

Schönwitz, Dietrich

Article — Digitized Version

Wettbewerb als Aufgabe: Bemerkungen zur ordnungspolitischen Konzeption der Monopolkommission

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schönwitz, Dietrich (1984) : Wettbewerb als Aufgabe: Bemerkungen zur ordnungspolitischen Konzeption der Monopolkommission, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 9, pp. 462-468

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135963>

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.

Wettbewerb als Aufgabe

Bemerkungen zur ordnungspolitischen Konzeption der Monopolkommission

Dietrich Schönwitz, Hachenburg

Vor nunmehr zehn Jahren wurde die Monopolkommission, die im Juli ihr fünftes Hauptgutachten vorlegte, als Beratungs- und Kontrollinstanz der Wettbewerbspolitik eingerichtet. Welches sind ihre ordnungspolitischen Vorstellungen?

Wettbewerb als ständig gestellte Aufgabe rechtsschöpferischen und politisch-administrativen Handelns ist einer der zentralen Gedanken einer aufgeklärt liberalen Wirtschaftspolitik. Dieses Kernpostulat findet eine sehr eingängige Begründung in dem von Eucken auf der Grundlage des Menschenbildes des Liberalismus konstatierten „Trieb zur Beseitigung von Konkurrenz und zur Erwerbung von Monopolstellungen“¹, der den Wirtschaftssubjekten innewohnt. Indem Wettbewerb als Gefährdung der eigenen Position und als Umweltunsicherheit gesehen wird, entsteht, obwohl die Gesellschaftsmitglieder aus Eigeninteresse durchaus an einer leistungsbezogenen Lösung des Ordnungsproblems interessiert sind, individuell eine Tendenz, Ausnahmeregelungen durchzusetzen. Unter diesen Voraussetzungen interessiert den einzelnen – wie Kirsch drei Jahrzehnte nach Eucken ebenso pointiert formulierte – „... die [wettbewerbliche] Ordnung besonders in dem Maße wie sie für ihn nicht gilt.“² Diese Gedankengänge erhellen zum einen die große Bedeutung, die die Vertreter der neoliberalen Denkrichtung mit ihrer Forderung nach einem starken Staat der Wirtschaftsordnungspolitik zumessen³, zum anderen aber auch deren besondere Durchsetzungsproblematik im Widerstreit der eher wirtschaftsprozessorientierten Partikularinteressen. Hinzu kommt, daß das Ordnungdenken ein Denken in übergreifenden Zusammenhängen ist, dessen Nachvollzug und Akzeptanz recht große Anforderungen an den Zeithorizont des einzelnen stellen. Konsequente, am Leitbild einer Wettbewerbsgesellschaft orientierte Ordnungsgestaltung erweist sich

somit als Gegenstand, der nur sehr schwer in die Politik eingebracht werden kann⁴.

Aus diesem Grunde reicht es nicht aus, sich Gedanken über das ordnungspolitisch Gebotene zu machen, sondern „... es ist auch zu fragen, ob und wie das Gefundene über den Prozeß der politischen Willensbildung zum handlungsorientierten Richtmaß der Politik werden kann.“⁵ In der Bundesrepublik Deutschland ist der Widerstand gegen die Kodifizierung eines Wettbewerbsgesetzes, der dazu führte, daß das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erst mit mehrjähriger Verzögerung und im Vergleich zum ersten Entwurf mit deutlicher Abschwächung im Jahr 1957 verabschiedet werden konnte⁶, ein wichtiger Beleg für die Schwierigkeiten der Realisierung einer folgerichtigen, liberalen Wirtschaftsordnungspolitik.

Ordnungspolitischer Impulsgeber

Man kann deshalb die im Jahr 1974 in Verbindung mit der dritten Novelle des GWB auf Dauer erfolgte Einrichtung einer unabhängigen Monopolkommission als bera-

¹ W. E u c k e n : Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen-Zürich 1975 (1. Aufl. Tübingen 1952), S. 31.

² G. K i r s c h : Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, in: O. I s s i n g (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 255 ff. (S. 262), Klammereinschub vom Verfasser.

³ Vgl. dazu auch E. A r n d t : Wirtschaftsordnung und Ordnungspolitik im Wandel. Liberalismus, Neoliberalismus, Zukunft der Marktwirtschaft, in: E. A r n d t u. a. (Hrsg.): Wirtschaft und Gesellschaft – Ordnung ohne Dogma, Tübingen 1975, S. 57 ff. (S. 61).

⁴ Vgl. dazu ausführlicher D. S c h ö n w i t z , H.-J. W e b e r : Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Politik, München, Wien 1983, S. 118 ff.

⁵ G. K i r s c h , a.a.O., S. 256.

⁶ Vgl. J. H u f f s c h m i d : Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 11. Aufl. Frankfurt 1978, S. 143 ff.

