl. *Sweezy*, P. M.: Die Nachfrage beim Oligopol, in: *Ott*, A. E. (Hrsg.): a.a.O., S. 321.

⁴⁴ Vgl. *Preiser*, E.: Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, 4. Aufl., Göttingen 1964, S. 38 ff.

auf der Ohnmacht von Unternehmen beruhen⁴⁵. Die Transformation des Teiloligopols in ein Oligopol erhöht in mehrfacher Weise die Wettbewerbsintensität. Zum einen werden annähernd gleich große Marktpartner, gleiche Markt- und Kampfbedingungen geschaffen, was überhaupt die Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb bildet. Darüberhinaus erhöht sich durch die Gegengewichtsbildung die Zahl der Oligopolisten mindestens um 1, wodurch hinsichtlich der Reaktionen der Marktpartner ein zusätzliches Unsicherheitselement in die Marktform getragen wird, was der Tendenz zu Absprachen und informellen Verhaltensabstimmungen wirksam vorbeugen kann. Schließlich ist die Möglichkeit und Erlaubtheit der Gegengewichtsbildung als Form der potentiellen Konkurrenz in der Lage, das Verhalten der Oligopolisten gegenüber kleineren Wettbewerbern und deren Preisbildung so zu beeinflussen, daß eine Gegengewichtsbildung erst gar nicht attraktiv wird. Der freie Zutritt zum Markt in Verbindung mit einer strengen Monopolkontrolle (Verhinderung von Absprachen) kann auf diese Weise im Oligopol zu durchaus erwünschten ökonomischen Ergebnissen führen⁴⁶. Die Ansicht *Kantzenbachs*, daß dort, wo im Gegengewichtsprinzip Wettbewerb herrsche, dieser vermutlich einen Rest der alten Wettbewerbsform darstelle, verliert aus dieser Sicht wohl ihre Grundlage⁴⁷.

Eine wirksame Gegengewichtsbildung im obigen Sinne bedarf entsprechender Organisationsformen. Ohne Zweifel hält hier die zwischenbetriebliche Kooperation eine große Bedeutung. Bisher als eine Form der Wettbewerbsbeschränkung aus der Wettbewerbstheorie ausgeklammert, wird sie nun zu einem Mittel der Wettbewerbserhaltung und -förderung, und stellt somit ein aktives Konkurrenzelement dar. Potentieller Wettbewerb im Oligopol kann angesichts der modernen Betriebsgrößen nur dann wirklich „potentiell“ sein, wenn er seinerseits mit Betriebsgrößen aufwarten kann, die in der Lage sind, „festgefügte Monopolmauern einzurennen“⁴⁸. Kooperative Marktformen eignen sich deshalb für diese Aufgabe, da sie ihren „Gegengewichtszweck“ erfüllen, ohne daß die organisierten Unternehmen ihre Selbständigkeit verlieren. Sie bilden daher eine wichtige Alternative zu der ordnungs- und wettbewerbspolitisch weniger erwünschten politischen Fusion. Der Gruppenwettbewerb erfüllt somit unter Umständen eine wesentliche Freiheitsfunktion. Die Forderung *Perroux'*, daß der Katalog der individuellen Menschenrechte dringend durch einen Katalog der Gruppenrechte ergänzt werden müsse, kann aus dieser Sicht voll und ganz auf die Ge-

⁴⁵ *Kantzenbach*, E.: a.a.O., S. 136.

⁴⁶ Vgl. *Heuss*, E.: Das Problem der unvollkommenen Konkurrenz in der Wettbewerbswirtschaft, in: *Ordo*, Band 7, 1955, S. 103—121.

⁴⁷ *Kantzenbach*, E.: a.a.O., S. 58.

⁴⁸ *Preiser*, E.: a.a.O., S. 58.

staltung des Wettbewerbs ausgedehnt werden⁴⁹. In dem Maße, in dem das Gewinnmaximierungsziel der Unternehmer durch das Bestreben eingeengt wird, ihre gewaltigen Kapitalinvestitionen mit einem Mindestmaß an ökonomischer Sicherheit zu versorgen⁵⁰, werden größere Wettbewerbseinheiten, seien sie kooperativer oder konzentrativer Art, das Bild des marktwirtschaftlichen Geschehens bestimmen⁵¹.

Die Annahme einer verhältnismäßigen Preisstarrheit im Oligopol ist nicht allgemein anerkannt. *Stigler*⁵² tritt an Hand theoretischer und empirischer Untersuchungen den Beweis an, daß im Oligopol sehr kräftige und häufige Preisbewegungen anzutreffen sind. Auch *Preiser*⁵³ vertritt die Meinung, daß bald ein gewisses Gleichgewicht, bald Unruhe, Kampf und ruinöser Wettbewerb das Oligopol kennzeichnen. Sicher wird man jedoch sagen können, daß die Flexibilität der Preise im Oligopol geringer ist als im Falle der polypolistischen Konkurrenz. Allerdings zeigt sich, daß der abgeschwächte Preiswettbewerb auf anderen Ebenen auszugleichen versucht wird. Auf den Gebieten der Spezialisierung, der Produktdifferenzierung, der Werbung und nicht zuletzt der Kapitalausstattung und des technischen Fortschritts stehen die Oligopolisten in heftiger Konkurrenz untereinander und sind bemüht, ihren Marktanteil zu vergrößern. Wenn der Staat seinerseits den Außenseiterwettbewerb vom Ausland oder vom Inland her unterstützt und ermöglicht, können auch für den Konsumenten annehmbare Ergebnisse erwartet werden.

2. Sind in einem Oligopol die Bedingungen so gelagert, daß daraus für die Konsumenten keine annehmbaren Ergebnisse resultieren, so besteht die Möglichkeit der *vertikalen Gegengewichtsbildung* von der Nachfrageseite her, d. h. die monopolistische Marktform wird von der Gegenseite des Marktes verallgemeinert⁵⁴. Die daraus entstehende Problematik wird in der Diskussion regelmäßig stark vereinfacht mit dem Hinweis, die Gegengewichtsbildung führe zum bilateralen Monopol, dessen theoretischer Gehalt bereits bekannt sei⁵⁵. Die Wirtschaftswirklichkeit kennt nun aber eindeutige bilaterale Monopole sehr selten. Selbst unter Außerachtlassung der Substitutionskonkurrenz finden sich, abgesehen vom Arbeitsmarkt, bilaterale Monopole im größeren Ausmaß

⁴⁹ *Perroux*, F.: *Capitalisme et Communauté de Travail*; zit. bei Kaiser, J. H., *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956, S. 63, Fußnote 22.

⁵⁰ *Heimann*, E.: a.a.O., S. 133.

⁵¹ *Sölter*, A.: Von der vollständigen Konkurrenz zum Strukturwettbewerb, a.a.O., S. 114.

⁵² *Stigler*, G. J.: Die geknickte Oligopol-Nachfragekurve und starre Preise, in: Ott, A. E.: a.a.O., S. 326—353.

⁵³ *Preiser*, E.: a.a.O., S. 38.

⁵⁴ *Heimann*, E.: a.a.O., S. 134.

⁵⁵ Vgl. *Stigler*, G. J.: *The Economist Plays with Blocs*, a.a.O., S. 7.

nur zwischen dem Staat als Nachfrager auf der einen und Unternehmenszusammenschlüssen auf der anderen Seite. Die Marktform, die sich aus Gegengewichtsbildungen wesentlich häufiger ergibt, ist das bilaterale Oligopol. In dieser Marktform wird die dem einseitigen Oligopol innewohnende Unsicherheit hinsichtlich der Reaktionen der anderen Anbieter durch die Reaktionen auf der Nachfrageseite noch wesentlich verstärkt. Da bei Preiserhöhungen mit großen Absatzeinbußen zu rechnen ist, andererseits Preissenkungen größere Absatzausweitungen erwarten lassen, wird die im einseitigen Oligopol feststellbare, geknickte Nachfragekurve⁵⁶ wiederum begradigt und der Preis in die Nähe der Grenzkosten herabgedrückt.

In einer Welt von Oligopolyen scheint es wenig sinnvoll, den optimalen Ergebnissen der polypolistischen Konkurrenz nachzutruern. Wesentlich realistischer scheint die Möglichkeit, die Nachteile der oligopolistischen Marktpolitik von der Gegenseite zu kompensieren. Für jeden Wettbewerb — auf allen Stufen — gilt der sportliche Grundsatz, daß die Start- und Kampfbedingungen in etwa gleich sein müssen, um wirkliche Leistungsergebnisse zu erzielen. Einige wenige Unternehmen, die über die gleichen Startbedingungen verfügen, werden einen fairen Wettbewerb austragen als eine Vielzahl von Unternehmen mit ungleicher Ausgangsposition, bei denen nicht die Leistung, sondern die Machtverhältnisse den Ausleseprozess bestimmen⁵⁷. Worauf es in der Wettbewerbspolitik ankommt, „ist alleine die Herstellung der gleichen Chance, die Beseitigung wirtschaftlicher Übermacht“⁵⁸. In den überwiegenden Fällen wird die wirtschaftliche Übermacht leichter und wirklicher durch Gegengewichtsbildung als durch Zerschlagung beseitigt werden können.

III. Das Problem der „Einigung zu Lasten Dritter“

Die Identifizierung der Gegengewichtsbildung mit dem bilateralen Monopol hat zu einem wichtigen Einwand gegen das Gegengewichtsprinzip geführt: Zwischen zwei Monopolisten kann kein Wettbewerb bestehen, weshalb die Tendenz gegeben ist, daß sich beide zu Lasten Dritter einigen. „Ein bilaterales Monopol erlaubt keinem von beiden einen Profit auf Kosten des anderen. Einzige Chance ist, den Profit auf Kosten Dritter zu teilen — ohne einen gewissen Grad von Inflation ist das nicht möglich“⁵⁹. Wenn dieser Einwand auch nur teilweise zutrifft,

⁵⁶ Vgl. *Sweezy*, P. M.: a.a.O., S. 321.

⁵⁷ Vgl. *Arndt*, H.: Die Politik muß die Weichen stellen, in: *Der Volkswirt*, 18. Jg., Nr. 26, 1964, S. 1292.

⁵⁸ *Preiser*, E.: a.a.O., S. 57.

⁵⁹ *Heimann*, E.: a.a.O., S. 204.

da bereits gezeigt wurde, daß die Gegengewichtsbildung in den überwiegenden Fällen nicht zum bilateralen Monopol, sondern zum bilateralen Oligopol führt, so liegen ihm doch zwei Gedanken zugrunde, auf die näher eingegangen werden soll. Zum einen zeigt sich, daß die Konsumenten, die aus strukturellen Gründen infolge ihrer individualistischen und heterogenen Struktur eine geringere Organisationsfähigkeit aufweisen, in besonderem Maße der Gefahr ausgesetzt sind, für die Profite der beiden Marktpartner auf der vorausgehenden Stufe aufkommen zu müssen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde genießen die Konsumenten den Schutz staatlicher Gesetze und „derivativ“ der Gewerkschaften, die deren Kaufkraftschwund durch Lohnerhöhungen zu kompensieren vermögen. Zum zweiten leiden die Konsumenten am spürbarsten unter den Nachteilen einer Inflation. Auch hier wird es eine vordringliche Aufgabe des Staates sein müssen, durch eine entsprechende Währungspolitik inflationistischen Entwicklungen vorzubeugen.

Beide Argumente, das Organisations- und das Inflationsargument, verlieren an Härte, wenn die Betrachtung des bilateralen Oligopols zugrunde gelegt wird. Eine Einigung zu Lasten der Konsumenten ist nur dann möglich, wenn sich sämtliche Oligopolisten auf beiden Marktseiten auf einen gemeinsamen Preis einigen, der ihnen den gewünschten Profit sichert. In der Theorie wäre dann wieder die Marktform eines bilateralen Monopols gegeben. In der Praxis spricht allerdings wenig dafür, daß es zu einer solchen Einigung kommt. Wahrscheinlicher ist es, daß es innerhalb des bilateralen Oligopols zur Bildung mehrerer „bilateralen Monopöln“ kommt, die ihrerseits jedoch die Reaktionen und Strategien der anderen Marktteilnehmer berücksichtigen müssen. Es liegt auf der Hand, daß hier die Preisbildung nach anderen Gesichtspunkten und in anderer Höhe erfolgt, als im bilateralen Monopol. Das Bestreben der Oligopolisten auf der Nachfrageseite, ihren Marktanteil zu halten oder auszuweiten, setzt den Anbietern einen entsprechenden Preisdruck entgegen.

Die Gefahr von Absprachen im einseitigen und im bilateralen Oligopol hängt im entscheidenden Maße von der Zahl der Oligopolisten ab. In einem engen Oligopol mit wenigen Teilnehmern wird mit einer erhöhten Bereitschaft zu rechnen sein, einen gemeinsamen Preis festzusetzen, dessen Höhe sich mehr in der Richtung des Monopols als der Konkurrenz bewegt. Eine diesbezügliche strenge Monopolkontrolle ist unerläßlich und gehört zu den wesentlichsten Aufgaben, die der Staat im Gegengewichtsprinzip zu leisten hat.

Je mehr sich das Gegengewichtsprinzip in der Wirtschaft durchsetzt, desto leichter werden die Organisation von Gegenmachtspositionen und

die Verhinderung der Ausnützung und des Mißbrauchs von Machtpositionen. Voraussetzung dafür ist die allgemeine Anerkennung, Förderung und Unterstützung durch den Staat. Je heimlicher sich Machtbildungen vollziehen, desto unheimlicher und gefährlicher werden sie, da sie den dadurch Betroffenen erst relativ spät Gelegenheit geben, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Je weniger Gegenmachtbildungen in der Wirtschaft stattfinden, desto größer werden die Gefahren der Wettbewerbsarmut, der Machtspirale und des Machtmißbrauchs. Der Ausbruch der sogenannten „Handelsrevolution“ vor etwas mehr als 10 Jahren erweckte zunächst den Anschein, daß jene kleinen und kleinsten Einzelhändler, die in den Organisationen der Groß- und Einzelhändler keinen Eingang gefunden hatten, rücksichtslos an die Wand gedrückt würden. Doch bald entstanden in Deutschland Selbstbedienungsgroßhandlungen, die sogenannten C & C-Läger (Cash and Carry), die den nichtorganisierten Einzelhändlern günstige Bezugsmöglichkeiten eröffneten. Die Anzahl dieser Selbstbedienungsgroßhandlungen stieg innerhalb von 2 Jahren von nicht ganz 200 im Jahre 1962 auf mehr als 400 im Jahre 1964⁶⁰. Aus dieser Entwicklung wird klar ersichtlich, daß Gegengewichtsbildungen keineswegs eine Erstarrung, sondern eine ständig sich erneuernde Dynamik für die Schaffung neuer Organisationsformen hervorrufen.

IV. Das Problem der Machtspirale

Ein weiterer wichtiger Einwand gegen das Gegengewichtsprinzip besteht darin, daß seine Verwirklichung „den Teufel mit dem Beelzebub“ austreiben hieße⁶¹. Der Vergleich mit dem Beelzebub verrät allerdings bereits einen ideologischen Ansatz, da die Macht gewissermaßen „verteufelt“ wird. Es sollte jedoch außer Diskussion stehen, daß Macht an sich weder gut noch böse ist, sondern lediglich ihre Handhabung gute oder böse Ziele beinhalten kann. „Nichts Gutes kann ohne die Macht, es zu vollbringen, getan werden; genauso wie nichts Schlechtes“⁶².

Der wirtschaftliche Gehalt des Vergleichs mit dem Beelzebub liegt in der Ansicht, daß die Gegenmachtsbildung ständig den Monopolisierungsgrad erhöhe und das gegenseitige Hinaufschaukeln der Machtpositionen zum Phänomen der Machtspirale und letzten Endes zu einer starren Vermachtung der Wirtschaft führen müsse. In der Erfahrungswirklichkeit zeigt sich nun, daß diese an sich logische Schlußfolgerung nicht eintritt. Offenbar sind im wirtschaftlichen Bereich Faktoren

⁶⁰ Nieschlag, R.: Cash and Carry — Großhandel oder Verbrauchermarkt, in: FAZ, Nr. 62, 1965.

⁶¹ Fack, U.: Gegenmacht wäre auch Macht, in: FAZ, 12. 12. 1961.

⁶² Heimann, E.: a.a.O., S. 99.

wirksam, die einer starren Vermachtung entgegenwirken. Ähnlich dem Modell der vollkommenen Konkurrenz geht auch die Vorstellung einer starren Vermachtung von einer statischen und daher unrealistischen Annahme aus. Im folgenden sollen drei Erscheinungen, die das Wirksamwerden der Machtspirale verhindern, dargestellt werden: Machtverschleiß, Machtverlagerungen, Machtverschiebungen.

Machtverschleiß: Innerhalb jeder Organisation, in Verbänden, Kartellen und in Konzernen sind zentripetale und zentrifugale Kräfte wirksam. Nach außen sind solche Organisationen zwar durch gemeinsame Interessen gekennzeichnet, nach innen stellen sie aber ein „Geflecht von Konflikten“ dar⁶³. Bei einer bestimmten Größe der Organisation, bei Überorganisation, läßt der zentripetal wirkende Außendruck nach, und der Innendruck tritt in den Vordergrund. Eine solche Entwicklung führt regelmäßig zur Schwächung und gelegentlich zur Spaltung der Machtposition. *Reinhold Schneider* hat dies einmal mit dem bekannten Ausspruch „Größe verzehrt sich selbst“ angedeutet.

