

Die Zukunft der Wettbewerbspolitik

*Zur Notwendigkeit und Form einer auf Wettbewerbschancen
ausgerichteten wettbewerbspolitischen Revolution*

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde
der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt
Holger Christian Stöhr
aus Würzburg

Betreuer: Herr Prof. Dr. Norbert Berthold

Inhaltsübersicht

1 Einführung	1
1.1 Objekt.....	1
1.2 Fallstudien.....	6
1.3 Vorgehensweise.....	9
2 Theoretische Basis	12
2.1 Einleitung.....	12
2.2 Theorie des Wettbewerbs.....	12
2.3 Zielanalyse.....	32
2.4 Wettbewerbsbeschränkungen.....	51
2.5 Instrumente der Wettbewerbspolitik.....	68
2.6 Träger der Wettbewerbspolitik.....	74
3 Die faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik in Deutschland	77
3.1 Einleitung.....	77
3.2 Das deutsche Wettbewerbsrecht im Wandel der Zeit.....	79
3.3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).....	85
3.4 Sonstige Rechtsquellen zum Schutz des Wettbewerbs.....	109
3.5 Sonstiges staatliches Handeln.....	112
3.6 Fallstudien.....	123
3.7 Kritische Würdigung.....	130
4 Grundzüge einer wettbewerbspolitischen Neuausrichtung	138
4.1 Einleitung.....	138
4.2 Zugrunde liegende Wettbewerbstheorie.....	141
4.3 Zielsystem der wettbewerbspolitischen Alternative.....	144
4.4 Lageanalyse der wettbewerbspolitischen Alternative.....	149
4.5 Instrumente der wettbewerbspolitischen Alternative.....	170
4.6 Träger einer alternativen Wettbewerbspolitik.....	179
4.7 Fazit.....	212
5 Abgrenzung zu anderen wettbewerbspolitischen Konzeptionen	214
5.1 Einleitung.....	214
5.2 Was ist eine wettbewerbspolitische Konzeption?.....	215
5.3 Ältere Konzeptionen.....	216
5.4 Moderne Konzeptionen.....	221
5.5 Zusammenfassender Überblick.....	241
6 Zusammenfassung	242

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Abbildungsverzeichnis.....	VII
Tabellenverzeichnis.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	X
1 Einführung	1
1.1 Objekt.....	1
1.2 Fallstudien.....	6
1.3 Vorgehensweise.....	9
2 Theoretische Basis	12
2.1 Einleitung.....	12
2.2 Theorie des Wettbewerbs.....	12
2.2.1 Einleitung.....	12
2.2.2 Klassische Wettbewerbstheorie.....	13
2.2.3 Neoklassische Wettbewerbstheorie.....	18
2.2.4 Dynamische Wettbewerbstheorie.....	28
2.3 Zielanalyse.....	32
2.3.1 Kriterien für eine rationale Zielwahl.....	33
2.3.2 Zielebenen.....	33
2.3.2.1 Gesellschaftspolitische Ziele.....	34
2.3.2.2 Gesamtwirtschaftliche Ziele.....	39
2.3.2.3 Spezifisch wettbewerbspolitische Ziele – Funktionen des Wettbewerbs.....	41
2.3.3 Zielbeziehungen.....	42
2.3.3.1 Erste Dilemmathese.....	42
2.3.3.2 Harmoniethese (Non-Dilemma-These).....	50
2.3.3.3 Weitere Dilemmathesen.....	51
2.4 Wettbewerbsbeschränkungen.....	51
2.4.1 Einleitung.....	51
2.4.2 Klassifizierung möglicher Wettbewerbsbeschränkungen.....	52
2.4.3 Kollektive Marktmacht.....	56
2.4.4 Konzentration (individuelle Marktmacht).....	57
2.4.5 Marktmachtmissbrauch.....	65
2.4.6 Staatsmacht.....	65
2.4.7 Diagnose von Wettbewerbsbeschränkungen.....	66
2.5 Instrumente der Wettbewerbspolitik.....	68
2.5.1 Einleitung.....	68
2.5.2 Klassifizierung wettbewerbspolitischer Instrumente.....	69
2.5.3 Eine alternative Erfassung wettbewerbspolitischer Ansätze auf fünf Ebenen.....	72
2.5.4 Verfahrenstechnische Fragen.....	73
2.6 Träger der Wettbewerbspolitik.....	74
2.6.1 Mögliche Träger der Wettbewerbspolitik.....	74
2.6.2 Kurzer Abriss der Neuen Politischen Ökonomik.....	75