Dr. Dietrich Schönwitz, 37, ist Beamter der Deutschen Bundesbank. Er war bis 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monopolkommission.

tende und kontrollierende Instanz des Bundesministers für Wirtschaft und des Bundeskartellamtes auch als Versuch werten, die Bewältigung der gegenüber kürzerfristig wirksamen prozeßpolitischen Zugeständnissen weniger wählerstimmenwirksamen wirtschaftsordnungsrechtlichen Aufgabenstellung

durch Institutionalisierung eines zusätzlichen ordnungspolitischen Impulsgebers effizienter zu gestalten und

durch die Möglichkeit des Verweises auf wissenschaftlichen und praxisorientierten Sachverstand⁷ abstützen.

Für diese Sichtweise spricht, daß der gesetzliche Auftrag der Monopolkommission gemäß § 24 b Abs. 3 GWB nicht nur darin besteht, Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration zu beurteilen und die Entscheidungspraxis zu Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle durch Kartellbehörden und Gerichte zu würdigen. Der Kommission wird vielmehr darüber hinaus eine ordnungspolitische Initiativfunktion in der Weise zugewiesen, daß sie nach ihrer Auffassung erforderliche Änderungen der einschlägigen Bestimmungen des GWB aufzeigen soll. Die Funktion eines ordnungspolitischen Impulsgebers ist mit der vierten GWB-Novelle von 1980 noch verstärkt worden. Die Monopolkommission ist seitdem bei der Ministererlaubnis in Zusammenschlußkontrollverfahren, d. h. wenn die Möglichkeit des Abweichens von der ordnungspolitischen Konzeption infolge anderer als wettbewerblicher Argumente besteht, im Wege eines von ihr zu erstattenden Sondergutachtens obligatorisch einzuschalten.

Relevante Themenbereiche

Von dieser Einordnung der Tätigkeit der Monopolkommission ausgehend, gewinnt die Frage nach den ordnungspolitischen Vorstellungen, die ihrer Arbeit zugrunde liegen, besondere Bedeutung. In den zehn Jahren ihres Bestehens hat die Kommission in fünf Hauptgutachten und 13 Sondergutachten zu einer Vielzahl von wettbewerbpolitischen Problembereichen Stellung bezogen⁸. Eine geschlossene Darstellung der eigenen ordnungspolitischen Position findet man in den Gutachten nicht. Es wird deshalb versucht, diese Standortbestimmung, gestützt auf eine Auswertung der Äußerungen der Kommission zu konzeptionell besonders bedeutsamen wettbewerbpolitischen Themenbereichen, vorzunehmen. Die Standortbestimmung wird zusätzlich dadurch erschwert, daß der Wortlaut der Gutachten

⁷ Die Zusammensetzung der auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufenen fünfköpfigen Monopolkommission wurde bisher so gestaltet, daß in ihr sowohl Wissenschaftler als auch Vertreter der Wirtschaftspraxis mitwirkten.

häufig „... ein Kompromiß aus teilweise divergierenden Auffassungen [ist], dem die einzelnen Mitglieder aus unterschiedlichen Motiven zugestimmt haben“⁹. Hier zeigt sich, daß das Merkmal der Gutachten der Monopolkommission, mit Minderheitsvoten nicht durchgesetzt zu sein, nicht in jedem Falle vorteilhaft ist; konzeptionsrelevante Konfliktpunkte können durch Kompromißformulierungen, die für alle Mitglieder akzeptabel sind, mit dann reduziertem Festlegungsgrad verdeckt werden.

Der Bestimmung von ordnungspolitischen Grundsätzen werden Aussagen zu folgenden fünf Themenbereichen zugrunde gelegt:

- Ursachen der Unternehmenskonzentration,
- Bedeutung und Ausgestaltung von Mißbrauchsaufsicht und Zusammenschlußkontrolle,
- Begründung von Entflechtungsmaßnahmen,
- Auseinandersetzung mit der Ministererlaubnis,
- Beurteilung von wettbewerbpolitischen Ausnahmebereichen und staatlichen Monopolstellungen.

Literaturbasis sind zum einen die bisher veröffentlichten Haupt- und Sondergutachten einschließlich des im Juli 1984 dem Bundesminister für Wirtschaft vorgelegten fünften Hauptgutachtens mit dem Titel „Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung“¹⁰ sowie zum anderen Einzelpublikationen von Kommissionsmitgliedern.

Konzentrationsursachen

Die Kommission hat im vierten Hauptgutachten eine eigenständige Auseinandersetzung mit den Ursachen der Unternehmenskonzentration begonnen. Diese wurde neben die ausführliche empirische Darstellung und Fortschreibung der Konzentration in den Wirtschaftszweigen und der aggregierten Unternehmenskonzentration gestellt. Mit den Ansätzen einer Ursachenforschung geht die Kommission insofern über die Erörterung einzelner Konzentrationsaspekte in den vorangegangenen Gutachten hinaus, als versucht wird, eine gewichtende Systematik der Ursachen zu entwickeln.

Erste Anhaltspunkte dafür, wie die Kommission die Aufgabe der Sicherung der Wettbewerbsordnung

⁸ Zu einem Überblick über die bisherige Arbeit der Kommission und zu einer Bibliographie der veröffentlichten Gutachten siehe E. Kantzenbach: Zehn Jahre Monopolkommission, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1/1984, S. 5 ff.; U. Immenberg: 10 Jahre Monopolkommission, in: Der Betrieb, 1/1984, S. 31 ff.