Der interne Wettbewerb innerhalb einer Organisation tritt in der Kartellpraxis immer wieder zutage, wo sich zeigt, daß es oft erheblicher Kontrollen und Sicherungen bedarf, um eine lückenlose Erfüllung der Vereinbarungen zu erreichen. Das häufige Auftreten von Kartell- und Preisbrechern ist ein Beweis für das dem Menschen innewohnende Konkurrenzstreben, das dann die Oberhand gewinnt, wenn die Kooperation das Prinzip des gegenseitigen Vorteils nicht mehr zu gewährleisten vermag. Konkurrenz und Kooperation können sich auf die Dauer nicht ausschließen, sie stellen einander ergänzende Ordnungsprinzipien dar⁶⁴.

Machtverlagerungen: Konjunkturelle Entwicklungen führen zu Verlagerungen zwischen Angebot und Nachfrage, wodurch je nach der Situation die entsprechende Marktseite begünstigt oder benachteiligt wird. Eine Inflation begünstigt grundsätzlich die Angebotsseite, und zwar unter Umständen in dem Maße, daß es nicht der eigenen Leistung zugeschrieben werden muß, wenn eine Unternehmung floriert. Umgekehrt benachteiligt eine Deflation die Angebotsseite in manchen Fällen soweit, daß eine Unternehmung ohne eigene Schuld zugrunde gehen kann⁶⁵. Wer vor kurzem noch von der Übermacht der Stahlindustrie gesprochen hat, wird heute die Situation schon vorsichtiger beurteilen.

⁶³ Wittmann, W.: Über Vorurteile in der Organisationstheorie, in: *Kyklos*, Vol. XVI, 1963, S. 141.

⁶⁴ Seidenfus, H. St.: Konkurrenz und Kooperation in der Marktwirtschaft, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, Nr. 14, Aug. 1963.

⁶⁵ Vgl. Küng, E.: Die Konkurrenz, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, Nr. 2, 1967, S. 3.

Der staatlichen Konjunktur- und Strukturpolitik fällt hier naturgemäß die wichtige Aufgabe zu, Angebot und Nachfrage zu stabilisieren. Für die Wettbewerbspolitik und das Gegengewichtsprinzip folgt daraus, daß ihre Beurteilung und ihr Einsatz nicht isoliert, sondern immer im Gesamtzusammenhang der staatlichen Wirtschaftspolitik erfolgen darf.

Machtverschiebungen: Machtpositionen können durch Maßnahmen der staatlichen Finanz-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verschoben werden. So werden beispielsweise durch die Agrar- und Mittelstandspolitik die Machtverhältnisse zugunsten dieser wirtschaftlich schwachen, gesellschaftlich jedoch schutzbedürftigen Schichten geändert. Aber auch durch langfristige Strukturwandlungen auf der Nachfrage-seite finden Machtverschiebungen statt. Man denke nur an die Auseinandersetzungen Schiene—Straße, Kohle—Öl, Wolle—Kunstfasern usw.

Die Erscheinungen des Machtverschleißes, der Machtverlagerungen und der Machtverschiebungen zeigen, daß Macht und im besonderen wirtschaftliche Macht nur unter dem Gesichtspunkt der Dynamik der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung beurteilt werden können.

Das Gegengewichtsprinzip ist in der Lage, diesen dynamischen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Unter gewissen Voraussetzungen kann Macht bzw. Gegenmacht gesellschaftlich notwendige, stabilisierende Wirkungen haben. Daß Macht korrumpierend wirken kann, gilt nach Gehlen ebenso von der Ohnmacht⁶⁶. Diese doppelte Bedeutung der Macht hat *Perikles* schon in einer seiner Reden angedeutet, wenn er sagt: „Dabei scheint es ebenso ungerecht, sie an sich zu reißen, als es gefährlich ist, sich ihrer zu begeben“⁶⁷.

⁶⁶ Gehlen, A.: Macht (I), a.a.O., S. 80.

⁶⁷ Schneider, R.: Erbe und Freiheit, Köln 1955, S. 66.

Probleme einer einheitlichen Wettbewerbs-Politik in der EWG*

Von Prof. Dr. *Hans Möller* (München)

I. Die Angleichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft

1. Im deutschen Sprachgebiet zeigt sich ein wissenschaftliches Interesse an Grundsatzfragen des Wettbewerbs seit den dreißiger Jahren; es wurde vor allem von Walter *Eucken* geweckt. Seine Unterscheidung zwischen den zwei „konstitutiven Grundformen“ von Wirtschaftssystemen, zentralgeleitete Wirtschaft und Verkehrswirtschaft, und seine Untergliederung der Verkehrswirtschaft nach den Marktformen sind bekannt und brauchen hier nicht erläutert zu werden. Diese Klassifikation hat lange Zeit die Vorstellung genährt, die Aufgabe der Wettbewerbs-Politik erschöpfe sich im wesentlichen in der Schaffung eines gesetzlichen Rahmens, der unerwünschte Marktformen ausschließt.

Diese primitive Auffassung, die von Eucken selbst übrigens nicht geteilt wurde, erscheint deshalb besonders anziehend, weil sie erlaubt, die Zuständigkeit des Staates auf die Herstellung einer geeigneten Wirtschaftsordnung zu beschränken und insoweit den von staatlicher Intervention freien Wirtschaftsablauf als Ziel zu postulieren. Daß diese Auffassung selbst für eine isolierte Volkswirtschaft unhaltbar ist, lehrt die praktische Erfahrung mit der Wettbewerbspolitik in vielen Ländern. Wirksame Wettbewerbspolitik erfordert letztlich auch ständige Einzelentscheidungen über wettbewerbsrelevante Tatbestände, und solche Entscheidungen werfen die bekannten Probleme und Schwierigkeiten rationaler Wirtschaftspolitik auf. Darüber wird später noch einiges zu sagen sein.

Die von Eucken entwickelten Modellvorstellungen weisen den häufig hervorgehobenen Mangel auf, daß sie den Staat nur im Rahmen des schwammigen Datums „rechtliche und soziale Organisation“ berücksichtigen. Doch auch für eine Verkehrswirtschaft ist das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft ein konstitutives Element für die tatsächliche Wirtschaftsordnung. Formal gleiche Wettbewerbsordnungen in

* Im Hinblick auf Charakter und Teilnehmer der Veranstaltung wurde darauf verzichtet, auf die reichhaltige Literatur insbesondere zum zweiten und dritten Teil des Vortrages im einzelnen Bezug zu nehmen oder gar in eine Auseinandersetzung mit ihr einzutreten.

verschiedenen Ländern sind nur scheinbar gleich, wenn das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft in diesen Ländern unterschiedlich gestaltet ist. Nahezu alle staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsleben beeinflussen auch den Wettbewerb, der infolgedessen durch seine formale Ordnung allein nicht erschöpfend charakterisiert ist. Dieser Sachverhalt ist für den Aufbau einer Wettbewerbsordnung der EWG von entscheidender Bedeutung.

Daß der EWG-Vertrag eine einheitliche Wettbewerbsordnung vorsieht, ist heute wohl nicht mehr strittig. Dies folgt aus der Präambel, aus den Grundsätzen des Art. 3, aus vielen Einzelbestimmungen und aus der inneren Systematik des ganzen Vertrages¹. Eine nicht nur im Formalen einheitliche Wettbewerbspolitik der EWG für das Gesamtgebiet steht unausweichlich vor der Aufgabe, auch dem in den einzelnen Mitgliedsländern recht verschiedenen Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft Rechnung zu tragen. Wenn diese Wettbewerbspolitik der EWG auch materiell einigermaßen einheitlich sein soll, bedarf es einer gewissen Angleichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft in den Mitgliedsstaaten.

Die bestehenden Unterschiede im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft können hier nicht erschöpfend dargelegt, ja nicht einmal systematisch angedeutet werden. Es seien lediglich zur Illustration einige Bereiche und Sachverhalte aufgezählt, für die sich solche Unterschiede feststellen lassen: Umfang und Intensität der Planung öffentlicher Ausgaben, insbesondere für Investitionszwecke; Zahl, Größe und Art öffentlicher Unternehmungen sowie die Intensität ihrer zentralen Lenkung; Umfang und Art branchenmäßig gegliederter Prognosen bis hin zur indikativen Planung; Umfang und Formen staatlicher Beihilfen, von steuerlich zugelassenen Abschreibungsmodalitäten über Steuervergünstigungen, gezielte Erleichterungen in der Kreditversorgung bis zu direkten Subventionen; Modalitäten der Besteuerung und der Staatsverschuldung; Vergabe öffentlicher Aufträge.

Glücklicherweise hat man in der EWG nicht den Versuch unternommen, die Frage der Vereinheitlichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft isoliert aufzugreifen und als Grundsatzfrage zu diskutieren. Das hätte zu einer langwierigen Diskussion geführt. Selbst der

¹ Vgl. dazu neuerdings zusammengefaßt: Hans von der Groeben, Europa, Plan und Wirklichkeit, Reden-Berichte-Aufsätze zur europäischen Politik, Baden-Baden 1967; ferner etwa Ernst-Joachim Mestmäcker, Offene Märkte im System unverfälschten Wettbewerbs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift für Franz Böhm, Karlsruhe 1965 (z. B. S. 345 ff., S. 363 ff.) sowie vom gleichen Verfasser Die Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen nach Art. 86 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt/M. 1966.

Wissenschaft ist es bisher noch nicht gelungen, das Verhältnis zwischen Staat, Gruppen und einzelnen Wirtschaftssubjekten befriedigend zu systematisieren. Eine Grundsatzdiskussion hätte vermutlich sehr bald dogmatischen Charakter angenommen und günstigstenfalls wissenschaftliche Einsichten erweitert, nicht aber praktische Entscheidungen ermöglicht. Die Lösung des gestellten Problems ist in der EWG, wie so vieles andere auch, pragmatisch in Angriff genommen worden.

Pragmatisches Vorgehen, insbesondere in Grundsatzfragen, ist gefährlich, wenn kein Ziel existiert, das zumindest die Richtung des Vorgehens festlegt. Ein auch nur einigermaßen genau umschriebenes Ziel scheint mir bisher nicht entwickelt zu sein, und ich bin der Auffassung, daß sich ein solches Ziel auch kaum für einen längeren Zeitraum sinnvoll fixieren ließe. Fest steht lediglich, daß eine nicht nur formal sondern auch materiell einheitliche Wettbewerbsordnung zu den Voraussetzungen des Gemeinsamen Marktes gehört, und daß es dazu einer gewissen Übereinstimmung im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft in den Mitgliedsländern bedarf. Wie dieses Verhältnis jedoch im zukünftigen Gemeinsamen Markt im einzelnen gestaltet sein soll, ist offen. Allerdings gibt es einige von den Bürgern und den Regierungen des Gemeinsamen Marktes anerkannte Oberziele, die gewisse Grenzen für die tatsächliche Gestaltung des Verhältnisses zwischen Obrigkeit und Kollektiv einerseits und dem Individuum andererseits setzen.

Diese Oberziele, die z. B. Herbert *Giersch* unter den Stichworten Freiheit, Sicherheit (einschl. Frieden), Gerechtigkeit und Wohlstand diskutiert hat², können zwar verschieden interpretiert werden; jedoch dürfte bei den Bewohnern des Gemeinsamen Marktes insoweit Übereinstimmung bestehen, als die erstrebte Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung grundsätzlich auf privater Initiative und nicht etwa auf der Diktatur einer Gruppe beruhen sollte. Die Richtung für das pragmatische Vorgehen scheint mir dadurch ausreichend bestimmt zu sein³. Eine auf längere Sicht endgültige Fixierung der erwünschten Beziehung von

² Herbert *Giersch*, *Allgemeine Wirtschaftspolitik — Grundlagen —*, Wiesbaden 1960, S. 85—97.

³ Weitere Pflöcke, die den Weg für das pragmatische Vorgehen abstecken, ergeben sich aus den jeweiligen Zuständen in den Ländern der Gemeinschaft, die einen Kompromiß auf der mittleren Linie erwarten lassen. Dem scheinen die Erfahrungen zu widersprechen, die bei der Einrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik gemacht werden; dort ist nämlich unter dem Einfluß der Verbände eine gewisse Tendenz zur Einigung auf der Grundlage der in den einzelnen Ländern jeweils weitestgehenden staatlichen Regulierung festzustellen. Dies erforderte eine Tendenz zur Zentralisierung der Wirtschaftsverwaltung in Brüssel, der die nationalen Regierungen wohl nur deshalb zugestimmt haben, weil die Agrarpolitik mehr und mehr ein gewisses Unbehagen verursacht. Ähnliche Entwicklungen auf anderen Gebieten erscheinen mir infolgedessen zunächst nicht sehr wahrscheinlich.

Staat und Wirtschaft halte ich deshalb für wenig sinnvoll, weil in einer sich ständig ändernden Welt auch das Spannungsverhältnis zwischen Staat, Gruppen und Einzelnen variiert und unterschiedliche Regelungen erforderlich macht, wenn es im Sinne der anerkannten Oberziele stabilisiert werden soll. Eine solche Fixierung besteht de facto auch in einer einzelnen Volkswirtschaft nicht, selbst wenn in den Verfassungen der Versuch einer formalen Festlegung vorgenommen wird.

2. Dem Pragmatismus des Vorgehens entspricht in der EWG die Manigfaltigkeit der zur Angleichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft angewendeten Verfahren; diese seien hier systematisch an Hand von Beispielen dargestellt.

a) Gewisse staatliche Eingriffe sind bereits im Vertrag selbst endgültig geregelt. Diese Lösung war jedoch nur in den Fällen anwendbar, in denen ein klares Verbot möglich erschien; das traf vor allem für alle solche Eingriffe zu, die die Landesgrenzen innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu einer wirtschaftlichen Grenze machen und somit dem Zweck des Vertrages eindeutig widersprechen (Zölle und Kontingente sowie andere Hindernisse sowohl für den Warenhandel als auch für die grenzüberschreitende Nutzung von Faktorleistungen aller Art). In diesem Punkt ist der Vertrag auch insofern eindeutig, als er darüber hinaus alle weiteren Eingriffe einfach verbietet, die von den Staaten, aber auch von den Privaten, ersatzweise getroffen werden könnten, um die gleichen Wirkungen wie die verbotenen Handelshemmnisse zu erzielen. Dies ist übrigens auch eine der wichtigsten Begründungen für das Verbot privater Wettbewerbsbeschränkungen. Das ersatzlose Verbot von nationalstaatlichen Eingriffen als Verfahren zur Vereinheitlichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft in den Mitgliedstaaten kommt auch für im Vertrag noch nicht geregelte Materien in Betracht, setzt dann aber einen gesonderten Beschluß der Vertragsparteien voraus.

b) Ein zweites Verfahren besteht in der Ersetzung bzw. Ergänzung der nationalen Praktiken durch EWG-einheitliche Regelungen. Im Vertrag bereits vorgesehen und teilweise verwirklicht war die einheitliche Gestaltung des Außenzolltarifs an den Grenzen des Gemeinsamen Marktes, dessen Höhe für den tatsächlichen Wettbewerb von großer Bedeutung ist; allerdings dürften bei seiner Festlegung wettbewerbspolitische Aspekte nur eine sehr geringe Rolle gespielt haben. Das wohl wichtigste Beispiel für die Anwendung dieses zweiten Verfahrens bildet die Landwirtschaft: EWG-Marktordnungen an Stelle nationalstaatlicher agrarpolitischer Eingriffe und eine zum Teil gemeinsame Agrarstrukturpolitik werden mit Sicherheit zu einer für den gesamten Gemeinsamen Markt weitgehend gleichartigen Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft im Agrarsektor führen. Die Be-

mühungen zur Entwicklung einer neuen gemeinsamen Rechtsform für eine europäische Unternehmung bilden ein weiteres Beispiel für dieses Vorgehen. Die in den Vertrag aufgenommenen Artikel über Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100—102) liefern für die Anwendung dieses zweiten Verfahrens zur Vereinheitlichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft in der EWG einen generellen Rahmen.

c) Ein drittes Verfahren besteht in der zentralen Kontrolle nationalstaatlicher Eingriffe durch die Gemeinschaft, um ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag herbeizuführen und zu gewährleisten. Eine solche Kontrolle führt entweder zum Verbot (erstes Verfahren) oder zur EWG-einheitlichen Regelung (zweites Verfahren) oder schließlich — und das charakterisiert das dritte Verfahren — zur Beibehaltung unterschiedlicher, jedoch im Hinblick auf die Vertragsziele umgeformter Eingriffe der einzelnen Mitgliedsstaaten. Dieses Verfahren ist im Vertrag für staatliche Beihilfen in allen Formen, für staatliche Monopole und eine Reihe anderer Bereiche vorgesehen.

d) Ein aufeinander abgestimmtes Verhalten der Mitgliedsländer (Koordinierung) kann auch mit Hilfe eines vierten Verfahrens, nämlich der gemeinsamen Beratung staatlicher Eingriffe durch die Regierungen unter intensiver oder lockerer Beteiligung der EWG-Kommission, herbeigeführt werden. Diese Methode wird z. B. für die Währungs-, Konjunktur- und mittelfristige Wirtschaftspolitik angewendet. Dabei werden zwangsläufig auch wettbewerbspolitische Nebenwirkungen solcher für andere Zwecke ergriffener Maßnahmen berücksichtigt.

