

Ruppelt, Hansjürgen

Article — Digitized Version

Wettbewerbspolitik und Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ruppelt, Hansjürgen (1979) : Wettbewerbspolitik und Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 6, pp. 299-303

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135329>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

kurs entschieden werden, in den sowohl die Industrie als auch die betroffene Öffentlichkeit einbezogen sind. Soweit sich die Industrie und die Öffentlichkeit als Partner einer umweltorientierten Gesetzesregelung erweisen, scheint auf diesem Gebiet ein Interessenausgleich möglich. Allerdings ist sich das BMI der relativ schwachen Position der Umweltgeschädigten und -betroffenen durchaus bewußt und versucht daher, deren Interessen mitzuvertreten.

Der Aspekt der sozialen Akzeptanz von Innovationen spielt zwar in der Programmatik staatlicher Innovationspolitik eine Rolle, Überlegungen zur Strukturierung des gesellschaftlichen Innovationsprozesses sind dagegen nur unter dem Aspekt der Machbarkeit angestellt worden. So stützt sich vor allen Dingen das BMFT bei der Formulierung langfristiger Innovationsprogramme auf den Sachverstand von Experten aus der Wissenschaft und Industrie. Dabei kollidiert die Rolle des neutralen Beraters häufig mit der des Antragstellers.

Von den Bundesministerien werden diese Überschneidungen als unvermeidlich hingenommen. Aus der Sicht der Betroffenen läßt sich dagegen

einwenden, daß die Steuerung des technischen Fortschritts unter einseitiger Interessenorientierung erfolgt, da sie selbst nicht an den Entscheidungsstrukturen beteiligt sind. Ein solcher Ausschluß führt dazu, daß die Betroffenen ihre Interessen zunehmend außerhalb der institutionalisierten Entscheidungsstrukturen artikulieren und durchzusetzen versuchen. Dies ist ihnen allerdings erst in der Phase der Einführung neuer Technologien am Markt möglich. Da für die Promotoren zu diesem Zeitpunkt aus Rentabilitätsgesichtspunkten bereits ein Innovationszwang besteht, ist der von den Ministerien wiederholt angesprochene Konsens kaum noch zu erwarten.

Die Verweigerung der sozialen Akzeptanz kann Krisen hervorrufen, die nicht nur Innovationsruinen als Folge fehlgeleiteter Investitionen hinterlassen, sondern auch eine gesellschaftliche Polarisierung nach sich ziehen können. Im Rahmen der staatlichen Innovationspolitik müssen daher Überlegungen angestellt werden, wie die asymmetrische Machtverteilung bei Entscheidungen über den technischen Fortschritt zugunsten einer stärkeren Einflußnahme der Betroffenen verändert werden kann.

ORDNUNGSPOLITIK

Wettbewerbspolitik und Wirtschaftspolitik

Hansjürgen Ruppelt, Berlin

In der politischen Praxis sind staatliche Globalsteuerung und die gegen Wettbewerbsbeschränkungen gerichtete Ordnungspolitik getrennt. Diese Trennung ist allerdings angesichts der vielfältigen Wechselbeziehungen fiktiver Natur. Die Schlußfolgerungen, die daraus für die Wettbewerbspolitik einerseits und die Wirtschaftspolitik andererseits gezogen werden sollten, analysiert unser folgender Beitrag.

Die Herausstellung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als „Grundgesetz der Wirtschaft“ oder als „Magna Charta der Wirtschaftsfreiheit“ (Ludwig Erhard) und die Errichtung einer besonderen Behörde, des Bundeskartellamtes, zur Anwendung des Gesetzes haben den Eindruck hervorgerufen, daß in der Bundesrepublik Deutschland Wettbewerbspolitik losgelöst von der sonstigen Wirtschaftspolitik gewissermaßen in einem ordnungspolitischen Ziergarten betrieben wird. Dieser Eindruck ist in der Vergangenheit durch den Anschein verstärkt wor-

den, daß sich die Wettbewerbspolitik darin erschöpft, mit der Kodifizierung und Fortschreibung des GWB, kurz auch Kartellgesetz genannt, den ordnungspolitischen Rahmen zu setzen.