3 Die faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik in Deutschland	77
3.1 Einleitung.....	77
3.2 Das deutsche Wettbewerbsrecht im Wandel der Zeit.....	79
3.2.1 Vom Mittelalter bis zur Reichsgründung 1871.....	80
3.2.2 Deutsches Kaiserreich, Weimarer Republik und Drittes Reich.....	82
3.2.3 Bundesrepublik Deutschland.....	84
3.3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).....	85
3.3.1 Zielsetzung und Wettbewerbsbeschränkungen i. S. des GWB.....	85
3.3.2 Neuerungen der 7. Novelle zum GWB.....	87
3.3.3 Verbot des kollektiven Marktverhaltens.....	88
3.3.4 Zusammenschlusskontrolle.....	93
3.3.5 Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.....	99
3.3.6 Ausnahmebereiche.....	108
3.4 Sonstige Rechtsquellen zum Schutz des Wettbewerbs.....	109
3.4.1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).....	109
3.4.2 Inter- und supranationales Wettbewerbsrecht.....	110
3.5 Sonstiges staatliches Handeln.....	112
3.5.1 Patentrecht.....	112
3.5.2 Wettbewerbshemmendes staatliches Handeln.....	117
3.5.3 Wettbewerbsförderndes staatliches Handeln.....	122
3.6 Fallstudien.....	123
3.7 Kritische Würdigung.....	130
3.7.1 Systemimmanente Kritik.....	130
3.7.2 Kritik aus Sicht des ausgewogen-liberalen Zielsystems.....	133
4 Grundzüge einer wettbewerbspolitischen Neuausrichtung	138
4.1 Einleitung.....	138
4.2 Zugrunde liegende Wettbewerbstheorie.....	141
4.2.1 Einleitung.....	141
4.2.2 Wettbewerbsdefinition.....	141
4.2.3 Potenzieller Wettbewerb.....	142
4.2.4 Substitutionswettbewerb.....	143
4.2.5 Komplementärwettbewerb.....	143
4.2.6 Natürliche Monopole.....	144
4.3 Zielsystem der wettbewerbspolitischen Alternative.....	144
4.3.1 Einleitung – Präferenz gesellschaftspolitischer Ziele.....	144
4.3.2 Die Einbindung der Freiheit in ein System gesellschaftspolitischer Ziele	145
4.3.3 Abgrenzung zur traditionellen Zielsetzung der Wettbewerbspolitik.....	147
4.4 Lageanalyse der wettbewerbspolitischen Alternative.....	149
4.4.1 Einleitung – Abschied von der traditionellen Diagnose.....	149
4.4.2 Leitlinien der neuen wettbewerbspolitischen Diagnose.....	150
4.4.3 Frage A: Wie lassen sich relevante Rahmenbedingungen identifizieren?.....	151
4.4.4 Frage B: Welche Rahmenbedingungen sind allgemein relevant? Wie lassen sich diese klassifizieren?.....	154
4.4.5 Frage C: Welche Rahmenbedingungen erscheinen aus Sicht der gewählten Fallstudien besonders bedeutsam?.....	158
4.5 Instrumente der wettbewerbspolitischen Alternative.....	170
4.5.1 Einleitung.....	170
4.5.2 Therapievorschläge für die einzelnen Fallstudien.....	172

4.6	Träger einer alternativen Wettbewerbspolitik.....	179
4.6.1	Einleitung.....	179
4.6.2	Wieso bedarf es neuer Träger der Wettbewerbspolitik?.....	182
4.6.3	Direkte Demokratie.....	184
4.6.3.1	Einleitung.....	184
4.6.3.2	Formen der direkten Demokratie.....	186
4.6.3.3	Reale Beispiele.....	188
4.6.3.4	Vor- und Nachteile der direkten Demokratie.....	189
4.6.3.5	Wahlregeln.....	196
4.6.4	Die verschiedenen Ebenen der Gewaltenteilung.....	198
4.6.5	Stärkung der unabhängigen politischen Meinungsbildung.....	204
4.6.6	Zusammenfassung zu einem System und Ausblick.....	207
4.7	Fazit.....	212
5	Abgrenzung zu anderen wettbewerbspolitischen Konzeptionen	214
5.1	Einleitung.....	214
5.2	Was ist eine wettbewerbspolitische Konzeption?.....	215
5.3	Ältere Konzeptionen.....	216
5.3.1	Freie Konkurrenz der Klassik.....	216
5.3.2	Vollkommene Konkurrenz in der Neoklassik.....	218
5.4	Moderne Konzeptionen.....	221
5.4.1	Funktionsfähiger Wettbewerb (Harvard School).....	221
5.4.2	Optimale Wettbewerbsintensität.....	226
5.4.3	Systemtheoretischer Ansatz der Wettbewerbsfreiheit.....	229
5.4.4	Chicago School.....	233
5.4.5	Das Konzept der gegengewichtigen Marktmacht.....	237
5.4.6	Das Konzept der bestreitbaren Märkte.....	239
5.5	Zusammenfassender Überblick.....	241
6	Zusammenfassung	242
	Anhang: Index of economic freedom.....	251
	Literaturverzeichnis.....	252
	Lebenslauf.....	265