⁹ E. Kantzenbach, a.a.O., S. 5; Klammereinschub vom Verfasser.

¹⁰ Erscheint zunächst als Bundestagsdrucksache voraussichtlich im September 1984 und danach in Buchform. Bei Verweisen und Zitaten wird folgendermaßen abgekürzt: HG = Hauptgutachten, SG = Sondergutachten.

grundsätzlich begreift, lassen sich aus der Unterscheidung in *primäre* und *sekundäre* Konzentrationsursachen gewinnen¹¹. Die sekundären Konzentrationsursachen sind eine Konsequenz der dispositiven unternehmerischen Entscheidung für eine bestimmte Markt- und Wachstumsstrategie; auf sie ist in einem ersten Begründungsschritt jede Konzentrationsänderung *formal* zurückführbar. In der Argumentation der Kommission zur Entwicklung einer die Wettbewerbsordnung *kausal* sichernden Wirtschaftsordnungspolitik stehen jedoch die primären Konzentrationsursachen im Vordergrund. Zu diesen gehören neben mehr unternehmensbezogenen Merkmalen (z. B. Größenvorteile, Forschung und Entwicklung, Werbung) als Determinanten des unternehmerischen Entscheidungsprozesses ganz zentral Bedingungen der Wirtschafts- und Rechtsordnung, wie sie in der Abbildung spezifiziert sind.

Die sekundären Konzentrationsursachen wie internes Wachstum, Marktzu- und -austritt sowie Unternehmensverbindungen einschließlich des Aufbaus von Beziehungsgeflechten mit Konzentrationswirkungen sind dementsprechend als Folge wirtschaftlicher und ordnungsbedingter Gegebenheiten einzuordnen, „... die sie vorteilhaft, notwendig oder möglich machen“¹². Bei-

¹¹ Vgl. HG IV, Tz. 705 ff.

¹² HG IV, Tz. 706.

spielsweise wirft die Kapitalmarktverfassung in der Bundesrepublik besondere Finanzierungsprobleme für kleine und mittlere Unternehmen und für Wagnisprojekte auf. Dadurch wird¹³

- der Marktzutritt erschwert,
- innovatives Potential nicht ausreichend gefördert¹⁴ und
- eine Verbindung der kleineren mit größeren Einheiten begünstigt.

Als ein weiteres wichtiges Beispiel werden Schachtelprivilegien des Steuerrechts genannt, die die Kommission als konzentrationsfördernd einstuft.

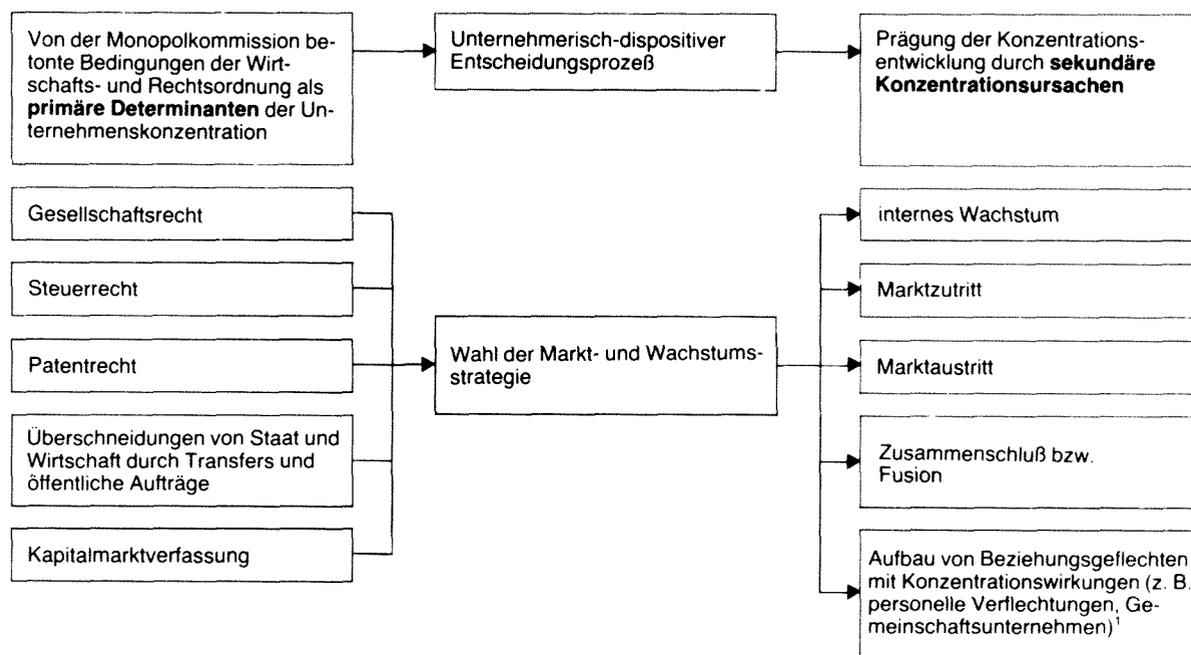
Denken in Ordnungen

Indem die Kommission davon ausgeht, daß mit den Instrumenten der Wettbewerbspolitik, wenn sie auf sekundäre Konzentrationsursachen ausgerichtet sind, häufig nur kurzfristige Wirkungen verbunden sind und eine Priorität der Gestaltung der primären Determinanten empfiehlt, folgt sie einem Verständnis von Wettbewerbssicherung, das sich nicht nur innerhalb der durch

¹³ Vgl. HG IV, Tz. 709 ff.