Die Diskussion über die Frage, ob die Koordinierung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik zur Anwendung der französischen indikativen Planung auf Gemeinschaftsebene führen dürfe, ist ein instruktives Beispiel dafür, wie ein Prozeß zur Herausbildung einer einheitlichen Grundauffassung in der EWG-Wirklichkeit abläuft. Obwohl die begrenzte Teilfrage eindeutig verneint wurde, ist dieser Prozeß der Meinungsbildung keineswegs abgeschlossen. Weder ist die indikative Planung in Frankreich vollständig aufgegeben, noch haben die z. B. in der Bundesrepublik zu verzeichnenden Bestrebungen zur mittelfristigen Planung öffentlicher Ausgaben bisher Gestalt gewonnen.

e) Als letzter, aber keinesfalls unwichtigster, Weg zur gegenseitigen Anpassung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft innerhalb der EWG sind freiwillige unilaterale Entscheidungen der Mitgliedsländer zu nennen. Dieses letzte Verfahren, aber auch die vorher genannten, werden durch die ständige konkurrierende Konfrontation verschiedener nationaler Gestaltungen des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft auf dem Gemeinsamen Markt intensiv unterstützt. Tatsächlich stehen z. B. deutsche Unternehmen ohne jede staatliche indikative Planung im Wettbewerb mit französischen Unternehmen, für die

eine solche Planung verfügbar ist. Rein privatwirtschaftliche Unternehmen eines Landes konkurrieren mit staatlichen Unternehmen eines anderen Landes; die Art der staatlichen Beeinflussung solcher öffentlicher Betriebe ist überdies in den einzelnen Ländern und Wirtschaftszweigen sehr verschieden. Soweit die Landesgrenze keinen unmittelbaren Schutz mehr bietet, kommt der Wettbewerb unmittelbar zum Zuge und dürfte im Laufe der Zeit seine Wirkungen haben. So könnten sich zum Beispiel bestimmte Formen der Lenkung öffentlicher Betriebe als so überlegen herausstellen, daß sie von anderen Ländern freiwillig übernommen werden; oder: Die indikative Planung erweist sich in einigen Bereichen nicht als Hilfe für die Unternehmen, wird deshalb von diesen nicht mehr beachtet und vom Staat ganz aufgegeben; oder umgekehrt: Die indikative Planung bedeutet eine echte Hilfe für gewisse Wirtschaftszweige und wird von anderen Ländern übernommen.

Häufig wird dieser „Wettbewerb der Systeme“ dazu führen, daß sich durch staatliche Maßnahmen benachteiligte Unternehmen eines Landes gegen eine solche Benachteiligung wehren (die Unterstützung der deutschen Umsatzsteuerreform durch einzelne Wirtschaftszweige ist in diesem Sinne zu interpretieren). Ebenso wichtig dürften Beschwerden der Unternehmen eines Landes über staatliche Eingriffe in einem anderen Land sein, die die Privatwirtschaft im ersten Land schädigen. Soweit sich solche Beschwerden als berechtigt erweisen, setzen sie eines der unter a)–d) genannten Verfahren zur Angleichung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft im Gemeinsamen Markt in Gang⁴.

Der Angleichungsprozeß läuft auf den eben beschriebenen Wegen, so kann man wohl ohne Übertreibung sagen, auf vollen Touren. Gleichwohl würde er noch viele Jahre dauern, selbst wenn das Interesse der privaten Wirtschaft und der Regierungen an der Herstellung eines gemeinsamen Marktes mit „redlichem Wettbewerb“ (Präambel) unverändert fortbestehen sollte. Gerade damit ist jedoch nicht zu rechnen, und schon gar nicht nach der Politik des leeren Stuhls der französischen Regierung im vergangenen Jahr (1965). Infolgedessen ist nicht zu erwarten, daß dieser Prozeß auf dem kürzesten und schnellsten Wege und ohne Rückschläge verläuft. Die kürzliche Einigung in Brüssel über den gemeinsamen Zuckermarkt (1966) zeigt, daß man sogar bereit war, nationale Produktions- und Absatzkontingente hinzunehmen, was sicher nicht dem Vertragsziel entspricht. Auf den Kohlen- und Stahlmärkten werden mehr und mehr Maßnahmen ergriffen, die mit einem gemeinsamen Markt nicht kompatibel sind. Solche Sünden sind ohne Frage bedauerlich; angesichts der im nationalen Bereich üblichen Sünden gegen den Grundgedanken einer einheitlichen Wettbewerbsordnung (wie

⁴ Vgl. zu den Gefahren eines Wettbewerbs der Systeme auch S. 101 unten.

immer sie aussehen mag) bedeuten sie auch in der EWG keine Katastrophe, obwohl sie hier schwerer wiegen. Die Klammern, die eine nationale Volkswirtschaft zusammenhalten, existieren für die EWG noch nicht, und solche Sünden könnten sich dort als Sprengstoff erweisen.

II. Die Wettbewerbsregeln

3. Die Politik gegenüber privaten Wettbewerbsbeschränkungen ist im EWG-Vertrag relativ weitgehend vorgezeichnet. Zwar beziehen sich die Bestimmungen nur auf den „Handel zwischen den Mitgliedsstaaten“, so daß im Prinzip innerhalb eines jeden Mitgliedslandes eine vom EWG-Vertrag abweichende Wettbewerbsordnung und -politik denkbar wäre; jedoch haben die Erfahrungen mit der Entwicklung des amerikanischen Wettbewerbsrechts in bezug auf die Interstate-Commerce-Klausel gezeigt, daß der Wettbewerb im Wirtschaftsverkehr zwischen den einzelstaatlichen Teilmärkten bei zunehmender Integration dieser Teilmärkte mehr und mehr mit dem Wettbewerb innerhalb der Teilmärkte verbunden ist. Die Regelung des Interstate Commerce wurde mehr und mehr auch auf die Ordnung des Wettbewerbs innerhalb der Einzelstaaten übertragen⁵. Eine solche Entwicklung wäre auf lange Sicht innerhalb der EWG ebenfalls zu erwarten; gerade deshalb erhebt sich die wichtige Frage, ob sie nicht im Interesse der Rechtssicherheit und der damit verbundenen Produktivitätsvorteile durch gesetzgeberische Maßnahmen beschleunigt werden sollte.

Ein spezielles Recht zur Ordnung des Wettbewerbs bestand bei Inkrafttreten des EWG-Vertrages nur in der Bundesrepublik, in Frankreich und in den Niederlanden. In Italien liegt seit längerer Zeit ein Kartellgesetzentwurf vor, der vom Parlament noch nicht verabschiedet werden konnte, demnächst aber wohl wieder beraten wird.

Da die nationalen Kartellgesetze sehr unterschiedlich sind und zum Teil auf verschiedenen Prinzipien beruhen, wird man auf absehbare Zeit kaum eine umfassende einheitliche Regelung für die EWG erwarten können, so erwünscht diese für die Festigung des Gemeinsamen Marktes auch sein mag. Das eröffnet einerseits die unter vielen Aspekten begrüßenswerte Chance, daß nationale Wettbewerbsrechte mit verschiedener Intensität und Systematik neben dem EWG-Kartellrecht längere Zeit weiterbestehen und ihre Nützlichkeit unter Beweis zu stellen vermögen (vgl. oben Ziff. 2 e); eine EWG-einheitliche Regelung könnte dann in viel weiterem Umfang als es sonst möglich wäre auf konkreten Erfahrungen in den Mitgliedsländern aufbauen. Anderer-

⁵ Heinrich *Kronstein*, *Recht und wirtschaftliche Macht*, Ausgewählte Schriften, Karlsruhe 1962, S. 226.

seits könnte aber auch eine schrittweise Anpassung der nationalen Gesetzgebungen, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung eintreten, die zwar zur Festigung des Gemeinsamen Marktes beitragen dürfte, jedoch mit der Gefahr verbunden wäre, daß sich die so herausbildende EWG-Regelung an das am langsamsten fahrende Schiff anpaßt und die in Deutschland erzielten Fortschritte im Recht der Wettbewerbsordnung wieder aufgegeben werden⁶.

Private Wettbewerbsbeschränkungen sind denkbar in Form von bestimmten Marktdispositionen eines einzelnen Unternehmens (monopolistische Praktiken aller Art) und durch vertragliche Regelungen zwischen mehreren Unternehmen, die solche Marktdispositionen ermöglichen sollen. Entscheidend für das EWG-Wettbewerbsrecht sind die Art. 85 und 86 EWG-Vertrag mit den Überschriften „Kartellverbot“ und „Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung“. Während isolierte Dispositionen eines einzelnen Unternehmens nur unter Art. 86 fallen können, ist auf Vereinbarungen mehrerer Unternehmen — auch in Form aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen — sowohl Art. 85 als auch Art. 86 anwendbar.

Die Bestimmungen des EWG-Vertrages laufen auf einen Kompromiß zwischen den drei möglichen Prinzipien einer Bekämpfung von privaten Wettbewerbsbeschränkungen hinaus, die sich mit den Stichworten Nichtigkeits-, Verbots- und Mißbrauchsprinzip charakterisieren lassen. Wie bereits die Überschrift zum Ausdruck bringt, beruht Art. 85 auf dem Verbotsprinzip und erklärt darüber hinaus entsprechende Vereinbarungen ausdrücklich für nichtig; demgegenüber eröffnet Abs. (3) dieses Artikels die Möglichkeit, unter bestimmten, bei strenger Auslegung relativ schwer nachweisbaren Voraussetzungen, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zu erlauben. Das bedeutet gegenüber dem reinen Mißbrauchsprinzip eine für die Praxis der Wettbewerbspolitik entscheidende Umkehrung der Beweislast. Art. 86 enthält zwar die Bestimmung über Nichtigkeit nicht, sondern sieht nur das reine Verbot ohne Erlaubnis-Vorbehalt vor, aber dieser Artikel findet ohnehin nur Anwendung, wenn die „mißbräuchliche“ Benutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt festgestellt ist.

Auf die zahlreichen rechtlichen und meist auch wirtschaftlich relevanten Fragen, die sich aus dem Wortlaut der Art. 85 und 86 ergeben haben, kann hier nicht eingegangen werden. Wichtig ist, daß die zunächst strittige Frage, ob diese Artikel unmittelbar anwendbares Recht

⁶ Hier liegen die Dinge gerade umgekehrt wie für die Agrarwirtschaft: Die privaten Wirtschaftskreise sind an möglichst wenigen und möglichst wenig durchgreifenden staatlichen Eingriffen interessiert und die nationalen Regierungen wünschen, daß die zentralen Instanzen der EWG möglichst wenig Einfluß gewinnen.

für die Unternehmen setzen, schon seit langem positiv entschieden ist (was nicht bedeutet, daß dieses Recht auch tatsächlich überall angewendet wird).

4. Von Bedeutung ist ferner, daß die Anwendung des Wettbewerbsrechts der EWG inzwischen sichtbare Fortschritte gemacht hat und durch ergänzende Rechtsvorschriften gestärkt wird⁷. Anfang 1962 trat die Verordnung Nr. 17 in Kraft, die die unmittelbare Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln nochmals deklariert, erstmalig wichtige und inzwischen weiter ergänzte Verfahrensfragen regelt und die Möglichkeit der befristeten Erteilung von Negativtests durch die Kommission vorsieht (die den Unternehmen bestätigen, daß nach den bekannten Tatsachen kein Anlaß zum Einschreiten gemäß Art. 85 und 86 besteht). Die gleiche Verordnung verlangt ferner die Anmeldung neuer und schon bestehender wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und versucht die Anmeldung so attraktiv zu machen, daß zumindest gutgläubige oder risikoscheue Unternehmen sie vornehmen, was auf Grund der VO 27 zur Ausführung der VO 17 und eines besonderen Merkblatts in großem Umfang geschehen ist.

Angesichts der in die Zehntausende gehenden Anmeldungen wäre es — vor allem im Hinblick auf die Rechtssicherheit und um der Kommission die Konzentration auf wichtige Fälle zu ermöglichen — sehr erwünscht gewesen, wenn gewisse Kategorien von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen (trotz der damit verbundenen Problematik) vorerst generell vom Kartellverbot hätten ausgenommen werden können. Obwohl eine solche Einschränkung zunächst vorgesehen und von den zuständigen Vertretern der nationalen Regierungen auch als notwendig anerkannt worden war, wurden dann unerwartet rechtliche Einwände erhoben; erst Anfang 1965 konnte die VO 19/65 durchgesetzt werden, mit der die Kommission zu beschränkten Gruppenausnahmen für Alleinvertriebs- und Patenlizenzverträge zwischen zwei Unternehmen ermächtigt wurde (die einen guten Teil der vorliegenden Anmeldungen ausmachen).

Schon Ende 1962 hatte die Kommission in einer Bekanntmachung darauf hingewiesen, daß die gerade im internationalen Handel weit verbreiteten Verträge mit Handelsvertretern nicht unter die Verbotsbestimmungen fallen, während Ausschließlichkeitsverträge mit Eigenhändlern sehr wohl den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen können. Ähnlich wurde in einer Bekanntmachung über Patenlizenzverträge versucht, zunächst solche Vertragsbestandteile zu

⁷ Vgl. dazu vor allem die „Gesamtberichte über die Tätigkeit der Gemeinschaft“, die von der EWG-Kommission jährlich (etwa Mitte des Jahres) herausgegeben werden und detaillierte Angaben enthalten; ferner die „Amtsblätter“ der EWG.

umreißen, bei denen angenommen werden kann, daß sie durch die Wettbewerbsregeln nicht verboten sind.

Daneben hat die Kommission eine ganze Reihe von Einzelfällen aufgegriffen und Unternehmen verschiedener Branchen bestimmte Vereinbarungen und Marktverhaltensweisen untersagt. Daß sie sich vorerst nicht an große und spektakuläre Fälle herangewagt hat, ist angesichts der Schwierigkeiten der Tatbestandsermittlung und der Analyse für größere Sektoren des Gemeinsamen Marktes sowie der zu erwartenden Widerstände seitens der Betroffenen verständlich. Wenn jedoch eines Tages genügend Erfahrungen bei der Behandlung begrenzter und relativ leicht durchschaubarer wettbewerbsbeschränkender Tatbestände gesammelt sind und die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes eine ausreichend gesicherte Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vertragsbestimmungen geschaffen hat, wird sich eine der Fragen stellen, die für die tatsächliche Wettbewerbsordnung im Gemeinsamen Markt entscheidend sind: ob man nämlich nur die Kleinen hängt und die Großen laufen läßt.

Daß dieser Zeitpunkt näher rückt, ergibt sich vor allem auch aus einigen kürzlich ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, die die bisherige wettbewerbspolitische Konzeption der EWG-Kommission weitgehend bestätigen. In einer Entscheidung vom 30. Juni 1966 hat der Gerichtshof die Verbotskriterien für den Fall von Alleinvertriebsvorgängen sehr präzis definiert. Mit einem Urteil vom 13. Juli desselben Jahres wurde die Klage einer nationalen Regierung auf Annullierung der eben erwähnten VO 19/65 über Gruppenausnahmen voll abgewiesen. Und schließlich erging am gleichen Tage das Urteil im Fall Grundig/Consten, der zu einem wichtigen Testfall geworden war. Auch hier handelte es sich um einen Alleinvertriebsvertrag mit absolutem Gebietsschutz (zwischen der deutschen Firma Grundig und der französischen Importfirma Consten), den die EWG-Kommission nach einem formellen Verbotsverfahren mit einer Entscheidung vom 23. 9. 1965 als unzulässig bezeichnet hatte. Gegen diese Entscheidung erhoben nicht nur die betroffenen Firmen Klage, sondern auch die italienische und die deutsche Regierung schlossen sich mit Ergänzungsklagen an. Diese miteinander verbundenen Klagen wurden in der Sache selbst ebenfalls zurückgewiesen und der Fall wurde nur wegen eines formellen Mangels an die Kommission zurückverwiesen. Ich zitiere dazu aus einem Artikel der „Neuen Züricher Zeitung“ vom 13. 8. 1966 einige Sätze (in „...“ wörtliche Zitate der NZZ aus dem Urteil):

«Indem das Gericht sowohl den absoluten Gebietsschutz durch Ausfuhr- und Wiederausfuhrverbot als auch den zusätzlichen Schutz durch eine Warenzeichenvereinbarung für unzulässig im Warenverkehr zwischen den EWG-Ländern erklärte, hat es den einschlägigen Bestimmun-

gen des EWG-Vertrages die recht extensive Auslegung gegeben, den Gemeinsamen Markt, der für die Hersteller durch die Maßnahmen für die Zollunion und ähnlichem herbeigeführt wird, auch auf der Ebene des Handels über die Wettbewerbspolitik wirksam werden zu lassen: „Wegen des erheblichen Anteils der Vertriebskosten am Gesamtgestehungspreis erscheint es wichtig, daß auch der Wettbewerb zwischen den Händlern gefördert wird.“ „Da die strittige Vereinbarung darauf abzielt, den französischen Markt für Grundig-Erzeugnisse abzuriegeln und innerhalb der Gemeinschaft getrennte Nationalmärkte für Erzeugnisse einer weit verbreiteten Marke aufrechtzuerhalten, verfälscht sie den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes.“

Auch eine Warenzeichenvereinbarung sei zu verwerfen, weil es mit den Grundgedanken der Wettbewerbsordnung des EWG-Vertrages und mit ihrem Sinn nicht vereinbar sei, „daß die sich aus dem Warenzeichenrecht der verschiedenen Staaten ergebenden Ansprüche zu Zwecken mißbraucht werden, die dem Kartellrecht der Gemeinschaft zuwiderlaufen“.

Außerordentlich hart geht das Gericht in seinen Entscheidungsgründen auch mit der Bundesregierung um, die sich — zur Überraschung der EWG-Kommission — während der vorjährigen Sommerferien in offensichtlichem Widerspruch zum marktwirtschaftlichen Leitbild der offiziellen Regierungslinie dem Verfahren auf seiten der Kläger angeschlossen hatte.

„Damit schwächt das Vorbringen der deutschen Regierung nicht nur den Begriff der Unerläßlichkeit ab, sondern verwechselt außerdem die Sonderinteressen der Vertragsparteien (Grundig und Consten) mit den objektiven Verbesserungen im Sinne des EWG-Vertrages“, heißt es wörtlich in den Entscheidungsgründen. „Die Rüge der deutschen Regierung geht daher von unrichtigen Voraussetzungen aus und vermag die Beurteilung, zu der die EWG-Kommission gelangt ist, nicht zu entkräften“..»