Die Durchsetzung der vorgegebenen Spielregel stellt sich danach als ein wettbewerbsrechtliches Problem dar, für das die Zuständigkeit auf das Bundeskartellamt als einer quasi-richterlichen Instanz und auf die ordentlichen Gerichte übertragen worden ist. Unbehagen stellt sich bei dieser Aufgabenverteilung insofern ein, als Kartellgesetz und Kartellamt als ordnungspolitisches Alibi für eine auf die Erreichung bestimmter gesamtwirtschaftlicher Ziele gerichteten Wirtschaftspolitik erscheinen.

Dr. Hansjürgen Ruppelt, 36, ist als Regierungsrat im Bundeskartellamt in Berlin tätig.

Nun darf nicht verkannt werden, daß der Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen und der Erhaltung der strukturellen Voraussetzungen für den Wettbewerb eine zentrale Bedeutung für die Sicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung zukommt. Diese Ordnung wird aber nicht um ihrer selbst willen angestrebt oder allein deswegen, weil sie die weitestgehende Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung gewährleisten soll, sondern weil man sich hiervon die bestmögliche gesellschaftliche Güterversorgung und deren ständige Verbesserung verspricht. Diese Ergebnisse sind letztlich identisch mit den Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik überhaupt.

Der Gedanke liegt nahe, daß Wirtschaftspolitik im wesentlichen darauf beschränkt werden kann, den Wettbewerb als „staatliche Veranstaltung“ (Walter Eucken) und Kern der marktwirtschaftlichen Ordnung sicherzustellen. Dieser Gedanke, der aus den ordoliberalen Vorstellungen über den Wettbewerb folgt, hat auch – zumindest theoretisch – Eingang in die deutsche Wirtschaftspolitik der fünfziger und frühen sechziger Jahre gefunden. So sah Erhard in der vollen Entfaltung des Wettbewerbs die sicherste Gewähr für eine kontinuierliche Steigerung des Wohlstandes einschließlich der Sicherung der Vollbeschäftigung¹⁾. Dieser Einstellung entsprach der eindeutige Vorrang der Ordnungspolitik und vom Grundsatz her die Ablehnung jedes staatlichen Eingriffs in den Wirtschaftsablauf.

Widersprüchliche Politik

In der Praxis der Erhardschen Wirtschaftspolitik ist dieser absolute Wettbewerbsanspruch aber stark relativiert und den realen wirtschaftspolitischen Problemen pragmatisch angepaßt worden, ohne daß die systemfremde Praxis der Wirtschaftspolitik Rückwirkungen auf den gedanklichen Überbau gehabt hat und somit in einen nachhaltige Wirksamkeit gewährenden systematischen Gesamtzusammenhang hätte gebracht werden können. Eine solche in sich widersprüchliche Politik mußte scheitern.

Die Erkenntnis, daß Wettbewerbspolitik (und insbesondere Maßnahmen gegen Wettbewerbsbeschränkungen) als Rahmengestaltung für sich selbst zu überlassende Wirtschaftsprozesse nicht ausreicht²⁾, beruht auf drei Gründen:

Es ist nicht gelungen, Wettbewerbsbeschränkungen effektiv zu unterbinden und die Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb auf allen Märkten herzustellen.

Auch unter der Voraussetzung hinreichend gesicherter Wettbewerbsbedingungen vollziehen sich Anpassungs- und Entwicklungsprozesse auf einzelnen Märkten nicht generell in der Weise und mit den Ergebnissen, die den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen gerecht werden.

Wirksamer Wettbewerb ist keine hinreichende Bedingung für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und schließt weder periodische Störungen noch strukturelle Fehlentwicklungen aus.

Strukturfehler

Abgesehen von den dem Staat übertragenen Aufgaben der Daseinsvorsorge, wie z. B. dem Bildungs- und Gesundheitswesen, sind qua Ausnahmeregelung eine Reihe wichtiger Wirtschaftsbereiche (u. a. Agrar-, Verkehrs- und Energiewirtschaft sowie das Kredit- und Versicherungswesen) dem Wettbewerb zum großen Teil entzogen. Auch in den übrigen dem Wettbewerb zugewiesenen Bereichen hat das GWB nur in begrenztem Maße zur Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips beigetragen. Das lag nicht nur an einzelnen, inzwischen durch drei Kartellgesetznovellen teilweise behobenen Mängeln des Gesetzes (Fusionskontrolle, Preisbindung, Marktbeherrschung).