¹⁴ Siehe dazu auch die aktuelle Diskussion zur Wagnisfinanzierung. Einen Überblick gibt H. Walter: Venture Capital in Deutschland, in: Die Bank, 12/1983, S. 560 ff.

Abbildung
Konzentrationsursachen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung



¹ Diese sekundäre Konzentrationsursache wird von der Monopolkommission in diesem Zusammenhang vernachlässigt. Vgl. dazu D. Schönwitz, H.-J. Weber: Unternehmenskonzentration, Personelle Verflechtungen und Wettbewerb, Baden-Baden 1982. Quelle: Darstellung auf der Grundlage von HG IV, Tz. 705 ff.

das Wettbewerbsrecht vorgezeichneten Ansatzpunkte bewegt. Insofern wird von ihr die ordnungspolitische Initiativfunktion umfassend als Gestaltung der Rahmenbedingungen einer Wettbewerbsgesellschaft ausgelegt. Dies verdeutlicht auch eine programmatische Formulierung von Immenga: „Die Kommission hofft, mit diesen Untersuchungen die Erkenntnis zu vertiefen, daß eine sich als ernsthaft verstehende Ordnungspolitik der Unternehmenskonzentration nicht nur auf dem Felde der Wettbewerbspolitik begegnen darf, sondern insgesamt für insoweit neutrale Bedingungen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung sorgen muß.“¹⁵ In der deutschen Nationalökonomie hat dieses vorrangig ordnungsbezogene Verständnis von Wirtschaftspolitik als „Denken in Ordnungen“ und als den Entwurf wirtschaftspolitischer Therapien prägender Grundsatz der „Ordnungsbedingtheit des wirtschaftlichen Geschehens“ Tradition¹⁶.

Leider wird die Ursachenanalyse im fünften Hauptgutachten nicht fortgesetzt, sondern auf spätere Gutachten verwiesen¹⁷. Es ist zu hoffen, daß dieser Problembereich in den folgenden Gutachten nicht zum Randgebiet wird. Die Kommission könnte damit der insbesondere in bezug auf die Hauptgutachten häufiger geäußerten Kritik entgegenwirken, daß diese zu sehr auf die Symptome der Unternehmenskonzentration ausgerichtet seien und demgegenüber Aussagen über die Gründe und Motive vernachlässigt würden¹⁸.

Strukturorientierte Konzeption

Weitere Hinweise auf die ordnungspolitische Konzeption der Monopolkommission lassen sich aus deren grundsätzlicher Beurteilung der Bedeutung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Zusammenschlußkontrolle gewinnen. Dies wird deutlich, wenn Mestmäcker auf der Grundlage des ersten Sondergutachtens darauf hinweist, daß Bestrebungen, die Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht – z. B. durch eine behördliche Vorprüfung von Preiserhöhungen – auszuweiten, eine „Tendenz zu einer laufenden Preis- und Investitionskontrolle“¹⁹ beinhalten. Damit wurde eine Position bezogen, die die Kommissions-

arbeit im weiteren Verlauf in entscheidenden Themenbereichen prägte: In einer freiheitlichen, auf einer möglichst weitgehenden Trennung von Staat und Wirtschaft aufbauenden Wettbewerbsordnung können laufende politisch-administrative Verhaltenskontrollen allenfalls die Ausnahme, ein Notbehelf sein²⁰.

In der wettbewerbs- und ordnungspolitischen Konzeption der Monopolkommission wird dies in folgenden Leitsätzen konkretisiert²¹:

- Wettbewerbspolitik sollte in erster Linie darauf gerichtet sein, die Wettbewerbsordnung durch Beeinflussung der Marktstrukturen zu sichern.
- Nur wo dies nicht möglich ist, kann durch Verhaltenskontrollen versucht werden, ein wettbewerbsanaloges Marktergebnis zu erreichen.
- Indem die Marktstruktur als vorrangiger Ansatzpunkt der Wettbewerbspolitik betrachtet wird, ist der Zusammenschlußkontrolle grundsätzlich Vorrang vor der Mißbrauchsaufsicht einzuräumen.