III. Die Behandlung von Konzentrationsvorgängen im besonderen

5. Als zweites zentrales wettbewerbspolitisches Problem der EWG tritt die Behandlung von Unternehmensverbindungen und anderen Konzentrationsformen⁸ mehr und mehr in den Vordergrund. Obwohl

⁸ Als Konzentrationsvorgang werden im folgenden verstanden: a) Unterschiedliches Wachstum von unabhängigen Unternehmen oder Zunahme der Betriebsgrößen (gleichviel, ob mit Hilfe von Eigen- oder Fremdkapital) derart, daß die Größenstruktur einer relevant abgegrenzten Gruppe von Unternehmen oder Betrieben einen höheren Konzentrationsgrad aufweist. Sowohl die Abgrenzung der Gruppe als auch die Messung des Konzentrationsgrades implizieren Konventionen (Werturteile), auf deren Problematik hier nicht

dieses Problem auch für die nationale Wettbewerbspolitik eine wichtige Rolle spielt und in vielen Ländern noch keine befriedigende Konzeption zu seiner Lösung vorliegt, wird es zu einem EWG-Problem katexochen, weil sich die Konzentrations Tendenzen, zum Teil auch durch das Eindringen amerikanischer Firmen in den Gemeinsamen Markt, in den letzten Jahren wesentlich verstärkt haben.

Der überwiegend vertretenen These von der „förderungswürdigen Konzentrationsbewegung im Gemeinsamen Markt“ stehen unversöhnlich einige wettbewerbspolitische Erfahrungen und Grundsätze gegenüber, die sich kurz folgendermaßen formulieren lassen: Die unerwünschte Ausnutzung von Marktmacht ist nur selten und zufällig feststellbar und schwer zu bekämpfen; infolgedessen sollte in erster Linie die Entstehung solcher Marktmacht kontrolliert werden. Da leistungsbedingte Markterweiterung und Unternehmenswachstum durch eigene Netto-Investitionen gerade in einer Wettbewerbsordnung schlecht beanstandet werden können, bleibt lediglich die Bekämpfung von anderen Konzentrationsformen, insbesondere von Unternehmensverbindungen. Geschieht dies nicht, so besteht die Gefahr — da eine Anti-Kartellpolitik die Neigung zu anderen Unternehmensverbindungen sogar noch fördert —, daß der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben wird und möglicherweise sehr ähnliche privatwirtschaftliche Anliegen zur Wettbewerbsbeschränkung je nach der gewählten rechtlichen Lösung (Kartell oder z. B. Fusion) unterschiedlich behandelt werden. Die wettbewerbspolitische Forderung nach Bekämpfung von Unternehmensverbindungen steht im Widerspruch zur These von der förderungswürdigen Konzentrationsbewegung; daraus ergibt sich für die Wettbewerbspolitik ein sehr heikles Dilemma, das von der EWG-Kommission anscheinend mehr und mehr empfunden wird.

Dieses Dilemma besteht selbstverständlich auch für die nationalen Regierungen, ist für diese jedoch weit weniger schwerwiegend. Soweit sie bereits eine bestimmte Kartellpolitik fest etabliert haben, können sie sich eine dazu widersprüchliche Politik gegenüber Konzentrationsvorgängen zur Not leisten. Soweit die nationalen Regierungen dagegen keine wirksame Antikartellpolitik verfolgen, können sie auch die Konzentrationsvorgänge sich selbst überlassen oder gar fördern, ohne daß

eingegangen wird; b) Unternehmensverbindungen, ba) entweder durch Verschmelzung (Zusammenschluß von z. B. zwei Unternehmen zu einem Unternehmen, Kauf eines Unternehmens durch ein anderes) oder bb) durch Unternehmensvereinbarungen, die die verschiedensten Formen annehmen können (Verflechtungen wie Konzerne und Austausch von Vorstands- oder AR-Mitgliedern; Kartelle; Gelegenheitsgesellschaften; dauerhafte Vereinbarungen über gemeinsame Forschungsaufgaben; gemeinsame Investitionen im Ausland u. a. m.). Unter Betrieb wird die örtliche Produktionseinheit unter zentraler Leitung verstanden. Ein Unternehmen kann viele Betriebe — möglicherweise sogar am selben Ort — umfassen.

Widersprüche zwischen den beiden Sparten der Wettbewerbspolitik auftreten. Die EWG-Kommission kann dagegen nicht auf eine Antikartellpolitik verzichten, weil diese durch den Vertrag eindeutig vorgeschrieben ist (Art. 85); und sie muß diese Antikartellpolitik gegen viele Widerstände erst durchsetzen, was ihr kaum gelingen wird, wenn sie den vielfältigen anderen Konzentrationsbewegungen tatenlos zuschaut, weil damit ihre Kartellpolitik unglaubwürdig zu werden tendiert.

Zu der heute gängigen Formel von der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit von Konzentrationsvorgängen können gerade wir Ökonomen Stellung nehmen, und ich möchte deshalb einige wenige Überlegungen dazu vortragen. Meine Aussagen betreffen folgende Punkte, die ich dann kurz erläutern werde:

a) Auch kleinere Unternehmen können sich bei intensivem Wettbewerb mit wechselnden Marktanteilen teilweise die Vorteile größerer Unternehmen verschaffen.

b) Die Bildung des Gemeinsamen Marktes beschleunigt das ohnehin zu erwartende Wachstum der Unternehmen und Betriebe in den Mitgliedsländern und fördert hier gleichzeitig die Entstehung ausländischer, insbesondere amerikanischer Zweigunternehmen und -betriebe.

c) Selbst wenn eine Zunahme der Betriebs- und Unternehmensgrößen für vorteilhaft gehalten wird, folgt daraus keineswegs, daß alle Konzentrationsvorgänge zugelassen oder gar gefördert werden sollten; das ohnehin zu erwartende Wachstum der Unternehmen durch eigene Investitionen ist vorteilhafter (auch wenn es etwas länger dauert) als die Schaffung größerer Einheiten durch Unternehmensverbindungen.

d) Der Glaube an die so naheliegende These, daß Konzentrationsvorgänge vorteilhaft, unvermeidlich und förderungswürdig seien, lähmt das Selbständigkeitsstreben der Unternehmen, begünstigt auch ohne aktive Förderung von seiten der Regierungen Unternehmensverbindungen und erleichtert im übrigen auch den größeren amerikanischen Gesellschaften das Aufsaugen kleinerer europäischer Unternehmen. Damit ist in der Regel eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs verbunden.

6. Theoretische Überlegungen, insbesondere über die Bedeutung von Unteilbarkeiten aller Art, und ebenso empirische Erfahrungen bestätigen, daß die wirtschaftliche Effizienz mit der Betriebs- und Unternehmensgröße zunehmen kann und häufig tatsächlich zunimmt. Andererseits ist ebenfalls unbestritten, daß es eine generelle Überlegenheit der großen Betriebe und Unternehmen nicht gibt; sonst wäre das Nebeneinander von großen, mittleren und kleinen Betrieben innerhalb der meisten Branchen kaum zu erklären. Angesichts dieser simplen Tatbestände muß es seltsam anmuten, wenn stereotyp wirtschaftliche Nachteile infolge zu geringer Betriebs- und Unternehmensgrößen im Ver-

gleich zu anderen Ländern und insbesondere den USA befürchtet werden. Diese Befürchtungen werden verständlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sie häufig vorgebracht werden, um nationale Emotionen für private Interessen zu mobilisieren.

Die Vorteile der großen Betriebe und Unternehmen werden überwiegend im Rahmen der statischen Analyse diskutiert. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die höhere wirtschaftliche Effizienz infolge besserer Allokation der Produktionsfaktoren. Vermutlich ließen sich beträchtliche Mengen von Produktionsfaktoren durch Konzentration der Produktion einsparen, wenn es nur darum ginge, mit unveränderlichen Mengen und Qualitäten an Produktionsfaktoren ein vorgegebenes volkswirtschaftliches Produktionsprogramm Periode um Periode immer wieder zu erfüllen. Soll jedoch eine schnelle Anpassung der Produktion an sich ständig ändernde Konsumentenwünsche und Faktorenangebote erfolgen und sollen immerzu möglichst viele Produktionsverbesserungen entdeckt oder gar erfunden und verwirklicht werden, und ist das Risiko unvorhersehbarer Entwicklungen mit möglichst geringem Aufwand zu bewältigen, so sind die Vorteile der Betriebs- und Unternehmenskonzentration keineswegs mehr selbstverständlich. Hier ist nicht der Platz, um alle Vor- und Nachteile verschiedener Betriebs- und Unternehmensgrößen zu diskutieren. Nur einige Punkte seien hervorgehoben.

Alle Betriebe und Unternehmungen, ob groß oder klein, verwirklichen nur dann ihre optimale Größe, wenn auch die Unternehmensleitung (im weitesten Sinne des Wortes) im Hinblick auf diese Größe zugeschnitten, organisiert und mit den geeigneten Führungskräften besetzt ist. Das erfordert in der Regel ein learning by doing, das bei zu großen Wachstumssprüngen (gerade auch im Zusammenhang mit Fusionen und anderen Unternehmensverbindungen) nicht immer gewährleistet ist.

Ferner ist zu beachten, daß die Produktionsvorteile großer Betriebe und Unternehmungen selten so groß sind, daß sie nicht in kurzer Zeit von kleineren Konkurrenten durch technische und organisatorische Fortschritte in der Produktion und im Absatz aufgeholt werden könnten. Entscheidend sind also weniger die in einem Zeitpunkt gegebenen Größenverhältnisse als die über längere Perioden zu erzielenden Produktionsfortschritte. Diese sind wiederum weniger von der gegebenen Größe der Betriebe und Unternehmen als von der Größe des jeweils möglichen Investitionsvolumens abhängig, weil die Erzielung größerer Produktionsfortschritte meist auch relativ hohe Investitionen erfordert. Der unbestreitbare Vorsprung großer Betriebe und Unternehmen mit entsprechend großen Investitionsvolumina ist in dieser Beziehung jedoch geringer als es zunächst den Anschein hat; denn man muß be-

denken, daß auch mittlere und kleine Betriebe und Unternehmen von Zeit zu Zeit in bezug auf ihre Größe und Unternehmensleitung relativ große Investitionen vornehmen können, wenn sie mit wechselnden Marktanteilen miteinander konkurrieren. Dann lassen sich nämlich für die einzelnen Betriebe und Unternehmen im Wechsel Wachstumsraten des Absatzes und des Kapitaleinsatzes erzielen, die die durchschnittlichen Wachstumsraten der Branche wesentlich übertreffen.

Die Entwicklung eines Industriezweiges braucht unter Berücksichtigung dieses Zusammenhangs bei Vorhandensein nur eines großen Unternehmens keineswegs günstiger zu sein, als wenn mehrere, und dann kleinere Unternehmen miteinander konkurrieren, die sich noch dazu gegenseitig anstacheln. Diese Überlegung zeigt, daß starker Wettbewerb mit wechselnden Marktanteilen die Nachteile geringerer Betriebs- und Unternehmensgröße teilweise zu kompensieren vermag⁹.

Selbstverständlich beruhen nicht alle Vorteile von großen Betrieben und Unternehmen auf der Möglichkeit, große Investitionsvolumina zu verwirklichen; diese dürften jedoch gerade zur Herbeiführung eines schnellen technischen und organisatorischen Fortschritts eine gewichtige Rolle spielen. Vor allem im Bereich der kontinuierlichen Großforschung besitzen Großunternehmen zuweilen eine Überlegenheit; wie zuvor handelt es sich hierbei letztlich ebenfalls um die Möglichkeit großer, aber auch besonders riskanter Investitionen. Ob jedoch die industrielle Großforschung im privatwirtschaftlichen Sinn wirklich immer rentabel ist, und inwieweit die Ausgaben für diese Zwecke zu einem Prestigeaufwand werden, läßt sich — insbesondere bei mangelndem Wettbewerb — schwer entscheiden. Zwar mag dieser Aufwand dann noch immer gesamtwirtschaftlich rentabel sein; jedoch könnten solche Funktionen der industriellen Großforschung auch auf andere Weise erfüllt werden, und sogar mit größeren Vorteilen für die Allgemeinheit¹⁰.

7. Ein Zusammenhang zwischen der Größe der Unternehmen und der Größe des von ihnen versorgten Marktes kann ernstlich nicht bestritten werden. Die Größe des Marktes läßt sich nicht allein durch die Fläche und die Bevölkerung messen, sondern hängt sehr wesentlich auch von

⁹ Vgl. dazu und zum folgenden zwei frühere Aufsätze v. Tibor *Scitovsky*, wiederveröffentlicht in den „Papers on Welfare and Growth“, London 1964 über „Monopoly and Competition in Europe and America“ (1954) und „International Trade and Economic Integration as a Means of Overcoming the Disadvantages of a Small Nation“ (1960).

¹⁰ Vgl. z. B. Fritz *Machlup*, *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Princeton 1962. Die größere Risikobereitschaft der Großunternehmung beruht zum Teil auf dem Vertrauen, daß ein Konkurs mit staatlicher Hilfe abgewendet werden kann und bedeutet insoweit eine Verlagerung des Risikos, die volkswirtschaftlich keineswegs vorteilhaft zu sein braucht.

dem Wohlstand und der Produktivität der Bevölkerung ab. Der Markt eines Unternehmens ist im übrigen nicht vorgegeben, sondern ist gerade auch das Ergebnis seiner Initiative. Betrachtet man Gebiete, die so groß sind, daß Zahl und Wohlstand ihrer Bevölkerung in den letzten beiden Jahrhunderten beträchtlich zugenommen haben, so zeigt sich in der Regel, daß sich mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum auch ein Wachstum der Betriebs- und Unternehmensgrößen vollzogen hat. Dieser Prozeß wird sich auch in der absehbaren Zukunft fortsetzen, ohne daß dadurch — wie die Erfahrung zeigt — kleinere und mittlere Unternehmen verschwinden.

Für die Beurteilung von Konzentrationsvorgängen in der EWG ist nun die Frage von Bedeutung, ob und wie die Landesgrenzen den Markt der Unternehmen begrenzen, und ob der größere Markt auch größere Unternehmen erfordert. Obwohl man argumentieren könnte, daß die Landesgrenze durch den Export übersprungen wird und somit die Unternehmensgröße nicht begrenzt, scheint mir eine solche Auffassung zu weit zu gehen. Der Export war zumindest in der Vergangenheit mit ganz anderen und häufig sehr viel schwereren Risiken behaftet als der Inlandsabsatz, so daß das Größenwachstum der Produktionsstätten und Unternehmen eines Landes zum Teil auch von dessen Größe abhing. Dieser die Unternehmensgröße begrenzende Faktor verliert in dem Maße an Gewicht, wie sich die außenwirtschaftlichen Risiken vermindern, was in der jüngsten Vergangenheit in weitem Umfang der Fall war.

Für den EWG-Raum besteht sogar das Ziel, solche Risiken möglichst ganz zu beseitigen, so daß sich die Möglichkeiten des Wachstums der Unternehmen und Betriebe in jedem der EWG-Ländern verbessern. Zwar können naturgemäß nicht alle Unternehmen diese Möglichkeiten ausnutzen; jedoch werden sicherlich viele Unternehmen ihre Größe im Vergleich zu Konkurrenzbetrieben relativ schnell und endgültig erweitern¹¹.

Der Gemeinsame Markt wird also dazu führen, daß die Unternehmens- und Betriebsgrößen absolut stärker wachsen und daß sich in manchen Branchen eine stärkere Konzentration auf Großbetriebe und -unternehmen vollzieht, als es ohne Bildung des Gemeinsamen Marktes der Fall gewesen wäre¹². Man muß sich aber immer vor Augen halten, daß auch ohne EWG die Betriebs- und Unternehmensgrößen und die Konzentration auf Großbetriebe und -unternehmen mit der Vermeh-

¹¹ Das ist z. T. „die andere Seite“ des durch die EWG hervorgerufenen schnelleren volkswirtschaftlichen Wachstums.

¹² Mit den Problemen der Konzentration in einer integrierten europäischen Wirtschaft hat sich schon sehr früh (1957) Ernst Heuss befaßt (Wettbewerbspolitik und europäische Integration, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 93. Jg., S. 485 ff.).

rung der Bevölkerung und der Erhöhung ihrer Einkommen zugenommen hätten. Beim Vergleich mit amerikanischen Unternehmen ist im übrigen zu bedenken, daß der amerikanische Markt auch bei gleicher Bevölkerungszahl wegen des höheren Wohlstandes noch immer sehr viel größer ist, und daß schließlich zwei Weltkriege und ihre Folgen das Wachstum der Unternehmen in den USA stark gefördert und in den meisten Ländern Europas beträchtlich gehemmt haben.

Die mit der Bildung der EWG verbundene Marktvergrößerung im eben erörterten Sinne schafft nicht nur eine neue Lage für die im Gemeinsamen Markt ansässigen Betriebe und Unternehmen, sondern ebenso für die ihn von außen beliefernden Unternehmen. Ihre Exporte in früher fünf verschiedene Zollgebiete unterliegen nunmehr den gleichen obrigkeitlichen Bestimmungen, lassen sich zusammengefaßt steuern und können dadurch plötzlich zu einer ausreichenden Grundlage für die Errichtung einer eigenen Produktionsstätte werden. Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, daß ausländische, vor allem amerikanische Unternehmen, in den Gemeinsamen Markt eindringen und dort Zweigbetriebe zu errichten versuchen.

Dieser Vorgang ist für sich genommen nicht negativ zu beurteilen, es sei denn, man wollte die internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf den reinen Warenhandel beschränken und den Austausch von Faktorleistungen aller Art aus nationalistischen Erwägungen verbieten. Solche Erwägungen beginnen in bezug auf die Großunternehmen in der heutigen Welt ohnehin obsolet zu werden. Diese Unternehmen lassen sich in zunehmendem Maße nicht mehr einem Land zurechnen, sie werden zu internationalen oder besser übernationalen Institutionen¹³.