Der eigentliche Strukturfehler wird vielmehr darin gesehen, daß das Wettbewerbsprinzip („in dubio pro Wettbewerb“), horizontale und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern, durch die Einschränkung des generellen Kartellverbots („Dies gilt nicht, soweit in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt werde“ [§ 1 Abs. 1, Satz 2 GWB]) desavuiert worden ist. Denn diese Einschränkung bedeutet, daß der Gesetzgeber in einer Vielzahl von Fällen nicht den Wettbewerb, sondern seine Beschränkung, d. h. private, vom Staat kontrollierte Planung, als geeignetes Lenkungsinstrument für Wirtschaftsprozesse angesehen hat. Dies veranlaßte einen der Schöpfer des GWB zu der Feststellung, „daß von dem großen Wurf einer ordoliberalen Gestaltung des Wettbewerbs nicht sehr viel übrig geblieben ist, ein kläglich anmutendes Rudiment“³⁾.

Ausbleibende Anpassungsprozesse

Aber selbst wenn der „große Wurf“ gelungen wäre, hätten es die verbleibenden Unvollkommenheiten der Marktrationalität nicht zugelassen, den Wirtschaftsablauf sich selbst zu überlassen. Zunächst ist es heute kaum noch streitig, daß das sogenannte „sozialökonomische Optimum“ Bedingungen voraussetzt, die in der Realität weder

¹⁾ Vgl. hierzu ausführlich Jörg-Volker Paschke: Wettbewerb und Wirtschaftspolitik, Frankfurt am Main u. a. 1977, insbes. S. 55 ff.

²⁾ Vgl. auch Dieter Lössch, Heinz-Dietrich Ortlieb: Kapitalismuskritik, München und Wien 1974, insbes. S. 58 ff.

³⁾ Eberhard Günther: Wettbewerbswirtschaft am Wendepunkt, In: Grenzen der Wettbewerbswirtschaft, Loccumer Protokoll 15/76, S. 168.

rektivs oder Reparaturbetriebs zu. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, zielorientiert den Wirtschaftsablauf zu gestalten.

Problematische Differenzierung

Die Vorstellung, daß der Marktmechanismus zwar eine hohe betriebswirtschaftliche Rationalität und eine effektive Koordination einzelwirtschaftlicher Entscheidungen bewirkt, zugleich aber nicht vor gravierenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen schützt, hat zu einer wirtschaftspolitischen Unterscheidung in einen mikro- und makroökonomischen Bereich geführt. Während im Mikrobereich die einzelwirtschaftlichen Beziehungen durch den Wettbewerb gesteuert werden und der Staat sich insoweit auf die Sicherung der Rahmenbedingungen beschränkt (z. B. durch das Kartellgesetz), erfolgt im Makrobereich eine staatliche Globalsteuerung durch gezielte Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufgrößen.

Allerdings hat sich diese Differenzierung zunehmend als problematisch erwiesen, da eine schematische Abgrenzung beider Bereiche nicht möglich ist. Denn die Makrogrößen ergeben sich aus den Mikroentscheidungen, so daß die Trennung letztlich fiktiv ist. Da mit der Globalsteuerung allein die gesamtwirtschaftlichen Größen beeinflußt werden sollen, kann sie nur über das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte, insbesondere der Unternehmen, wirksam werden. Hierbei entsteht das Problem, in welchem Maße es möglich ist, staatliche Globalplanung unter Aufrechterhaltung unternehmerischer Autonomie in einzelwirtschaftliche Produktions- und Investitionsentscheidungen umzusetzen.

Daß dies nicht nur eine theoretische Frage ist, sondern ein nach wie vor ungelöstes Problem praktischer Wirtschaftspolitik, haben die leidvollen Erfahrungen der letzten Jahre mit den verschiedenen, wenig erfolgreichen Konjunkturprogrammen zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwunges ebenso gezeigt wie das über lange Zeit erfolglose Bemühen der Wirtschaftspolitik um Preisstabilität. Ohne die vielfältigen Gründe für dieses zumindest partielle Versagen der Globalsteuerung zu erörtern, sei auf einige Zusammenhänge eingegangen, die zwischen den den Mikrobereich steuernden Wettbewerbsbedingungen und der Effektivität der Globalsteuerung bestehen.