Dadurch, daß die Kommission entschieden an dieser strukturorientierten Konzeption festhält, grenzt sie sich von neueren, im Anschluß an die Arbeiten Stiglers²² entwickelten wirtschaftspolitischen Auffassungen ab, denen mit Hoppmann und Schmidchen auch im deutschsprachigen Raum namhafte Vertreter der ordnungspolitischen Diskussion nahestehen²³. Die Anhänger der wettbewerbstheoretischen Variante der sogenannten Chicago School²⁴ lehnen strukturelle Eingriffe grundsätzlich ab. Wie bei der anderen Spielart der in Chicago vollzogenen Rückbesinnung auf die Ursprünge des Liberalismus, dem Monetarismus, ist einer der zentralen Gedanken dieser Schule der Glaube an die Selbstheilungskräfte des Marktes²⁵. In dieser Perspektive sind

¹⁵ U. Immenga, a.a.O., S. 34.

¹⁶ Vgl. nur K. P. Hensel: Über die sozialwissenschaftliche Bestimmung von Wirtschaftssystemen, in: H. Sauer mann, E.-J. Mestmäcker (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen u. a. 1975, S. 227 ff. (S. 231); W. Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin u. a. 1965, S. 50.

¹⁷ Vgl. HG V, Tz. 24 f.

¹⁸ Vgl. z. B. G.-W. Minet: Zum vierten Zweijahresgutachten der Monopolkommission, in: Der Betrieb, 45/1982, S. 2335 ff. (S. 2338).

¹⁹ E.-J. Mestmäcker: Funktionen und bisherige Arbeit der Monopolkommission, in: Schwerpunkte des Kartellrechts, FIW-Schriftenreihe, Heft 73, Köln u. a. 1975, S. 43 ff. (S. 44).

²⁰ Zur dogmengeschichtlichen Fundierung dieser Position und zur Infra-gestellung der Wirksamkeit von Verhaltenskontrollen bei Akzeptanz wirtschaftlicher Macht vgl. F. Böhm: Die außerstaatliche („natürliche“) Gesetzmäßigkeit des wettbewerblichen Wirtschaftsprozesses, in: W. Stützel u. a. (Hrsg.): Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1981, S. 135 ff. (unveränderter Nachdruck aus F. Böhm: Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933, S. 326 ff.).

²¹ Vgl. SG 1, Tz. 3 ff.; E. Kantzenbach, a.a.O., S. 8 f.

²² Vgl. G. J. Stigler: The Organization of Industry, Homewood 1968.

²³ Vgl. z. B. E. Hoppmann: Das Konzept des wirksamen Preiswettbewerbs, Tübingen 1978; D. Schmidchen: Ausbeutung aufgrund einer Wettbewerbsbeschränkung durch Zustand? Kritische Analyse der theoretischen Grundlagen einer freiheitsgefährdenden Wettbewerbspolitik, in: Ordo, Bd. 30/1979, S. 273 ff.

²⁴ Zu einem kritischen Überblick siehe H. H. Kallfass: Die Chicago School – Eine Skizze des „neuen“ amerikanischen Ansatzes für die Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 9/1980, S. 596 ff.

²⁵ So bezeichnet Brunner als einen der vier Punkte, die die monetaristische Sicht charakterisieren, die „relative Stabilität des privaten Sektors“. Vgl. K. Brunner: Die „Monetaristische Revolution“ der Geldtheorie, in: P. Kalmbach (Hrsg.): Der neue Monetarismus, München 1973, S. 70 ff. (S. 74 ff.).

Machtungleichgewichte nicht anhaltender Natur. Sie werden durch aktuelle Konkurrenz wieder abgebaut und durch potentiellen Wettbewerb gezügelt. Wirtschaftliche Macht ist danach bei Einhaltung der Spielregeln eines freiheitlichen Wettbewerbs auf überlegene Effizienz zurückzuführen: Konzentrations-, aber auch Dekonzentrationsprozesse seien Ergebnis eines funktionierenden Wettbewerbs. Die Wettbewerbspolitik solle sich deshalb auf wenige grundsätzliche Normen zur Sicherung der Freiheitlichkeit der Wettbewerbsprozesse, insbesondere auf die Verfolgung von Preisabsprachen, beschränken²⁶.

Verweis auf politischen Entscheid

Kantzenbach hält dem entgegen, daß diese Vorstellungen für die praktische Wettbewerbspolitik wenig relevant seien. Die empirische Wettbewerbsforschung zeigt, daß Konzentrationstendenzen längerfristig anhalten (vgl. Tabelle). „Selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß über sehr lange Zeiträume tatsächlich alle Monopolstellungen durch Marktzutritt, Substitution und Innovation wieder beseitigt würden, würde der gesamtwirtschaftliche Schaden während der Zeit ihrer Wirksamkeit doch eine wettbewerbspolitische Intervention rechtfertigen“²⁷. Leider versäumt es Kantzenbach, zu konkretisieren, was mit „gesamtwirtschaftlichem Schaden“ gemeint ist. Deutlich wird mit diesem Argumentationsmuster jedoch, daß die strukturorientierte Konzeption der Monopolkommission nicht in erster Linie theoretisch, sondern durch Rückgriff auf politischen Entscheid begründet wird²⁸. Dies deckt sich mit der Ordnungskonzeption einer wirtschafts- und sozialpolitisch modifizierten Marktwirtschaft, in der der theoretisch untermauerte Verweis auf einen optimalen Endzustand bis dahin auftretende Zielverletzungen und politische Enthaltensamkeit nicht rechtfertigt²⁹. Politische Handlungen begründende Funktionsmängel sind in einer solchen Ordnungskonzeption nicht nur qualitative Funktionsmängel des Marktsystems, wie natürliche Monopole³⁰, sondern

²⁶ Vgl. E. Kantzenbach, H. H. Kallfass: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, in: H. Cox u. a. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 103 ff. (S. 119).