8. Was folgt daraus für die volkswirtschaftliche Beurteilung von Konzentrationsvorgängen? Zunächst offenbar, daß es — ausgedrückt in volkswirtschaftlichen Realeinkommenswachstumsraten — kostspielig wäre, die Größe der Unternehmen oder Betriebe wirksam zu beschränken. Ist die Beschränkung nämlich wirksam, so muß es immer einige Unternehmen oder Betriebe geben, die ohne sie ihr Wachstum über die gesetzte Grenze hinaus fortgesetzt hätten, weil dies die volkswirtschaft-

¹³ Hier ist nicht die Einteilung *Tinbergens* in internationale, nationale, regionale und örtliche Institutionen gemeint (in seinem Beitrag unter dieser Überschrift zur Haberler-Festschrift *Trade, Growth, and the Balance of Payments*, Amsterdam 1965, S. 116 ff.), sondern der Tatbestand, daß Unternehmen Produktionsstätten in vielen Ländern unterhalten, Angehörige verschiedener Nationalitäten auch in leitenden Stellungen beschäftigen usw. Vgl. etwa die mehr empirisch orientierten amerikanischen Veröffentlichungen von R. *Blough*, *International Business: Environment and Adaption*, New York, Toronto, Sydney, and London 1966, sowie A. *Martyn*, *International Business*, London 1964 und E. H. *Sieber*, *Die internationale Unternehmung*, in: *Gegenwartsfragen der Unternehmensführung*, Festschrift zum 65. Geburtstag von Wilhelm *Hasenack*, Berlin 1966, S. 51—69.

lich günstigste Kapitalanlage dargestellt hätte. Diese Feststellung bedeutet keineswegs, daß eine solche Beschränkung nicht mit bestimmten gesellschaftspolitischen Wirkungen verbunden sein könnte, die sie rechtfertigen würde. Gegenwärtig gehören gesellschaftspolitische Effekte einer Begrenzung von Unternehmens- und Betriebsgrößen jedoch nicht zu den vorrangigen Zielen der Wirtschaftspolitik in Europa. Wachstumsziele stehen so eindeutig im Vordergrund und spielten gerade auch für die Gründung der EWG eine so wichtige Rolle, daß der Gedanke an eine Beschränkung der Konzentration zu Lasten des gesamtwirtschaftlichen Wachstums ganz beiseite gelassen werden kann.

Ebenso sicher ist jedoch, daß nicht jede Konzentration von Unternehmen und Betrieben wachstumsfördernd sein muß. Das folgt schon daraus, daß mit einer derartigen Konzentration in der Regel eine Beschränkung des Wettbewerbs verbunden ist¹⁴. Auf die vielen verschiedenartigen Gründe, die zu nachteiligen Folgen einer Konzentration für das Wachstum führen können, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Ebenso wie für den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht gilt übrigens auch hier, daß es sehr schwierig ist, eindeutig festzustellen, ob die Konzentration mit volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden ist.

Dagegen scheinen mir gewisse Aussagen über die wirtschaftlichen Wirkungen der in Betracht kommenden Wege zur Konzentration möglich zu sein. Ich sehe einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Wachstum der Betriebe und Unternehmen durch eigene Erweiterungsinvestitionen einerseits und dem Wachstum mit Hilfe von Unternehmensverbindungen andererseits, der eine unterschiedliche wirtschaftspolitische Behandlung dieser beiden Arten von Konzentrationsvorgängen rechtfertigt¹⁵.

Bemerkenswert ist zunächst, daß bei der Anpreisung der Konzentration zumeist geflissentlich übersehen wird, daß tatsächlich zwei Wege zu diesem Ziel führen. Da Unternehmensverbindungen per se mit einer Wettbewerbsbeschränkung verbunden sind, spricht — falls man wirklich an einer Wettbewerbsförderung interessiert ist — die Vermutung zugunsten eines Wachstums der Unternehmungen und Betriebe durch eigene Investitionen. Für eine solche Vermutung lassen sich weitere gewichtige Gründe anführen.

¹⁴ Der Ausnahmefall, daß ein Markt mit relativ vielen Anbietern durch „Schlafmützenkonkurrenz“ erstarrt ist und Konzentrationsvorgänge die Anbieter „aufwecken“, so daß der Wettbewerb auf dem Gesamtmarkt trotz der mit der Konzentration verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen zunimmt, dürfte allerdings in der Wirklichkeit zuweilen vorkommen.

¹⁵ *Mestmäcker* zitiert eine Bemerkung des Supreme Court (der USA), „that corporate growth by internal expansion is socially preferable to growth by acquisition“. In: Die Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen..., a.a.O., S. 325.

Während Unternehmensverbindungen die Kundschaft unmittelbar nicht berühren und keineswegs sicher ist, ob dadurch erzielte Produktivitätsverbesserungen an sie weitergegeben werden, erfordert die Vergrößerung der Unternehmen durch eigene Investitionen *pari passu* eine Vergrößerung des Absatzes, die gegebenenfalls durch bessere Leistungen zu Lasten der Konkurrenten im Markt durchgesetzt werden muß. Zwar mag dies zum Teil auch durch Werbung gelingen, jedoch erfordert dies meist auch eine Besserstellung der Abnehmer, was jüngst gerade auf dem Benzinmarkt zu sehen war, wo dem uns 1966 angepriesenen „Tiger im Tank“ durch eine nicht unerhebliche Preissenkung auf den Sprung geholfen werden mußte. Positive Leistungen für die Abnehmer sind insbesondere dann zu erwarten, wenn ein intensiver Wettbewerb mit wechselnden Marktanteilen stattfindet, der den Betrieben zugleich die Vorteile größerer Investitionsvolumina verschafft.

Unternehmensverbindungen bringen darüber hinaus ein wettbewerbsfremdes Element ins Spiel. Wenn Aktionäre und Vorstände mit Recht befürchten müssen, daß „ihre“ Gesellschaft ohne ihr Wissen plötzlich und gegen den Willen der Aktionärsmehrheit von einer anderen Gesellschaft durch stillschweigenden Erwerb der Sperrminorität oder der Mehrheit „unter Kontrolle“ genommen wird, so zeigt dies vielleicht deutlicher als viele Worte, worum es hier geht. Der Leistungswettbewerb beruht auf einem Gleichgewicht zwischen den Chancen und Risiken eines jeden Teilnehmers. Gegen das Risiko, daß sich zwei Konkurrenten von einem Tag auf den anderen zusammentun und künftig gleichgerichtet disponieren, kann sich ein dritter Wettbewerber nicht durch eigene marktgerechte Leistungen schützen. Gerade für den Wettbewerb mit wechselnden Marktanteilen unter mehreren annähernd gleich großen Firmen kann sich der Zusammenschluß von Mitbewerbern und mehr noch der Aufkauf eines Konkurrenten durch einen marktfremden Großbetrieb ebenso negativ auswirken wie z. B. eine durch staatlichen Eingriff herbeigeführte Datenänderung zugunsten eines oder mehrerer Anbieter. Der gerade gegebene Zustand des Wettbewerbs auf einem Markt wird durch Bildung von endgültigen Koalitionen schlagartig verändert und möglicherweise erheblich gestört. Selbst wenn sich eindeutig nachweisen ließe, daß z. B. eine Fusion für die beteiligten Unternehmen vorteilhaft ist, kann der Wettbewerb dadurch so verändert werden, daß das Wachstum der gesamten Branche nachteilig beeinflusst wird.

Die Unternehmens- und Betriebskonzentration durch eigene Erweiterungsinvestitionen mag zwar im Laufe der Zeit ebenfalls zu unerwünschten Marktkonstellationen führen, jedoch können sich andere Marktteilnehmer gegen solche Entwicklungen eher durch eigene Leistung schützen. Und es bleibt der Vorteil, daß auf dem möglicherweise

langen Weg bis zur Entstehung einer unerwünschten Marktkonstellation die Nachfrageseite besser gestellt ist. Andererseits können Unternehmensverbindungen und insbesondere -zusammenschlüsse auch zu einer Verbesserung der Produktions- und Absatzstruktur führen und brauchen den Wettbewerb nicht nachhaltig zu beeinträchtigen; dann ist jedoch noch immer unsicher, ob und wann die Abnehmer in den Genuß dieser Vorteile gelangen. Wägt man alle Vor- und Nachteile beider Arten von Konzentrationsvorgängen gegeneinander ab, so läßt sich m. E. eine klare Präferenz zugunsten des Eigenwachstums der Unternehmen begründen, die auch in der Wettbewerbspolitik ihren Niederschlag finden sollte.

Bemerkenswerterweise werden Konzentrationsvorgänge sehr verschieden beurteilt, je nachdem, ob sie sich nur unter inländischen oder unter Beteiligung auch ausländischer Firmen vollziehen. Versuchen ausländische und insbesondere amerikanische Firmen auf den europäischen Märkten zu investieren, sich mit europäischen Firmen zu verbinden oder diese gar aufzukaufen, so wird dies lautstark kritisiert, während analoge Vorgänge ohne Beteiligung amerikanischer Firmen als zwangsläufige und vorteilhafte Entwicklungen bagatellisiert werden.

Das Eindringen amerikanischer Firmen in den europäischen Markt wird als Beweis dafür vorgebracht, daß die europäischen Firmen zu klein seien, um im Wettbewerb mit den großen amerikanischen Betrieben bestehen zu können. Dieses Argument steht auf schwachen Füßen. Unzählige Firmen aller Größen aus zahlreichen Ländern konkurrieren erfolgreich auf dem amerikanischen Markt und in dritten Ländern mit amerikanischen Unternehmen; und viele Unternehmen aus Ländern, die dem Gemeinsamen Markt nicht angehören, müssen und werden trotz gewisser Begrenzungen, denen sie durch die Kleinheit ihres Landes unterliegen, künftig den Wettbewerb nicht nur gegen amerikanische Giganten, sondern auch gegen schneller wachsende EWG-Unternehmen durchstehen.

Trotzdem scheint mir das Unbehagen, mit dem die Dispositionen amerikanischer Firmen in Europa registriert werden, durchaus berechtigt zu sein; es gründet sich letztlich auf die eben dargelegten Gefahren, die vor allem mit Unternehmensverbindungen verknüpft sind. Nur möchte man gern mit zweierlei Maß messen: Die größeren europäischen Unternehmen wünschen Schutz gegen die Gefahren, die ihnen von größeren amerikanischen Unternehmen drohen, sind aber nicht bereit, den mittleren und kleineren Konkurrenten in den europäischen Ländern den gleichen Schutz zu gewähren.

Dazu kommt vermutlich das ebenfalls nicht unberechtigte Gefühl, daß die amerikanischen Unternehmen durch die vergleichsweise viel

strengere Wettbewerbspolitik in den USA, also letztlich durch staatlichen Eingriff, auf die europäischen Märkte „abgedrängt“ werden und hier rücksichtsloser disponieren, als es ihnen in den USA gestattet wäre. Statt jedoch daraus die naheliegende Forderung nach einer ähnlich strengen Wettbewerbspolitik auch in Europa zu ziehen, verzichtet man lieber auf eine wirksame Regelung des Wettbewerbs und versucht sich anderweitig gegen den Druck der amerikanischen Unternehmen auf den europäischen Märkten abzusichern.

Zwar kann man mit ziemlicher Sicherheit sagen, daß heute in Europa die Unternehmen und Betriebe größer wären, wenn der Gemeinsame Markt schon Jahrzehnte früher geschaffen worden wäre. Diese Erkenntnis reicht jedoch nicht einmal aus, um eine vorübergehende Tolerierung von Unternehmensverbindungen als einmalige Nachholvorgänge zu rechtfertigen. Denn die anstehende wirtschaftspolitische Frage kann man nicht danach entscheiden, was heute sein würde, wenn der Gemeinsame Markt schon früher bestanden hätte, sondern allein auf Grund der Wirkungen, die künftig zu erwarten sind, wenn man entweder Unternehmensverbindungen kontrolliert und erschwert, oder sie unbeschränkt zuläßt und fördert.

Angesichts der Vorteile eines Wachstums der Unternehmens- und Betriebsgröße durch eigene Investitionen sprechen gerade auch für den Gemeinsamen Markt gewichtige Gründe zugunsten einer Kontrolle und relativen Erschwerung von Unternehmensverbindungen und insbesondere von Unternehmenszusammenschlüssen. Dabei darf Kontrolle und Erschwerung von Unternehmensverbindungen nach den früheren Ausführungen nicht als Politik gegen eine Konzentration oder gar zur Beschränkung des Wachstums von Betriebs- und Unternehmensgrößen diffamiert werden; ein solches Wachstum ist durchaus erwünscht und kann, soweit dies möglich ist¹⁶, sehr wohl gefördert werden. Nur bestimmte Wege des Wachstums sollten nicht generell zugelassen, sondern einer Kontrolle unterworfen werden.

Eine solche Politik der Kontrolle und Erschwerung bestimmter Konzentrationsvorgänge im Gemeinsamen Markt wäre auch ein durchaus legitimes und m. E. sehr wirksames Instrument, um Unternehmensverbindungen unter Beteiligung amerikanischer Unternehmen einzudämmen und auf unbedenkliche Fälle zu beschränken. Schließlich scheint mir eine Kontrolle von Unternehmensverbindungen auch im Interesse der Firmen in den schwächer entwickelten und ärmeren Gebieten Europas zu liegen, die anderenfalls von den größeren Unternehmen im Ge-

¹⁶ Die Schaffung einer neuen Rechtsform für „Europäische Gesellschaften“ wäre z. B. eine solche Förderungsmaßnahme. Vgl. dazu Hans von der Groeben, Auf dem Wege zu Europäischen Aktiengesellschaften, in: Die Aktiengesellschaft, Heft 4/67.

meinsamen Markt ebenso bedroht würden wie diese von den amerikanischen Konkurrenten.

Wie die Formulierung „Kontrolle und Erschwerung“ von Unternehmensverbindungen bereits andeutet, kann an ein absolutes Verbot solcher Konzentrationsvorgänge nicht gedacht werden. Neben den kartellartigen Vereinbarungen und den eindeutigen Zusammenschlüssen (mit der Folge, daß rechtliche oder wirtschaftliche Unternehmenseinheiten untergehen) gibt es viele Formen von vielleicht nur vorübergehenden Unternehmensverbindungen, bei denen möglicherweise die Vorteile größer als die Nachteile sind¹⁷. Vor allem ist aber zu bedenken, daß eine Mobilität der Eigentümer und Leiter kleiner und mittlerer Unternehmen durchaus erwünscht ist; wollte man Zusammenschlüsse ganz verbieten, so könnten diese einen Wechsel nur in der Form vollziehen, daß sie ihr Unternehmen vollständig liquidieren. Das würde insbesondere auch für die durch den Wettbewerb verdrängten Grenzünternehmen gelten. In solchen Fällen dürfte die Übernahme des betreffenden Unternehmens durch ein anderes Unternehmen volkswirtschaftlich vorteilhaft sein.

9. Gerade weil die wirtschaftspolitische Aufgabe einer Kontrolle und Erschwerung von Unternehmensverbindungen sehr schwierig zu lösen ist, kommt der klaren und eindeutigen Formulierung zumindest der Ziele eine große Bedeutung zu. Die immer wieder vertretene und von den wirtschaftspolitischen Instanzen hingenommene oder gar gestützte These von der notwendigen und sogar förderungswürdigen Konzentrationsbewegung ist so allgemein und so undifferenziert, daß sie in dieser Form eine vielleicht unbeabsichtigte, negative Wirkung auf die privaten Unternehmer ausüben muß und somit schon für sich genommen eine wettbewerbspolitische Maßnahme darstellt.

Bei den meisten Unternehmensverbindungen gibt es aktiv interessierte und mehr passive Partner, die erst dafür gewonnen werden müssen. Je mehr die scheinbar so naheliegende These verbreitet und geglaubt wird, mittlere und kleinere Unternehmen könnten im Wettbewerb mit größeren Unternehmen nicht bestehen, und je mehr gar noch mit staatlicher Förderung von Konzentrationsvorgängen gerechnet wird, desto schneller und williger werden sich die jeweils passiven Partner mit den aktiv interessierten einigen und desto mehr Unternehmensverbindungen werden sich vollziehen und das wünschenswerte Eigenwachstum im Wettbewerb mit wechselnden Marktanteilen verhindern. Wie in anderen Bereichen gilt auch hier, daß sachlich ungerechtfertigte

¹⁷ Andererseits darf man nicht verkennen, daß gerade diese Art von unvollständigen Unternehmensverbindungen auch mit volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden sein können.

Erwartungen sich realisieren, wenn die Wirtschaftssubjekte auf Grund solcher Erwartungen disponieren.

Dieser Zusammenhang sei kurz am Beispiel des „Kaufs“ einer europäischen Firma durch eine amerikanische illustriert. Ein solcher Kauf setzt einen beträchtlichen Größenunterschied zwischen „Käufer“ und „Verkäufer“ voraus, weil anderenfalls der Kauf nicht finanziert werden kann. Der Preis, den die Inhaber der kleinen europäischen Firmen fordern, hängt weitgehend von ihrem Selbständigkeitsstreben und den Chancen ab, die sie sich für die Zukunft im Gemeinsamen Markt versprechen. Gehen sie davon aus, daß Unternehmensverbindungen zwangsläufig sind, weil nur so das notwendige Wachstum der Betriebsgrößen herbeigeführt werden kann, und rechnen sie gar mit staatlicher Unterstützung von solchen Vorgängen, so werden sie sich mit einem relativ niedrigen Preis begnügen und dadurch den Kauf ihres Unternehmens erleichtern.