Stabilitätspolitik und Wettbewerbspolitik

Als eine der wesentlichen Ursachen der inflationären Entwicklung bei stagnierendem Wachstum und rückläufiger Beschäftigung, die seit den 60er Jahren die wirtschaftliche Situation in den meisten westlichen Industriestaaten geprägt hat, wird das als „target pricing“ bezeichnete Preisverhalten

marktmächtiger Unternehmer genannt. Dieses besteht darin, bei Verkäufermärkten die hohen Knappheitspreise zu realisieren und diese auch bei nachlassender Nachfrage nicht zu senken, sondern unter Umständen sogar zu erhöhen, um langfristig und unabhängig vom Konjunkturverlauf einen geplanten Mindestgewinn sicherzustellen. Derartige privat administrierte Preise setzen einen vom Wettbewerb nicht hinreichend begrenzten Preisspielraum voraus, wie ihn im Gefolge wirtschaftlicher Konzentration marktbeherrschende Unternehmen besitzen.

Gelingt es nicht, mit Hilfe der Preismißbrauchsaufsicht diesen Spielraum wirksam einzuschränken, liegt die Feststellung nahe, „daß Preisniveaustabilität . . . um so schwerer erreicht werden kann, je höher der Grad der Vermachtung ist“⁷⁾. Denn eine Bekämpfung der administrierten Inflation durch Nachfragedämpfung erfaßt nicht die Ursachen der Inflation und ist daher verfehlt. Zugleich werden damit die rezessiven Tendenzen weiter verstärkt, was zur Folge hat, daß weniger ressourcenstarke und mit geringerem Verhaltensspielraum ausgestattete Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit weiter geschwächt werden oder ausscheiden müssen. Antiinflationpolitik unter den Bedingungen der Stagflation kann daher die wirtschaftliche Konzentration verschärfen. Aus dieser Wechselbeziehung zwischen Konzentration und gesamtwirtschaftlicher Instabilität folgt die Notwendigkeit, daß die Instrumente der Globalsteuerung von geeigneten wettbewerbspolitischen Maßnahmen flankiert werden müssen⁸⁾, aber auch, daß durch die Vermeidung oder rasche Überwindung konjunktureller Ungleichgewichte die Voraussetzungen für den Wettbewerb positiv beeinflußt werden.

Wachstumspolitik und Wettbewerbspolitik

In seinem Jahresgutachten von 1971 hat der Sachverständigenrat auf den engen Zusammenhang von Wettbewerb und Wachstum hingewiesen und die Auffassung vertreten, daß im Interesse der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums Abstriche beim Wettbewerbsgrad hingenommen werden müßten⁹⁾. Diesen Gedanken aufgreifend wendet sich auch Horst Albach gegen eine Intensivierung des Wettbewerbs wie sie gegenwärtig mit der 4. Kartellgesetznovelle angestrebt wird und fordert eine wachstumsorientierte Wettbewerbspolitik, deren Strategien nicht immer mit dem geltenden Kartellrecht in Einklang stehen¹⁰⁾. Diese

⁷⁾ Vgl. Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Ds. VI/2847, Tz. 380.

⁸⁾ Vgl. Horst Friedrich: Globalsteuerung, Wettbewerbspolitik und Investitionslenkung, München 1978, S. 23 f.

⁹⁾ Vgl. a. a. O., Tz. 379.

¹⁰⁾ Vgl. Horst Albach: Wettbewerb und Wirtschaftswachstum, Vortrag vor der Mitgliederversammlung des VDA in Frankfurt am Main (1978).

Forderung steht im Widerspruch zu dem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (zu dessen Mitgliedern übrigens Albach selbst zählt), der sich nachdrücklich für eine konsequent auf den Wettbewerb ausgerichtete Wirtschaftspolitik ausspricht¹¹⁾.

Zumindest teilweise kann dieser Widerspruch durch den jeweils zugrundegelegten Wettbewerbsbegriff erklärt werden. Bei dem heute weitgehend akzeptierten prozessualen Wettbewerbsbegriff wird das Entstehen vorübergehender Monopolstellungen einschließlich der damit verbundenen Marktphasengewinne als notwendiger Anreiz für Entwicklungs- und Anpassungsprozesse gesehen. Auch das Kartellrecht steht dem nicht entgegen, sondern greift erst dann ein, wenn sich die prozessualen Monopole verfestigen und nicht mehr durch den Wettbewerb der Nachahmer abgebaut und im Hinblick auf den Verhaltensspielraum begrenzt werden.