²⁷ E. Kantzenbach, a.a.O., S. 9.

²⁸ Zur wettbewerbstheoretischen Problematisierung des Verweises auf politischen Entscheid siehe auch W. Möschel: Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen, in: Ordo, Bd. 32/1981, S. 85 ff. (S. 99 ff.).

²⁹ Vgl. dazu auch A. Müller-Armack: Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 19 ff.; ders.: Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: ebenda, S. 63 ff.

³⁰ Zur näheren Erörterung natürlicher Wettbewerbshemmnisse vgl. auch H. Bartling: Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 44 ff.

Tabelle

Langfristige Konzentrationsentwicklung in den Wirtschaftszweigen der Industrie

Jahr	Konzentrationsentwicklung CR ₁₀ ^a
1954	31,1
1960	33,5
1968	38,5
1970	40,9
1973	41,8
1975	42,3
1977	43,7
1979	43,6
1981	43,9

^a Durchschnitt des prozentualen Anteils der jeweils zehn nach dem Umsatz größten Unternehmen eines Industriezweiges am Gesamtumsatz der Industrie.
Quelle: HG III, Tz. 246; HG IV, Tz. 344 und HG V, Tz. 288.

auch temporär-quantitative Funktionsmängel, die auf der Grundlage der bestehenden gesellschaftlichen Zielvorstellungen nicht hingenommen werden sollen.

Strategische Leitbildorientierung

Neben den in der vierten GWB-Novelle weitgehend berücksichtigten Empfehlungen der Kommission hinsichtlich einer Verschärfung der Kontrolle vertikaler und konglomerater Zusammenschlußvorhaben vor allem ressourcenmächtiger Großunternehmen ist die Rolle der Monopolkommission als ordnungspolitischer Impulsgeber in der jüngsten Vergangenheit vor allem mit den im dritten Hauptgutachten entwickelten Vorstellungen zur Unternehmensentflechtung manifest geworden³¹. Dieser Problembereich zeigt, daß die Kommission in der Erfüllung ihres ordnungspolitischen Auftrags auch strategische Überlegungen in ihr Kalkül einbezieht.

Im Ergebnis schlägt sie eine vorsichtige, an wettbewerbspolitischen Zielsetzungen ausgerichtete Entflechtungsregelung vor, die als ultima ratio der Wettbewerbspolitik Entflechtungsmaßnahmen dann rechtfertigt, wenn mißbräuchliches Verhalten von Unternehmen auf die Marktstruktur zurückzuführen ist. Die Kommission hat damit in diesem Fragenkomplex nicht die ordnungspolitisch umfassendere Lösung gewählt, die die Unternehmensgröße zum Eingriffsmaßstab von sogenannten Per-se-Entflechtungsregelungen erheben würde³². Sie begründet ihren Vorschlag nicht nur grundsätzlich mit dem Argument, „... daß einer den Rahmen des geltenden Rechts nicht überschreitenden Entflechtungsnorm aus verfassungspolitischer Sicht der Vorzug zu geben

³¹ Vgl. HG III, Tz. 662 ff.

³² Vgl. zu einem solchen Ansatz für die Bundesrepublik H. Schumacher: Die Entflechtung von Großunternehmen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 12, S. 619 ff. (S. 624).

ist“³³. Mit der zusätzlichen Einbeziehung auch „praktischer“ Erwägungen trägt die Kommission darüber hinaus ihrer Rolle als Hilfsorgan der Wirtschaftspolitik Rechnung, das eben auch zu berücksichtigen hat, ob und wie ordnungspolitische Vorschläge zum Gegenstand der Politik gemacht werden können: Sie führt nämlich für ihren Vorschlag auch ins Feld, daß „... eine solche Entflechtungsregelung letztlich auch von leichter politischer Durchsetzbarkeit wäre ...“³⁴.

Wie begründet derartige Überlegungen sind, zeigt der weitere Verlauf der Entflechtungsdebatte. Obwohl der Wettbewerbsfreiheit dienende und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechende Entflechtungsregelungen in der wissenschaftlichen Diskussion durchaus befürwortet werden³⁵ und auf ihre Verfassungskonformität geprüft wurden³⁶, warfen derartige Fragen, die sofort auf den entschiedenen Widerstand organisierter Gruppen stießen³⁷, nach der Veröffentlichung des Gutachtens für die Bundesregierung Probleme auf, die „... allenfalls langfristig einer Klärung nähergebracht werden können“³⁸. Die wirtschaftspolitische Diskussion der Praxis ist seitdem über diesen Grundsatzbereich zur Verwirklichung einer konsequent wettbewerblichen Wirtschaftsordnungspolitik und zur Verringerung von Diskrepanzen zwischen dem Leitbild einer Wettbewerbsgesellschaft und der Realität hinweggegangen.