Der Angebotspreis des größeren amerikanischen Unternehmens ist nach oben durch Rentabilitätserwartungen begrenzt. Können durch den Anschluß des kleineren europäischen Unternehmens an das größere amerikanische Unternehmen erhebliche Produktivitätsverbesserungen erzielt werden, so mag der Angebotspreis relativ hoch liegen und den vom europäischen Unternehmen geforderten Preis übersteigen. Unter solchen Bedingungen spräche eine gewisse Vermutung dafür, daß der Zusammenschluß auch volkswirtschaftlich erwünscht wäre.

Aber auch wenn keine greifbaren Produktivitätsverbesserungen gegeben sind, könnte das amerikanische Unternehmen einen relativ hohen Preis bieten, wenn es damit rechnen kann, a) sich mit Hilfe des erstrebten Stützpunktes in Europa weitere Betriebe anzugliedern oder b) durch Wettbewerbsbeschränkungen, wie z. B. Ausschaltung des Wettbewerbs mit wechselnden Marktanteilen auf dem europäischen Markt ein schnelles Wachstum seines dortigen Zweigbetriebes herbeizuführen, um auf diese Weise die Vorteile zunehmender Betriebsgröße auszunutzen. Schon das Wissen um eine beabsichtigte straffe Kontrolle von Unternehmensverbindungen in Europa würde den Kauf eines europäischen Unternehmens mit einem beträchtlichen Risiko belasten und den vertretbaren Angebotspreis reduzieren, sofern dieser sonst im Hinblick auf Ausnutzung von Marktmacht kalkuliert worden wäre.

IV. Schlußbemerkungen

10. Versucht man die Politik der EWG-Kommission auf dem Gebiet der Unternehmenszusammenschlüsse auf Grund der eben erläuterten Aussagen zu würdigen, so gelangt man zu einem zwiespältigen Urteil.

Denn in ihrer ersten zusammenfassenden öffentlichen Stellungnahme zu dieser Frage¹⁸, die sie Anfang 1966 bekanntgemacht hat, vertritt sie sehr dezidiert zwei Auffassungen: Erstens, daß ein Wachstum der Betriebs- und Unternehmensgrößen gerade durch Unternehmensverbindungen zwangsläufig, erwünscht und förderungswürdig sei, und zweitens, daß jedoch auch unerwünschte Unternehmensverbindungen denkbar seien, die durch Anwendung der Vertragsbestimmungen bekämpft werden sollten.

Die Frage der Kontrolle von Konzentrationsvorgängen in der EWG stellt die EWG-Kommission sicherlich vor schwierige politische Entscheidungen. Im Gegensatz zu den USA gibt es in keinem der EWG-Länder eine irgendwie nennenswerte Politik zur Kontrolle der Unternehmensverbindungen; nicht einmal einflußreiche Strömungen in der öffentlichen Meinung, die eine solche Politik fordern oder unterstützen würden, sind bisher in den EWG-Ländern festzustellen. Der EWG-Kommission fällt hier also eine Führungsrolle gegen den Widerstand sowohl der nationalen Regierungen als auch der Privatwirtschaft zu.

Eine solche Führungsrolle hat die EWG bereits übernommen, indem sie sich eindeutig für eine Bekämpfung von unerwünschten Konzentrationen ausgesprochen hat. Diese Absichtserklärung ist sicherlich zu begrüßen. Sie war auch zur Ergänzung der EWG-Kartellpolitik unerlässlich. Soll diese verwirklicht werden, so wird man nicht an der Tatsache vorbeigehen können, daß eine bloße Bekämpfung der Kartelle die Tendenz hat, die Betriebe dazu zu veranlassen, in echte und unechte Zusammenschlüsse auszuweichen. Gelangt man zu keiner Konzeption für die Kontrolle der Unternehmensverbindungen, so wird es kaum gelingen, eine strenge und einheitliche Kartellpolitik gegen die vielen Widerstände durchzusetzen.

Als Instrument zur Bekämpfung von Konzentrationsvorgängen bietet sich zunächst allein der Art. 86 des EWG-Vertrages an (was die Anwendung des Kartellverbots-Artikels 85 auf zusammenschlußähnliche Verbindungen nicht ausschließt). Art. 86 gilt selbstverständlich nur, wenn der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten berührt werden könnte, was meist der Fall sein dürfte, wenn es sich um größere Unternehmen handelt. Er verbietet mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen. Gewisse Formen von Unternehmensverbindungen können unter bestimmten Bedingungen schon für sich genommen als mißbräuchliche Ausnutzung einer be-

¹⁸ Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt, Bulletin der EWG, IX, 2 (Februar 1966), S. 18 ff.

herrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt angesehen werden¹⁹.

Daraus ergibt sich jedoch nicht mehr als ein Ansatzpunkt. Die wettbewerbspolitisch anzuwendenden Grundsätze in rechtlich praktikable Formeln zu kleiden, bereitet, wie schon mehrfach betont, große Schwierigkeiten. Schon die wenigen hier vorgetragenen Erwägungen zeigen, daß keineswegs alle Unternehmensverbindungen als unzulässig klassifiziert werden können, daß darüber hinaus die Aufstellung von eindeutigen und erschöpfenden Regeln zur Identifizierung von unzulässigen Handlungen auf diesem Gebiet kaum möglich ist, und daß infolgedessen relativ häufig Einzelfälle „on their own merits“ wirtschaftspolitisch beurteilt werden müssen. Die Wettbewerbspolitik muß — ausgerichtet noch immer auf eine erwünschte Wirtschaftsordnung — von Tag zu Tag konkrete wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen, bei denen sie von anderen gerade aktuellen wirtschaftspolitischen Zielen nicht ganz wird absehen können.

Die Wettbewerbspolitik kann sich also nicht allein auf die Setzung von Rahmendaten beschränken, deren Einhaltung von den Gerichten erzwungen wird. In dem Maße, wie sichtbar wird, daß die Wettbewerbspolitik auch Lenkungs politik ist, also tägliche wirtschaftspolitische Entscheidungen erfordert, bei denen nicht mehr nur rein wettbewerbspolitische Ziele beachtet werden können, muß sich der Widerstand der nationalen Regierungen gegen die Kompetenz der EWG verstärken.

Wird es schon große Schwierigkeiten bereiten, im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob es sich um unerwünschte oder gerade noch zu tolerierende Konzentrationsvorgänge handelt, so tauchen weitere Schwierigkeiten auf, wenn vollzogene Konzentrationsvorgänge eigentlich rückgängig gemacht werden sollten. Solche Schwierigkeiten können nur insoweit vermieden werden, als Konzentrationsvorgänge einer vorherigen Kontrolle unterworfen werden können, was nicht immer möglich ist. Aber auch die Kontrolle durch vorherige Prüfung der Konzentrationsvorgänge wirft schwierige Probleme auf. Sie muß zeitlich irgendwie begrenzt werden, was die Administration vor schwer lösbare Aufgaben stellt.

Gerade weil aber alle diese Schwierigkeiten bestehen und die bloße Ankündigung einer wirklich durchgreifenden Politik gegen unerwünschte Unternehmensverbindungen wenig glaubhaft erscheinen lassen, ist m. E. zu bedauern, daß die EWG-Kommission die Auffassung vertreten hat, Konzentrationsvorgänge seien zwangsläufig, erwünscht und förderungswürdig. Während von der Absichtserklärung über die Bekämpfung

¹⁹ Vgl. die schon zitierte grundsätzliche Stellungnahme zu dieser Frage von E.-J. Mestmäcker in seinem Beitrag zur Hallstein-Festschrift.

fung von unerwünschten Konzentrationsvorgängen bis zu konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein langer und schwieriger Weg mit vielen Absturzgefahren führt, ist — wie wir gesehen haben — die Absichtserklärung über die Förderung erwünschter Konzentrationsvorgänge sofort und ohne konkrete Maßnahmen wirksam.

Im Interesse einer wirksamen Wettbewerbspolitik wäre es m. E. vorteilhafter gewesen, wenn die EWG-Kommission etwa folgendermaßen argumentiert hätte: Ein Wachstum der Unternehmens- und Betriebsgrößen hätte sich künftig in den europäischen Ländern auch ohne die Bildung der EWG vollzogen; mit der Entstehung des Gemeinsamen Marktes wird es sich beschleunigen. Dieses Wachstum sollte sogar gefördert werden, wenn es sich durch eigene Investitionen wirtschaftlich selbständiger Unternehmen vollzieht. Diese werden lediglich auf mißbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht kontrolliert. Konzentrationsvorgänge und Unternehmensverbindungen (von denen die Kartelle ohnehin verboten sind) sollten dagegen grundsätzlich nicht gefördert, sondern mit einem gewissen Mißtrauen verfolgt werden. Das gilt insbesondere auch für Unternehmensverbindungen, an denen amerikanische Firmen beteiligt sind. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte de lege ferenda angestrebt werden, möglichst konkrete Bedingungen zu formulieren, unter denen Unternehmensverbindungen entweder eindeutig unzulässig sind oder eindeutig gestattet werden, um auf diese Weise den Bereich der Fälle einzuschränken, in denen ad hoc-Entscheidungen unvermeidlich sind.

Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht in der Integration*

Das Beispiel der EFTA

Von Prof. Dr. *Wilhelm Weber* (Wien)

I.

Theoretische Auseinandersetzungen mit spezifischen Problemen der EFTA sind auch heute, nach mehrjährigem Bestand dieser Freihandelszone, von einem Seltenheitswert, der vor allem im Hinblick auf den Stand der wissenschaftlichen Diskussion über EWG und EWG-Vertrag nach einer Erklärung verlangt. Zwei Tatsachen müssen hier berücksichtigt werden. Auf der einen Seite sind es die eingewurzelten Auffassungen von der schon ursprünglich ‚verfehlten‘ Konzeption der kleinen europäischen Freihandelszone (als defensiver Notlösung) und die Tatsache der empirisch nachweisbaren, insbesondere im Verhältnis zur EWG gering(er)en Eigendynamik, welche die Überzeugung von dem baldigen Absterben dieses schwächeren Seitentriebes der europäischen Integrationsbestrebungen unterstützen; auf der anderen Seite hat die mangelnde theoretische Durchleuchtung ökonomischer und juristischer Probleme der EFTA (als Untersuchung des status quo, nicht der künftigen Konzeption) ihren Grund sicherlich darin, daß viele wissenschaftliche Probleme in der praktisch-politischen Durchführung gar nicht auftauchen. Der EFTA-Vertrag ist keine ins Detail gehende Verfassung einer anzustrebenden „supranationalen“ Wirtschaftsgemeinschaft; es sind nicht nur die gesteckten Ziele bescheidener, sondern auch die vorgesehenen Organe und rechtlichen Institutionen von unverhältnismäßig kleinerer Bedeutung als in der EWG. Elastizität und Programmcharakter sind die juristischen Hauptkennzeichen des EFTA-Vertrags. Die

* Mein Beitrag in der kürzlich erschienenen Festschrift für Marco Fanno behandelt vom Titel her ein ähnliches Thema, geht aber, entsprechend seiner Entstehungszeit, in der Konzeption auf die Situation im Jahre 1963 zurück und berücksichtigt nicht die jüngere Entwicklung in Theorie und Politik sowie in der Praxis (vgl. *Weber, Wilhelm*, Wettbewerb und Wirtschaftsintegration (dargestellt am Beispiel der EWG), in: *Investigations in Economic Theory and Methodology. Essays in Honour of Marco Fanno*, Volume II, S. 693 ff., Padova 1966).

Mehrzahl der darin enthaltenen Regelungen bedarf ergänzender Beschlüsse und neuerlicher Zustimmung der weiterhin „voll souveränen“ Mitgliedstaaten.

Die Anschauung, daß eine theoretische Untersuchung bestimmter Vertragspunkte angesichts der bisher doch nur geringen ökonomischen und politischen Effizienz der EFTA-Integration sowie der überragenden Bedeutung zusätzlicher politischer Entscheidungen wenig sinnvoll ist, mag daher viel für sich haben. Wenn dennoch hier ein Versuch in dieser Richtung, und zwar Wettbewerbskonzept und Wettbewerbsregeln betreffend, gemacht wird, so nicht nur darum, weil ich das wissenschaftliche ‚Totschweigen‘ eines Phänomens wie die EFTA für unklug halte (die wissenschaftliche Durchdringung der EWG-Problematik, insbesondere des Vertragsrechts, ist sicherlich ein nicht zu unterschätzender dynamischer Faktor auf dem Wege zur klein-europäischen Einigung); meine kurzen Ausführungen finden außerdem noch — im Hinblick auf Aktualität — dadurch eine gewisse Rechtfertigung, daß eher ein Vergleich zwischen EWG und EFTA als eine Behandlung der Europäischen Freihandelszone für sich beabsichtigt ist. Dieser Vergleich — das muß einschränkend gesagt werden — abstrahiert von dem unterschiedlichen ökonomischen und politischen Gewicht der beiden Integrationsprozesse und konzentriert sich auf den institutionellen, rechtstechnischen Unterbau, das Integrationsinstrumentarium.

Und nun zum eigentlichen Thema. Seit dem EWG-Vertrag ist die enge Verbindung zwischen wirtschaftlicher Integration und Wettbewerb zu einer Selbstverständlichkeit geworden, die in historischer Sicht keineswegs begründet ist. Es sei hier nur daran erinnert, daß noch die Zollunionsbestrebungen des Völkerbundes, insbesondere auf der Genfer Wirtschaftskonferenz 1927, einen regionalen Zollabbau nur im Zusammenhang mit internationaler Kartellierung vorgesehen haben. Zollunion und Kartell waren kombiniert in einem gemeinsamen Plan zur *Verminderung* des internationalen Wettbewerbs. Kartelle in Form von internationalen Gebietsaufteilungen und Preisabsprachen sollten die hohen Zölle überflüssig machen¹. Wenn diese Bemühungen wenig Erfolg hatten, so ausschließlich aus politischen Gründen und nicht etwa weil das Konzept selbst als ökonomisch verfehlt angesehen worden wäre.

In der neueren Freihandelspolitik — und da wieder besonders im EWG-Vertrag — setzt man hingegen den Abbau von Handelshemmnis-

¹ Viner Jacob, *The Customs Union Issue*, London 1950, S. 75 f.; vgl. dazu ausführlich: Mestmäcker, Ernst-Joachim, *Offene Märkte im System unverfälschten Wettbewerbs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*, Festschrift für Franz Böhm, hrsg. von Coing, Helmut, Kronstein, Heinrich und Mestmäcker, Ernst-Joachim, Karlsruhe 1965, S. 348 ff.

sen durchwegs gleich mit *Intensivierung* des Wettbewerbs und geht sogar noch einen Schritt weiter: Der Wettbewerb ist nicht nur durch die Beseitigung der Handelshemmnisse im internationalen Güterverkehr zu beleben; darüber hinaus soll ein lauterer und gesunder Wettbewerb geschaffen werden, „der Grundbedingung ist für die rationale Verteilung der wirtschaftlichen Tätigkeiten und für die Gewährleistung einer gerechten Ausgangslage für die Produktionskräfte“².

Der Bericht der OEEC aus dem Jahre 1956, der sich mit der Schaffung einer europäischen Freihandelszone und mit den damaligen Ansätzen der späteren EWG auseinandersetzt, postuliert als Ziel der Freihandelszone eine Spezialisierung der Mitgliedstaaten auf jene Produktionszweige, bei denen sie infolge ihrer natürlichen Standortvorteile relativ günstige Positionen haben. Eine effiziente Arbeitsteilung dieser Art ist aber ausgeschlossen — so fährt der Bericht fort —, wenn der Wettbewerb auf den betreffenden Märkten verzerrt ist, entweder weil einige Staaten keinen freien und gleichen Zugang zu den Rohstoffquellen haben (Exportrestriktionen) oder weil einige Länder die Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten selbst durch künstliche Maßnahmen verfälschen. Diese Maßnahmen können vielfältige Gestalt annehmen; der Bericht sieht sich außerstande, eine vollständige Aufzählung zu bringen, und erwähnt nur die globale Einteilung in staatliche und private Maßnahmen der Wettbewerbsverzerrung. Es wird weiter darauf aufmerksam gemacht, daß diese Maßnahmen soweit gehen können, daß die Vorteile aus der Errichtung der Zone wieder wegfallen. Die OEEC-Untersuchung geht dann wohl auf bestimmte derartige Maßnahmen ein, doch sind Einzelheiten hier nicht maßgebend. Wichtig im Hinblick auf mein Thema scheint mir die mehrmals betonte Feststellung, daß die Lösung der Wettbewerbsprobleme in der Zollunion und in der Freihandelszone gleich sein soll³.

Die weitere Entwicklung hat gezeigt, daß davon nicht die Rede sein konnte. Wohl sieht auch der Spaak-Bericht die Wettbewerbsregeln in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Vorteile der Zollunion: „Bei den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten genügt die Erweiterung der Märkte und des Wettbewerbs allein nicht, um die rationellste Arbeitsteilung und das günstigste Expansionstempo zu gewährleisten. Es ist zunächst zu beachten, daß sich für gewisse Unternehmen auf Grund ihrer Größe oder auf Grund von Absprachen die Möglichkeiten zur Diskriminierung, zur Aufteilung der Märkte und zu sonstigen wettbe-

² 1. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S. 61; vgl. auch Günther, Eberhard, Europäische und nationale Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, a.a.O., S. 281.

³ OEEC, Report on the possibility of creating a free trade area in Europe, Paris 1957, S. 16 f., 53 ff.

werbsverfälschenden Praktiken ergibt. Durch für die Unternehmungen verbindliche Wettbewerbsregeln muß also verhütet werden, daß Doppelpreise sich in gleicher Weise auswirken wie Zölle, daß durch Dumping-Praktiken wirtschaftlich gesunde Unternehmen in Gefahr gebracht werden und daß die Aufteilung der Märkte an die Stelle der bisherigen Abschließung tritt.⁴ Hauptfunktion der Wettbewerbsregeln soll es mithin sein, die Unternehmungen daran zu hindern, die aus der Zollunion entstehenden Möglichkeiten des freien Warenverkehrs auszuschließen, zu behindern oder zu verfälschen⁵.