Die Forderung einer wachstumsorientierten Wettbewerbspolitik kann nicht den Verzicht auf eine Monopolkontrolle bedeuten. Streitig kann daher nur sein, von welchem Zeitpunkt und von welcher Höhe an Preise und Gewinne als mißbräuchlich anzusehen sind. Die Entwicklung von Kriterien zur Bestimmung der Mißbrauchsschwelle gehört zu den dringendsten Aufgaben der Wettbewerbspolitik. Das vom Bundeskartellamt verfochtene Als-ob-Konzept kann bestenfalls eine erste Annäherung an das Problem sein, da in der Regel keine als Maßstab geeigneten Vergleichsmärkte zur Verfügung stehen. Denkbar ist, daß die Mißbrauchsbestimmung in gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen eingebettet wird, wobei sich die Wettbewerbspolitik insoweit auch an stabilitäts- und wachstumspolitischen Kriterien zu orientieren hätte. Dabei erfordert die von Albach auf der Basis des Portfolio-Konzepts der strategischen Planung geforderte Ausrichtung auf die unterschiedlichen Wachstumschancen in den einzelnen Wirtschaftszweigen eine differenzierte Analyse der Strukturentwicklung und damit eine enge Verknüpfung wettbewerbspolitischer Instrumente mit strukturellen Ansätzen. Der von der Bundesregierung in Angriff genommene Aufbau einer Strukturberichterstattung¹²⁾ kann hierfür eine Grundlage bieten.

Fiktive Trennung

Ausgehend von der Erkenntnis, daß sich Wirtschaftspolitik nicht in bloßer Ordnungspolitik als Rahmengestaltung für sich selbst überlassene Marktprozesse erschöpfen kann, kommt dem Staat eine aktive Rolle bei der Steuerung insbesondere von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen zu. Die Trennung von staatlicher Globalsteuerung im Makrobereich und einer auf die Verhinderung von

Wettbewerbsbeschränkung gerichteten Ordnungspolitik im Mikrobereich erweist sich angesichts der vielfältigen Interdependenz beider Bereiche als fiktiv.

Zur Realisierung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen sind staatliche Eingriffe auch in die Struktur und Abläufe einzelner Wirtschaftssektoren vorbeugend oder korrigierend erforderlich. Unabhängig davon, ob derartige strukturpolitische Maßnahmen als einzelne, unkoordinierte Ad-hoc-Maßnahmen oder im Rahmen eines geschlossenen Gesamtkonzepts durchgeführt werden, bleiben die Wettbewerbsverhältnisse auf den betroffenen Märkten nicht unberührt.

Für die Wettbewerbspolitik folgt daraus, daß sie sich nicht auf die Kodifizierung und Durchsetzung von Rahmenbedingungen und damit auf das Wettbewerbsrecht beschränken kann, sondern daß sie sich als aktive Gestaltungspolitik versteht, deren Ziele ihren Niederschlag in allen Maßnahmen des Staates finden müssen, die die Funktionsbedingungen des Wettbewerbs beeinflussen. Dazu zählen die im Rahmen strukturpolitischer Erwägungen gewährten Subventionen zur Unterstützung von Anpassungsprozessen ebenso wie etwa die wachstumspolitische Förderung von Grundlagenforschung und Projektforschung. Wachsende Bedeutung kommt auch solchen Maßnahmen zu, die positiv die Entstehung oder Erhaltung des Wettbewerbs fördern. Hierzu sind die Förderung der Gegenkonzentration relativ schwacher Unternehmen (z. B. durch zwischenbetriebliche Kooperation), die gezielte Unterstützung leistungsfähiger mittelständischer Unternehmen (z. B. durch Staatsaufträge, Forschungs- und Innovationsförderung) sowie die Erleichterung des Marktzutritts (z. B. durch Förderung von Unternehmensgründungen durch Kapitalhilfe) zu rechnen.

Zu einer aktiven Förderung von Wettbewerbsprozessen gehört schließlich auch eine verstärkte Ausrichtung etwa des Steuer-, Gesellschafts- und Patentrechts auf die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs.

Als Fazit bleibt zu ziehen, daß im Hinblick auf die gesellschaftliche Güterversorgung und ihre ständige Verbesserung eine konsequente, d. h. auf dieses Ziel gerichtete Wirtschaftspolitik not tut. Das bedeutet eine rigorose Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips dort, wo der Wettbewerb funktioniert, und eine globale bzw. strukturelle Steuerung durch den Staat dort, wo Wettbewerb aufgrund von Marktmacht oder von technischen und ökonomischen Besonderheiten (Ausnahmebereiche) nicht funktioniert.

¹¹⁾ Vgl. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, a. a. O., Tz. 25 ff.

¹²⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1979 der Bundesregierung, BT-Ds. 8/2502, Ziff. 42.