Grenzen für Leitbildabweichungen

Die Kommission hat auf der Grundlage ihres strukturorientierten Ansatzes Toleranzgrenzen für Leitbildabweichungen umrissen. Anlaß hierzu war insbesondere die Auseinandersetzung mit der Praxis der Ministererlaubnis nach § 24 Abs. 3 GWB sowie mit wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen und staatlichen Monopolstellungen.

³³ HG III, Tz. 707.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Vgl. z. B. M. Krakowski: Ist eine Entflechtung sinnvoll?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 9., S. 433 ff.; W. Möschel: Wettbewerbsgesetz und Unternehmensentflechtung, in: Ordo, Bd. 31/1980, S. 69 ff.

³⁶ Vgl. R. Scholz: Entflechtung und Verfassung, Baden-Baden 1981, S. 83 ff.

³⁷ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie: Pressemitteilung vom 10. 7. 1980. BDI kritisiert Zweijahresbericht der Monopolkommission.

³⁸ Stellungnahme der Bundesregierung zum dritten Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundesdrucksache 9/460, Tz. 20.

³⁹ Vgl. SG 3, Tz. 38; SG 4, Tz. 53; SG 6, Tz. 38; SG 10, Tz. 30.

⁴⁰ Vgl. SG 5, Tz. 4.

⁴¹ Vgl. SG 3, Tz. 91.

⁴² SG 10, Tz. 65.

⁴³ Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob Unternehmenszusammenschlüsse wirklich geeignet sind, die Beschäftigungssituation langfristig zu verbessern. Die Kommission äußert hierzu Skepsis. Vgl. SG 10, Tz. 66.

Im Rahmen der Ministererlaubnis können zunächst aus wettbewerbspolitischen Gründen untersagte Zusammenschlüsse infolge gesamtwirtschaftlicher Vorteile oder wegen eines überragenden Interesses des Gemeinwesens durch den Bundesminister für Wirtschaft zugelassen werden. Die Unternehmen haben sich in ihren Erlaubnisbeanträgen immer wieder auf das Argument der Sicherung von Arbeitsplätzen in Zeiten ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung berufen³⁹. Die Kommission hat in Auseinandersetzung mit diesem Argument folgende Grundsätze aufgestellt:

□ Wenn mit Schwankungen im Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials konjunkturelle Phänomene Gegenstand wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs sind, rechtfertigt deren Bekämpfung nicht Leitbildabweichungen durch die Inkaufnahme von dauerhaften Verschlechterungen der Marktstrukturen⁴⁰.

□ Bei stabilisierungspolitischen Maßnahmen ist zu beachten, daß auf den Einsatz globaler und nicht spezieller beschäftigungspolitischer Instrumente zurückgegriffen wird, weil durch flexible und reversible Mittel der Globalsteuerung der wettbewerbliche Allokationsmechanismus weniger beeinträchtigt wird⁴¹.

□ Soweit es sich – wie beim Vollbeschäftigungsziel – um hochrangige wirtschaftspolitische Ziele handelt und soweit es sich bei der Zielverletzung um ein „... längerfristiges Problem handelt, das nicht durch die traditionelle Prozeßpolitik kurzfristig gelöst werden kann“⁴², kann dies bei der Erlaubnisentscheidung berücksichtigt und damit eine Leitbildabweichung in Kauf genommen werden⁴³, wenn der Wirtschaftspolitik keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

Sie spricht sich damit für eine undogmatische Orientierung des praktischen wirtschaftspolitischen Handelns am Prinzip der Ordnungskonformität bzw. der Wettbewerbskonformität aus⁴⁴. Das Konformitätspostulat wird im Sinne eines Vorrangigkeitsprinzips behandelt, durch das bestimmte politische Handlungsalternativen hervorgehoben bzw. negiert werden. Es kann jedoch durchbrochen werden, wenn bestimmte gesellschaftlich nicht tolerierbare Probleme nicht ordnungs- und leitbildkonform gelöst werden können. Damit wird eine Ideologisierung des ordnungspolitischen

⁴⁴ Zur Kritik einer zu restriktiven Auslegung des Prinzips der Ordnungskonformität wirtschaftspolitischer Handlungen siehe R. Blum: Die Problematik systemkonformer Steuerung sozialer Systeme, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1/1977, S. 128 ff.

⁴⁵ Vgl. dazu auch G. G ä f g e n: Theorie der Wirtschaftspolitik, in: W. Ehrlicher u. a. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. Aufl., Göttingen 1972, S. 1 ff. (S. 60); D. L ö s c h: Zur Ideologiekritik des traditionellen bipolaren Ordnungsdenkens, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1975, S. 87 ff. (S. 89 ff.).

Konzepts in der Weise, daß wirtschaftliche Ordnungen als Selbstzwecke behandelt werden⁴⁵, vermieden.