Das ursprünglich vorgesehene Konzept: Wettbewerbsregeln lediglich in subsidiärer Funktion, um eine Selbstaufhebung der Integrationsvorteile zu verhindern, ist dann im EWG-Vertrag nicht beibehalten worden. Die Art. 85 ff. stellen nicht unmittelbar auf das Funktionieren der Zollunion ab, sondern verleihen dem Wettbewerb eine Bedeutung, die über die Bedürfnisse einer bloßen Zollunion hinausgeht. Die Grundvorschriften der Art. 85 und 86 haben vielmehr *eigenständige* Bedeutung, auf sie werden auch andere Wettbewerbsregeln ausdrücklich bezogen (so die Regeln für öffentliche Unternehmen in Art. 90). Die Einschränkung, daß die in den Art. 85 und 86 aufgezählten Praktiken nur dann verboten seien, wenn sie geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, verliert durch die Aufzählung der Maßnahmen viel an Bedeutung. So beruht das Wettbewerbskonzept des EWG-Vertrags auf der Vorstellung, daß durch die Öffnung der Märkte eine nicht übersehbare Kette unternehmerischer Dispositionen ausgelöst wird, die sich im einzelnen nicht mehr auf die notwendig statisch gedachte Situation des von Zöllen befreiten Warenverkehrs zurückführen lassen⁶. Mit der Lösung der Wettbewerbsvorschriften von der Tatsache der Zollunion wird der Schritt zur Wirtschaftsunion getan, in welcher der Wettbewerb, und zwar jeder Wettbewerb, rechtlich gesichert ist. Eine echte Wirtschaftsunion kann sich damit aber noch nicht begnügen. Sie fordert zwangsläufig die fortschreitende Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und damit auch die Entwicklung einer gemeinsamen Wettbewerbspolitik⁷. Diesem Ziel dient u. a. auch die in Art. 101 EWG-Vertrag vorgesehene Angleichung von Rechtsvorschriften zur Beseitigung verfälschender Wettbewerbsbedingungen.

II.

Der EFTA-Vertrag hat in weitgehender Übernahme der oben kurz erwähnten OEEC-Vorschläge den Zusammenhang zwischen Abbau der

⁴ „Spaak-Bericht“ vom 21. 4. 1956, Brüssel 1956, S. 18 f.

⁵ *Mestmäcker*, Ernst-Joachim, a.a.O., S. 364.

⁶ Ebendort, S. 366.

⁷ v. d. Groeben, Hans, Wettbewerbspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: WuW, 1961, S. 374.

Handelshemmnisse und Wettbewerbsregeln nicht gelöst. Er vertritt sozusagen ein *relatives Wettbewerbskonzept*, d. h. er beschränkt sich auf die Aufzählung möglicher wettbewerbsbeschränkender Praktiken öffentlicher oder privater Natur, die mit dem Übereinkommen insoweit unvereinbar sein sollen, als sie die vom Abbau oder Fehlen der Einfuhrzölle und mengenmäßigen Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten erwarteten Vorteile vereiteln („frustration clause“)⁸. Grundgedanke ist also, daß private Vorkehrungen nicht die Vorteile vereiteln dürfen, die von der Beseitigung der Handelshemmnisse zu erwarten sind⁹. Daraus folgt notwendig, daß die Maßnahmen gegen Wettbewerbsbeschränkungen, anders als in der EWG, mit dem stufenweisen Abbau der Handelsschranken zunehmen müssen. Der Abbau dieser Schranken ist seit dem 1. 1. 1967 — von geringen Ausnahmen abgesehen — vollendet; der Handel zwischen den (einschließlich Finnland) 8 Mitgliedern hat sich seit 1959 ungefähr verdoppelt. Der Wettbewerb ist seit Beginn des Jahres 1967 durch Handelshemmnisse nicht mehr beschränkt; daß andere staatliche oder private Maßnahmen diesen potentiellen Wettbewerb nicht in der Wurzel ersticken, ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik der EFTA. Ihre Arbeit hat sich daher in letzter Zeit vor allem auf die Errichtung eines wirksamen *Systems von Wettbewerbsregeln* konzentriert¹⁰. Um welche Maßnahmen handelt es sich dabei im einzelnen und wie steht es mit deren praktischer Wirkung?

In erster Linie sind es die in Art. 13—16 der Stockholmer Konvention enthaltenen Maßnahmen, die sich mit Wettbewerbsverfälschungen (indirect barriers to trade) auseinandersetzen. Der Vertrag unterscheidet staatliche Beihilfen, Maßnahmen bei öffentlichen Unternehmen, wettbewerbsbeschränkende Praktiken (privater Unternehmen) und das Problem der Niederlassung.

Staatliche Beihilfen nach Art. 13 sind z. T. bereits ausdrücklich in einem Anhang zum Vertrag (Annex C) aufgezählt und danach verboten; andere Beihilfen sollen nicht eingeführt oder beibehalten werden, wenn sie geeignet sind, die aus der Freihandelszone zu erwartenden Vorteile zu vereiteln. Im Juni 1966 hat der EFTA-Rat ein Mandat zum Studium direkter und indirekter staatlicher Beihilfen an Exporteure erteilt und zur Gewinnung von Unterlagen den Mitgliedstaaten einen Fragebogen vorgelegt. Die Untersuchung sollte einerseits auf praktisch bedeutsame Fälle beschränkt werden, so daß Maßnahmen mit mehr zu-

⁸ Vgl. Building EFTA. A Free Trade Area in Europe, Hrsg.: EFTA Secretariat, Genf 1966, S. 100.

⁹ Vgl. auch schon Faist, Theodor, Die Wettbewerbsbestimmungen für Unternehmen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und in einer europäischen Freihandelszone, in: Außenwirtschaft, 14. Jg., 1959, S. 309.

¹⁰ Vgl. Sechster Jahresbericht der Europäischen Freihandelszone (1965 bis 1966), Genf 1966, S. 7.

fälligen oder indirekten Effekten nicht berücksichtigt würden, andererseits sollten alle staatlichen Maßnahmen erfaßt werden, durch die Vorteile aus der Errichtung der Freihandelszone vereitelt oder geschmälert werden könnten. Letztlich geht es darum, die ausdrückliche Aufzählung verbotener Beihilfen nach Annex C des Vertrages, der in den Grundzügen auf eine Entscheidung des Rates der OEEC zurückgeht, den geänderten Umständen anzupassen. — Abgesehen von Exportbeihilfen fallen auch Produktionsbeihilfen unter Art. 13 der Konvention. Hier gibt es nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine Reihe von Ausnahmen, wie Regionalbeihilfen, Sozialbeihilfen, Beihilfen für Naturkatastrophen, die, wenn sie auch nicht *expressis verbis* im Vertrag angeführt sind, analog zum EWG-Vertrag als mit dem EFTA-Vertrag vereinbar angesehen werden können. Im Sinne des auf der Ministerrats-tagung in Bergen (April 1966) gefaßten Beschlusses wurden in die Untersuchungen auch die britischen Maßnahmen der Investitionsförderung einbezogen.

Art. 14 befaßt sich mit staatlichen Praktiken in öffentlichen Unternehmen. Einerseits sind Maßnahmen verboten, die für die einheimische Produktion einen Schutz bewirken, der mit dem Vertrag unvereinbar wäre, wenn er durch Zölle, Kontingente oder staatliche Beihilfen erzielt würde; andererseits sind Diskriminierungen im Handel aus Gründen der Nationalität verboten, soweit sie die aus der Freihandelszone zu erwartenden Vorteile vereiteln. Außerdem gilt Art. 15 über wettbewerbsbeschränkende Praktiken gleichermaßen für öffentliche Unternehmen. Art. 14 war Gegenstand eingehender Beratungen auf der EFTA-Ministerrats-tagung in Lissabon (Oktober 1966); dabei konnte über dessen Interpretation und über das weitere Vorgehen Übereinstimmung erzielt werden. Die entsprechende Vereinbarung unterscheidet die Anwendung des Art. 14 auf das öffentliche Beschaffungswesen einerseits und auf die Handelstätigkeit öffentlicher Unternehmen andererseits. Die Mitgliedstaaten können prinzipiell jedes gewünschte Beschaffungssystem verwenden, sofern es keine diskriminierende oder Schutzwirkung im Sinne des Art. 14 hat. Um das auszuschließen, werden im einzelnen folgende Maßnahmen empfohlen:

1. öffentliche Ausschreibungen müssen angemessen publiziert werden;
2. auch bei beschränkten öffentlichen Ausschreibungen müssen Inländer und Bewerber aus anderen EFTA-Ländern gleiche Bewerbungschancen haben;
3. Einladungen zur Offertstellung an ein einzelnes Unternehmen (freihändige Beschaffung) dürfen nur ergehen, wenn ein anderes Verfahren eindeutig undurchführbar oder unzumutbar wäre.

Bezüglich der Handelstätigkeit öffentlicher Unternehmen stellt die Ministerrats-Vereinbarung fest, daß Art. 14 den Mitgliedstaaten nicht

verbiete, jene Handelsorganisationen zu haben, die sie wünschen, sofern die Praktiken dieser Unternehmungen nicht zu einem Schutz oder einer Diskriminierung im Sinne des Art. 14 führen. Die Fälle, in denen das zutrifft, sind in dem der Sitzung von Lissabon vorliegenden Bericht eines Subkomitees aufgezählt und wurden in dieser Form vom Ministerrat gebilligt. (Der genannte Bericht ist durch die mehrfache Bezugnahme der Ministerrats-Vereinbarung auf ihn zu einer Art Richtlinie für die künftige Interpretation des Art. 14 geworden.)

Für die praktische Durchsetzung der Nicht-Diskriminierung bei Ausschreibungen wurden als erste Maßnahmen folgende Schritte ins Auge gefaßt:

1. Austausch von Listen der wichtigsten für die öffentliche Beschaffung zuständigen Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten; bei *öffentlichen* Ausschreibungen Nennung des Publikationsorgans.
2. Den in Frage kommenden öffentlichen Stellen werden Richtlinien erteilt werden, die garantieren sollen, daß sich auch Lieferanten aus anderen EFTA-Ländern angemessen an der Ausschreibung beteiligen können und daß die Angebote objektiv behandelt werden.

Den zentralen Wettbewerbsregeln der Art. 85 und 86 EWG-Vertrag kommt Art. 15 EFTA-Vertrag am nächsten. Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen und zwischen Unternehmen abgestimmte Verhaltensweisen werden danach als unvereinbar mit dem Vertrag angesehen, wenn sie eine „Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb der Zone bezwecken oder bewirken“ *und* wenn dadurch die aus der Freihandelszone zu erwartenden Vorteile vereitelt werden. Das gleiche gilt für mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung in der Zone oder eines wesentlichen Teiles derselben. Der Unterschied zum EWG-Vertrag liegt offenbar weniger in der Umschreibung der Praktiken als im Verfahren. Wettbewerbsbeschränkende Praktiken sind nicht durch den Vertrag selbst verboten. Unternehmen, die sich durch solche Maßnahmen ausländischer Unternehmen beschwert erachten, können lediglich die Angelegenheiten den zuständigen Behörden ihres eigenen Landes unterbreiten.

Um sicherzustellen, daß Art. 15 wirksam angewandt werden kann, einigten sich die Minister auf der Tagung in Kopenhagen im Oktober 1965 in einer gemeinsamen Erklärung, daß die Mitgliedregierungen sowohl den Inhalt als auch die praktische Anwendung ihrer gegenwärtigen Gesetze und Bestimmungen überprüfen sollten. Die Minister haben die Bereitschaft ihrer Regierungen bekräftigt, Beschwerden über den Art. 15 verletzende wettbewerbsbeschränkende Praktiken seitens der Unternehmen auf ihrem eigenen Staatsgebiet, auf die ein anderer Mit-

gliedstaat hinweist, sorgfältig zu prüfen und in entsprechenden Fällen gemäß den gegebenen Verfahrensweisen vorzugehen. Die Mitgliedstaaten sind bereit, solche Fälle jeweils dann zu untersuchen, wenn ein prima-facie-Beweis einer Verletzung des Art. 15 vorliegt. Sie werden eine derartige Untersuchung nicht von der Einbringung einer formellen Beschwerde oder eines voll belegten Dossiers abhängig machen.

In der Praxis werden normalerweise folgende Schritte in Aussicht genommen:

- a) Wenn eine Unternehmung die Aufmerksamkeit der Behörden auf wettbewerbsbeschränkende Praktiken in einem anderen Mitgliedstaat gelenkt hat und wenn es sich erweist, daß diese Praktiken möglicherweise mit den Bestimmungen des Art. 15 des Übereinkommens unvereinbar sind, wird die Angelegenheit auf bilateraler Basis mit dem Mitgliedstaat, auf dessen Staatsgebiet sich das betreffende Unternehmen befindet, gemäß dem im Art. 31 festgelegten Beschwerdeverfahren erörtert.
- b) Wenn in bilateralen Gesprächen übereinstimmend festgestellt wird, daß die angewandten Praktiken mit dem Art. 15 unvereinbar sind, wird der betreffende Mitgliedstaat im Verwaltungsweg Maßnahmen treffen, um auf die Beteiligten einzuwirken. Falls sich das als erfolglos erweist, wird er in entsprechenden Fällen die Anwendung von durch das Gesetz vorgesehenen Durchsetzungsmaßnahmen erwägen.
- c) Wenn es sich als unmöglich erweist, einen Fall auf bilateralem Wege beizulegen, kann dieser in zwangloser Weise auf multilateraler Basis besprochen werden. Die Angelegenheit kann auch formell dem Rat vorgelegt werden, d. h. eine Beschwerde kann beim Rat eingebracht werden, der sodann gemäß Art. 31 mit Stimmenmehrheit zu Empfehlungen oder Beschlüssen gelangen kann¹¹.

Außerdem wurde eine Expertengruppe beauftragt, über folgende Punkte eine Untersuchung anzustellen und dem Rat zu berichten:

- a) ob die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden gesetzgeberischen und administrativen Mittel und die tatsächliche Anwendung solcher Gesetzgebung die wirksame Durchführung des Art. 15 im Jahre 1967 und danach sicherstellen können und werden;
- b) betreffend die Klarstellung gewisser technischer Ausdrücke, auf die Art. 15 Bezug nimmt.

Eine institutionelle Weiterentwicklung des Beschwerdeverfahrens, das heute nur im bescheidenen Rahmen des Art. 31 möglich ist, sieht Art. 15 Abs. 3 vor.

¹¹ Vgl. die „Erklärung über wettbewerbsbeschränkende Praktiken“, abgedruckt in: Sechster Jahresbericht . . . , a.a.O., S. 46 f.

Art. 16 betrifft die Niederlassungsfreiheit. Hier konnte auf der Ministerratstagung in Bergen im April 1966 weitgehend Einigung über die Auslegung erzielt werden. Dabei wurde anerkannt, daß folgende Arten der Niederlassung zur Ausweitung des EFTA-Binnenhandels führen und daher den Angehörigen der Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung gewährt werden:

1. Die Niederlassung von wirtschaftlichen Unternehmungen, die sich mit dem Handel von Waren mit Zonenursprung befassen einschließlich
 - a) der Anstellung von Handelsvertretern,
 - b) der Gründung von Filialen und Tochtergesellschaften,
 - c) der Niederlassung unabhängiger Unternehmungen zur Förderung des Verkaufes von Waren eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat.
2. Die Niederlassung von wirtschaftlichen Unternehmungen zwecks Montage und Bearbeitung von Waren oder zwecks Dienstleistungen im Zusammenhang mit Waren, die Zonenursprung haben und aus einem Mitgliedstaat in einen anderen ausgeführt werden.
3. Die Niederlassung von wirtschaftlichen Unternehmungen zwecks Erzeugung von Waren mit Zonenursprung, von denen ein beträchtlicher Teil nach anderen Mitgliedstaaten exportiert werden soll, sofern diese nicht erforderlich machen:
 - a) den Zugang zum Kapitalmarkt des Landes, in dem die Niederlassung erfolgt, oder
 - b) die Übernahme bestehender Unternehmungen in diesem Lande, oder
 - c) das Eigentum an natürlichen Hilfsquellen dieses Landes.

Die Regierungen haben sich in diesem Zusammenhang verpflichtet, ihre gegenwärtigen Gesetze und Verordnungen in der Praxis zu untersuchen, um die tatsächliche Durchführung des Art. 16 zu gewährleisten und entsprechende gesetzliche oder administrative Vorkehrungen zu treffen¹².

Die Einigung über das Niederlassungsrecht stellt bisher den größten Erfolg in der EFTA-Wettbewerbsregelung dar. Abgesehen davon sind Arbeiten im Gange, um die Vertragskonformität einzelstaatlicher Fiskalzölle, administrativer Handelsschranken, von Grenzabgaben und internen Steuern zu untersuchen. Spezielle Untersuchungen werden auch auf den Gebieten der Doppelbesteuerung, des Patentrechts und der Industrienormung durchgeführt. Die letztgenannten Vorhaben laufen allerdings mit Arbeiten im Rahmen anderer internationaler Organisa-

¹² Vgl. die „Erklärung über das Niederlassungsrecht“, abgedruckt in: Sechster Jahresbericht . . . , a.a.O., S. 49 f.

tionen parallel (insbesondere OECD und EWG), und es ist noch keine Übereinstimmung erzielt worden, ob derartige Regelungen nur auf EFTA-Basis angestrebt werden sollen. — Die Arbeiten sind also im vollen Gang, Entscheidungen durch den Ministerrat sind bisher nur im Niederlassungsrecht erfolgt. Zu erwähnen wäre noch, daß das allgemeine Beschwerde- und Konsultationsverfahren nach Art. 31 bis heute nicht angewandt wurde.

III.

Das Wettbewerbskonzept der EFTA geht also zweifellos weniger weit als das der EWG. Eine einheitliche Wettbewerbspolitik ist im EFTA-Vertrag nicht vorgesehen und in (nächster) Zukunft nicht zu erwarten. Nach Auffassung der EWG-Kommission hingegen ist eine Zollunion ohne Einbettung in das umfassende Ganze einer Wirtschaftsunion „schwerlich lebensfähig“, eine Wirtschaftsunion aber bedürfe zu ihrem Funktionieren wieder einer gemeinsamen Wettbewerbspolitik¹³. Es wäre zu fragen, ob aus dieser Argumentation tatsächlich zwingend abzuleiten ist, daß das Integrationskonzept der EFTA — wiederum ganz abgesehen von ihrer geringeren politischen und ökonomischen Effizienz — allein schon durch die „schwache“ Wettbewerbslösung gegenüber der EWG im Nachteil sein muß.

Zur Verdeutlichung seien hier noch einmal kurz die wichtigsten Unterschiede herausgestellt. Grundsätzlich werden bei neueren, vertraglich festgelegten Integrationsprozessen zwei Gruppen von Wettbewerbsvorschriften unterschieden. Zur ersten Gruppe gehören jene Regeln, die den Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Mitgliedstaaten erst ermöglichen, die den Wettbewerb funktionsfähig machen sollen; zur zweiten sind jene zu zählen, die den bereits ermöglichten Wettbewerb dann garantieren und funktionsfähig halten sollen.

Zur ersten Gruppe gehören im EWG-Vertrag die Vorschriften über den Abbau der Zölle und Kontingente, die Gewährleistung der sogenannten vier Freiheiten, die Koordinierung der Konjunktur- und Währungspolitik (zur Wahrung des generellen Gleichgewichts zwischen den Volkswirtschaften), die Beseitigung bzw. Anpassung wettbewerbsverzerrender Beihilfen und Steuern, die Angleichung von einzelstaatlichen Normen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen, u. dgl. — Zur zweiten Gruppe rechnen vor allem die Art. 85 bis 90 EWG-Vertrag, ergänzt durch das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 7) und das Dumpingverbot (Art. 91)¹⁴.

¹³ Vgl. Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die 2. Stufe, Oktober 1962, S. 7; v. d. Groeben, Hans, a.a.O., S. 374.

¹⁴ Vgl. v. d. Groeben, Hans, a.a.O., S. 376.

Der EFTA-Vertrag kennt in der ersten Gruppe nur den Abbau der Zölle und Kontingente, das Niederlassungsrecht und die Anpassung bzw. Beseitigung von Beihilfen, in der zweiten Gruppe gewisse Vorkehrungen bezüglich wettbewerbsbeschränkender Praktiken und ein Dumpingverbot. Im gegenwärtigen Stadium spielt der *Wettbewerbsbegriff* im EFTA-Vertrag praktisch *keine Rolle*. Soll eine bestimmte unternehmerische Maßnahme unter Art. 15 des Vertrages fallen, so muß sie nicht nur eine Verhinderung, Einschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs bezwecken, sondern vor allem — und das ist (derzeit) noch bedeutsamer — die aus der Freihandelszone zu erwartenden Vorteile vereiteln. Ob hier die geplanten weiteren Schritte des Rates eine Änderung bringen werden, bleibt abzuwarten. — Im Verfahren nach Art. 85 und 86 EWG-Vertrag liegt dagegen das Schwergewicht auf der Beurteilung des wettbewerbsbeschränkenden Charakters einer bestimmten Maßnahme, während die Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten eher den Rang einer Prozeßvoraussetzung gewonnen hat.

Die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags basieren auf einem Wettbewerbskonzept, das in der Zeit des Vertragsabschlusses offenbar genügend Eigengewicht besessen hat, um sich im Rahmen der widerstreitenden Ansichten der Mitglieder durchzusetzen¹⁵. Das elastische Verfahren der Vertragserfüllung erlaubt allerdings eine weite Auslegung dieser Wettbewerbsregeln. (Die Unsicherheit über den Ausgang des präjudiziellen Rechtsfalls Grundig—Consten ist dafür und für die eigenständige Interpretation der EWG-Kommission ein Beispiel aus letzter Zeit.) Das Wettbewerbsrecht des EWG-Vertrags unterliegt daher in stärkerem Ausmaß den Spannungen, die zwischen Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht, zwischen theoretischer Analyse und Erkenntnis, rationaler wirtschaftspolitischer Entscheidung und normativer Durchsetzung bestehen, als der EFTA-Vertrag, dessen „frustration clause“ das wettbewerbsrechtliche Minimum einer funktionsfähigen Freihandelszone überhaupt darstellt.

Das Objekt des *Wettbewerbsrechts* gehört sicherlich der Disziplin der Wirtschaftswissenschaft an. Dennoch ist in der alten Streitfrage, ob der rechtliche Wettbewerbsbegriff unmittelbar der ökonomischen Theorie zu entnehmen sei oder ob eine Art Übersetzung ökonomischer Wettbewerbsvorstellungen in die Denkkategorien des Rechts notwendig werde, der zweiten Auffassung der Vorzug zu geben. Die besondere Funktion der juristischen Norm mit ihrem Anspruch auf generelle Verbindlichkeit läßt nur eine Transponierung und Spezifizierung des öko-

¹⁵ Vgl. auch Weber, Wilhelm, Zur Problematik der Regelung des privaten Wettbewerbsverhaltens in den Europäischen Verträgen. Politische Ökonomie im rechtlichen Rahmen, in: Kyklos, Vol. XV, 1962, S. 142 ff.

nomischen Wettbewerbsbegriffs in und für die juristische Terminologie zu¹⁶. Die „Übersetzung“ eines zur wirtschaftspolitischen Richtschnur erhobenen Wettbewerbskonzepts in ein „funktionsfähiges“ Wettbewerbsrecht ist allerdings eine der schwierigsten rechtspolitischen und -technischen Fragen des marktwirtschaftlich orientierten Rechtsstaats.

Grundsätzlich kann Wettbewerbsrecht in zwei Formen auftreten. Als Förderungsrecht hat es die spezielle Förderung wettbewerbskonformer Handlungen und Marktprozesse zum Ziel; als Schutzrecht unterstellt es ein rechtlich zu schützendes Gut und verbietet unter Zwangsfolgen seine Verletzung. Unser Wettbewerbsrecht ist heute im wesentlichen Schutzrecht. Seine Problematik liegt darin, zwischen Schutzobjekt und Verbot einzelner Maßnahmen den notwendigen Kausalzusammenhang herzustellen. (In Österreich geschieht dies durch Verbot der formal definierten Kartellabrede einschließlich gentlemen's agreements und durch den in Form eines unbestimmten Gesetzesbegriffs gekleideten Ausnahmeetatbestand der „gesamtwirtschaftlichen Rechtfertigung“, dessen Vorliegen von Kartellgerichten in zwei Instanzen geprüft wird.)

Wettbewerbsrecht als Förderungsrecht ist dagegen kaum anzutreffen; es setzt Vorstellungen über die Kriterien erwünschter Wettbewerbsprozesse voraus. Rechtstechnisch könnte dabei nur auf bestimmte Marktformen, Marktverhaltensweisen oder Marktergebnisse abgestellt werden; die Bedenken, die gegen solche Tests erhoben werden, sind bekannt. Wettbewerbsrecht in dieser Form muß sich außerdem der Mittel einer „pretialen“ Selektion bedienen (durch Subventionierung oder Steuervorteile), die mit einem Wettbewerbsbegriff, der auf Freiheit der unternehmerischen Betätigung abstellt, schon prinzipiell im Widerspruch steht.

Auch wenn das Wettbewerbsschutzrecht auf eine aus der Theorie übernommene positive Definition des Wettbewerbs selbst (als erwünschter Marktprozeß) verzichten kann und muß¹⁷, bleiben die Bemühungen der Wettbewerbstheorie um den Wettbewerbsbegriff zur Bestimmung von Bereich und Umfang der Verbotsnormen bzw. der Ausnahmeetatbestände von größter Bedeutung. Die aktuelle Diskussion, zu der ja diese Tagung einen Beitrag liefern soll, wird zweifellos ein Umdenken gerade auch in manchen Ansätzen der Wettbewerbspolitik notwendig machen.

Die Erkenntnis, daß das Modell der vollkommenen Konkurrenz in Entsprechung zur angelsächsischen Lehre von pure competition¹⁸ für

¹⁶ Vgl. dazu *Lukes*, Rudolf, Zum Verständnis des Wettbewerbs und des Marktes in den Denkkategorien des Rechts, in: *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*, a.a.O., S. 201 ff.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich *Hoppmann*, Erich, in diesem Band.

¹⁸ Zur Terminologie vgl. *Ott*, Alfred E., *Marktform und Verhaltensweise*, Stuttgart 1959, S. 43.

die Erklärung realer Wettbewerbsprozesse nichts hergibt und demnach als Norm der Wettbewerbspolitik ungeeignet ist, gehört seit geraumer Zeit zum gesicherten — wenn auch nicht immer beachteten¹⁹ — Wissen der Wettbewerbstheorie²⁰. (Die Bedeutung des Modells für die Preistheorie wird dadurch in keiner Weise geschmälert²¹.) Diese Streitfrage kann heute durchaus als beigelegt gelten. In der Diskussion um den Begriff des *workable competition* scheint dagegen in neuerer Zeit ein an sich altes *Dilemma* der Wettbewerbstheorie wieder aktuell zu werden. Hier stellt sich die Frage, ob ein Wettbewerbsbegriff, der auf volle Wettbewerbsfreiheit der Marktteilnehmer abstellt, zugleich auch gute wirtschaftliche Marktergebnisse garantiert, oder ob zwischen diesen beiden Zielen Konflikte insofern bestehen, als gute Marktergebnisse nur bei gewissen Ausnahmen von der Wettbewerbsfreiheit zu erzielen sind. Für die angewandte Wettbewerbspolitik geht es letztlich darum, ob und — wenn ja — welche Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit mit Hinweis auf bessere Marktergebnisse zu rechtfertigen sind²². Dieses Dilemma, das ja nicht zuletzt auf der zwiespältigen Beurteilung des Oligopols im Wettbewerbs- und Wachstumsprozeß beruht, ist gerade im deutschen Schrifttum in letzter Zeit ausgiebig diskutiert worden. Die Ansicht, daß zwischen Wettbewerbsfreiheit und guten wirtschaftlichen Marktergebnissen ein Zielkonflikt bestehe, ist dabei überwiegend auf Ablehnung gestoßen²³.

Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen dieser Diskussion sind noch nicht abzusehen; sie sind auch nicht eindeutig zu ziehen. Eine *Mindestanforderung* an die Wettbewerbspolitik ist allerdings aus solcher Sicht wohl unbestritten: Der Eintritt in den Markt muß freistehen (*freedom*

¹⁹ Vgl. *Kantzenbach*, Erhard, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1966, S. 11; *Sölter*, Arno, Wettbewerbstheorie und Wettbewerbswirklichkeit, Referat vor dem 19. Deutschen Betriebswirtschaftertag am 28. September 1965 in Berlin, Sonderdruck aus: Wirtschaftlichkeit — Wettbewerb — Werterhaltung, pass.; vgl. dazu auch *Schmidt*, Ingo, Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie unter Berücksichtigung wachstumpolitischer Zielsetzungen, in: WuW, 1966, S. 701 ff.

²⁰ Vgl. die Nachweise bei *Hoppmann*, Erich, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 179. Bd., S. 288, Anm. 4; *Kaufer*, Erich, Kantzenbachs Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs. Ein Kommentar, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 179. Bd., 1966, S. 482.

²¹ Vgl. z. B. *Jöhr*, Walter Adolf, Zur Diskussion über die Rolle der Konkurrenz in der modernen Wirtschaft, in: Einheit und Vielfalt in den Sozialwissenschaften, Festschrift für Alexander Mahr, hrsg. von Weber, Wilhelm, Wien und New York 1966, S. 81.

²² Vgl. die Darstellung dieser „Dilemma-These“ bei *Hoppmann*, Erich, Das Konzept . . ., a.a.O., S. 288 ff.

²³ Einen grundlegenden Beitrag dazu liefert *Heuß*, Ernst, Allgemeine Markttheorie, Tübingen-Zürich 1966; vgl. auch *Hoppmann*, Erich, Das Konzept . . ., a.a.O., sowie sein Referat in diesem Band.

of entry²⁴); durch institutionelle Maßnahmen muß dafür gesorgt sein, daß „wirksame“ Wettbewerbsprozesse jederzeit in Gang kommen können und friedliches Verhalten im Oligopol durch Auftreten potentieller Wettbewerber jederzeit gestört werden kann. Dynamische Unternehmer müssen die Möglichkeit haben, vorübergehend Vorzugstellungen mit entsprechenden Gewinnaussichten zu erreichen, ohne diese Stellungen gegen Außenseiter absichern zu dürfen²⁵. Die Schwierigkeiten dieses Konzepts sind nicht zu unterschätzen. Gleichförmiges Verhalten der Gruppe „der“ Unternehmer ist ein neues und überaus schwer zu fassendes Angriffsobjekt der Wettbewerbspolitik²⁶.

IV.

Im Lichte der jüngsten Entwicklung von Wettbewerbstheorie und -politik wäre nun die Frage nach dem institutionellen Nachteil des Wettbewerbskonzepts der EFTA bzw. nach der Berechtigung der Harmonisierungsthese der EWG-Kommission zu wiederholen. Gerade dieser These scheint aber sowohl nach den neueren Einsichten über das Ausmaß der normativ zu sichernden Wettbewerbsfreiheit als auch unter dem Aspekt der *Integrationstheorie* für die wirtschaftliche Entwicklung des Gemeinsamen Marktes nicht die bisher behauptete Bedeutung zuzukommen²⁷. Speziell im Bereich der Wettbewerbspolitik können Unterschiede in den Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten als Unvollkommenheiten des (gemeinsamen) Marktes aufgefaßt werden, die geeignet sind, wirksame Wettbewerbsprozesse auszulösen, sofern nur ein *Minimum* an Harmonisierung gesichert ist. Zu diesem Minimum gehört die vollständige Öffnung der Märkte; der Abbau der Importschranken muß auf Gegenseitigkeit vereinbart, der Freihandel institutionell gegen weitere Verletzungen gesichert sein, und nationale Gruppen dürfen keine Möglichkeit haben, integrationsbedingte Konkurrenz aus anderen Mitgliedstaaten abzuwehren²⁸. Unter diesen Voraussetzungen, die für die EWG nicht unrealistisch sind, ist es möglich, daß sich faktisch die *strengste* nationale Wettbewerbspolitik durchsetzt,

²⁴ Dabei geht es letztlich um „freie Konkurrenz“ im Sinne A. Wagners bzw. um die Möglichkeit des Eintritts in eine bestehende Gruppe von Firmen; vgl. Ott, Alfred E., a.a.O., S. 43.

²⁵ Vgl. auch die Darstellung des „Entwicklungsmechanismus“ bei Arndt, Helmut, *Mikroökonomische Theorie*, 2. Bd.: Marktprozesse, Tübingen 1966, S. 201 ff.

²⁶ Vgl. Jochimsen, Reimut, Marktform und wirtschaftliche Entwicklung, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 122. Bd., 1966, S. 42.

²⁷ Die ausführliche Untersuchung von der Integrationstheorie her liefert Stegemann, Klaus, *Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt*, Köln-Berlin-Bonn-München 1966; auf diese Arbeit muß zur näheren Begründung verwiesen werden.

²⁸ Zum Harmonisierungsminimum vgl. Stegemann, Klaus, a.a.O., S. 94 f.

ohne de iure als Maßstab der Harmonisierung anerkannt zu sein. Das bedeutet weiter, daß bei Harmonisierung der Wettbewerbspolitik auf mittlerer Linie (und mehr ist nach der gegenwärtigen politischen Konstellation von einer *einheitlichen* Wettbewerbspolitik in der EWG nicht zu erwarten) mehr „wettbewerbsbeschränkende“ Absprachen bestehen bleiben können als bei Fortbestehen unterschiedlicher Wettbewerbspolitiken von Land zu Land²⁹.

Für unsere Fragestellung ist daraus abzuleiten, daß der ökonomische Erfolg eines Integrationskonzepts nicht unmittelbar von den Zugeständnissen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Harmonisierung von Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitiken abhängt. Das funktionelle Integrationskonzept der EFTA — das heute selbstverständlich auch ein Minimum an Institutionalisierung voraussetzt und besitzt — gewinnt damit neue Bedeutung. Eine harmonisierte Wettbewerbspolitik muß deshalb keineswegs das nächstliegende Ziel der EFTA sein; das Fortbestehen von *Unterschieden* in den nationalen Wettbewerbspolitiken wird auf den *wirtschaftlichen* Erfolg der nächsten Integrationsstufen wahrscheinlich keinen unmittelbaren Einfluß haben. (Eine andere Sache ist es, daß jeder Harmonisierungserfolg in EWG und EFTA als wichtiger *politischer* Fortschritt der europäischen Einigung gewertet werden muß.) Dringlicher sind dagegen die tatsächliche und vollständige *Öffnung der Märkte und die Garantie der vollen Faktormobilität* im Rahmen der Mitgliedstaaten. Die Ansätze, die hier mit dem vollständigen Zollabbau und beim Niederlassungsrecht vorliegen, sind bescheiden, berechtigen aber vielleicht doch zu einigen Hoffnungen.

²⁹ Vgl. Stegemann, Klaus, a.a.O., S. 74.