Zu starker Staat?

Was die Stellungnahmen zu wettbewerbspolitischen Ausnahmereichen und staatlichen Monopolstellungen betrifft, so ist die Monopolkommission beispielsweise bei der Elektrizitätswirtschaft⁴⁶, bei der Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen und jüngst bei der Verbreitung neuer Medien⁴⁷ sowie bei der Frage der Neuordnung der Stahlindustrie⁴⁸ stets grundsätzlich für mehr Wettbewerb, mehr privatwirtschaftliche Initiative und für Entregulierung eingetreten. Sie baut dabei jedoch – wiederum in Übereinstimmung mit ihrem strukturorientierten Ansatz – nicht unabdingbar auf die Selbstheilungskräfte des Marktes und auf die nivellierende Wirkung des Zeitablaufs. Vielmehr wird die ursprünglich neoliberale Forderung nach einem „starken“ Staat durch eine Befürwortung der Erweiterung staatlicher Kompetenzen bis zur Festlegung einzelwirtschaftlicher Entscheidungen ausgebaut, wenn die Ordnungsbedingungen für funktionsfähige Märkte (noch) nicht vorhanden sind. So hat die Kommission im 13. Sondergutachten der Bundesregierung empfohlen, die Zahlung von Subventionen an die Stahlindustrie von der Realisierung gesamtwirtschaftlich optimaler Unternehmensstrukturen abhängig zu machen⁴⁹.

Eine solche Konzeption, die in besonderen Fällen die Trennung von Staat und Wirtschaft modifiziert, die sonst die marktwirtschaftliche Ordnungsvorstellung prägt, und die Zuständigkeit des Gemeinwesens bis zur konkreten Durchsetzung unternehmerischer Entscheidungen

gen erweitert, setzt Vertrauen in die ordnungschaffende Kraft der politisch-administrativen Instanzen und/oder ihrer Hilfsorgane voraus. Dies ist eine Einstellung, die vor dem Hintergrund von verbändestaatlichen Entwicklungen⁵⁰ und der Geltendmachung von Gruppeninteressen zu Lasten der Ordnungskonzeption zu problematisieren ist.

Zudem hat das Element des hierarchisch gestützten Führungs- und Steuerungsanspruchs infolge fortgeschrittener Unternehmenskonzentration sowie staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Regulierung gegenüber der marktwirtschaftlichen „Selbst“koordinierung an Bedeutung gewonnen⁵¹. Man könnte daher grundsätzlich zu der Auffassung gelangen, daß „... die Großkollektive nicht weiter ausgebaut und ihrer schematisierenden Allzuständigkeit Einhalt geboten werden [sollte]“⁵². Die Empfehlungen der Monopolkommission stellen jedoch auch in diesem Bereich zumindest einen Versuch dar, nicht nur über das ordnungspolitisch Erstrebenswerte zu reflektieren, sondern Möglichkeiten der Durchsetzung mit in die Überlegungen einzubeziehen. Gerade solche Fragestellungen der Durchsetzung⁵³, die in der bisherigen wissenschaftlichen Debatte um eine liberale Wirtschaftsordnungspolitik nicht genügend berücksichtigt wurden, werden in Zukunft verstärkt zu diskutieren sein.

⁵⁰ Siehe dazu den immer noch richtungsweisenden Beitrag von G. Weippert: Zum Verständnis der verbandsstrukturierten Gesellschaft, in: H. O h m (Hrsg.): Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Berlin 1964, S. 123 ff.

⁵¹ Vgl. zu empirischen Belegen auch A. D C h a n d l e r, H. D a e m s (Hrsg.): Managerial Hierarchies. Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprise, Cambridge, London 1980; sowie D. S c h ö n w i t z, H.-J. W e b e r: Wirtschaftsordnung, a.a.O., S. 128 ff.

⁵² G. K i r s c h, K. M a c k s c h e i d t, Ph. H e r d e r-D o r n e i c h, W. D e t t l i n g: Jenseits von Markt und Macht. Eine Ordnung für den Menschen, Baden-Baden 1982, S. 64; Klammereinschub des Verfassers.

⁵³ Vgl. G. K i r s c h: Ordnungspolitik. Das Problem der Kollektive, in: M. T i m m e r m a n n (Hrsg.): Nationalökonomie morgen. Ansätze zur Weiterentwicklung wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, Stuttgart u. a. 1981, S. 227 ff. (S. 233 ff.).

⁴⁶ Vgl. HG I, Tz. 702 ff.

⁴⁷ Vgl. SG 9; SG 11, Tz. 2 ff.; HG V, Tz. 553 ff.

⁴⁸ Vgl. SG 13.

⁴⁹ Vgl. SG 13, Tz. 90 ff. K a n t z e n b a c h (a.a.O., S. 14) nennt als weiteres Beispiel für eine Befürwortung der Erweiterung staatlicher Kompetenzen die Empfehlungen der Kommission für eine Rahmenplanung der Elektrizitätswirtschaft.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 1060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 3007624

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

VERLAG UND HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 7. 1974

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.