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematischer Aufbau der Arbeit.....	9
Abbildung 2: Bestandteile der Theorie der Wettbewerbspolitik.....	10
Abbildung 3: Der Zusammenhang zwischen natürlichem Preis und Marktpreis bei Adam Smith....	16
Abbildung 4: Unterschiedliche Beurteilung von Monopolen.....	23
Abbildung 5: Wohlfahrtsverlust im Monopol (>dead-weight-loss<).....	24
Abbildung 6: Höhere durchschnittliche Stückkosten im Optimum des Monopolisten.....	25
Abbildung 7: Williamson-trade-off.....	26
Abbildung 8: Dynamischer Wettbewerbsprozess.....	32
Abbildung 9: Wettbewerbsfunktionen in Anlehnung an Herdzina.....	42
Abbildung 10: 1. Dilemmathese.....	43
Abbildung 11: Überblick zu den einzelnen volkswirtschaftlichen Argumenten pro Unternehmenskonzentration.....	44
Abbildung 12: Größenvorteile in Form von Skalenerträgen bei L-förmigem Verlauf der Stückkosten.....	46
Abbildung 13: Einfluss von Größenvorteilen und X-Ineffizienzen auf die Stückkosten.....	50
Abbildung 14: Wichtige Kategorien möglicher Wettbewerbsbeschränkungen.....	53
Abbildung 15: Systematische Einteilung der Wettbewerbsbeschränkungen hinsichtlich der Marktmacht.....	54
Abbildung 16: Systematische Einteilung der Wettbewerbsbeschränkungen hinsichtlich des Marktmachtmissbrauchs.	55
Abbildung 17: Lorenzkurve in Bezug auf die Unternehmenskonzentration.....	58
Abbildung 18: Klassifizierung wettbewerbspolitischer Instrumente.....	70
Abbildung 19: Mögliche Entscheidungsträger der Wirtschafts-/Wettbewerbspolitik.....	75
Abbildung 20: Die faktische Wettbewerbspolitik in Deutschland.....	78
Abbildung 21: Entwicklung einzelner Konzentrationsraten im deutschen Bankensektor gemessen an der Bilanzsumme zwischen 1993 und 2000.....	94
Abbildung 22: Entwicklung des HHI im deutschen Bankensektor gemessen an diversen Größen zwischen 1993 und 2000.....	95
Abbildung 23: Angezeigte vollzogene Zusammenschlüsse in Deutschland seit 1973.....	98
Abbildung 24: Formen des Marktmachtmissbrauchs im GWB.....	102
Abbildung 25: Strompreisentwicklung für Industriestrom in der EU-15.....	123
Abbildung 26: Entwicklung und Zusammensetzung des Strompreises für einen 3-Personen-Haushalt	124
Abbildung 27: Konzentrationsraten bzgl. (Gruppen-) Umsatz bei der Herstellung pharmazeutischer Erzeugnisse in Prozent für das Jahr 2001.....	126
Abbildung 28: Entwicklung der Zahl der Banken in Deutschland.....	128
Abbildung 29: Marktanteil der jeweils fünf größten Banken in der EU 15 im Jahr 2004.....	129
Abbildung 30: Die faktisch in Deutschland praktizierte Wettbewerbspolitik.....	137
Abbildung 31: Die rahmenorientierte Wettbewerbspolitik.....	138

Abbildung 32: Korrelation zwischen ökonomischer Freiheit und BIP/Kopf in USD.....	146
Abbildung 33: Der Zusammenhang zwischen Wettbewerb, den Wettbewerbsfunktionen und den gesellschaftspolitischen Zielen.....	147
Abbildung 34: Der Zusammenhang zwischen dem Wettbewerbsrahmen, Wettkampf, dem Primärziel und den gesellschaftspolitischen Zielen.....	148
Abbildung 35: Klassifikation staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen (Delta-Ebene).....	155
Abbildung 36: Klassifikation volkswirtschaftlicher Produktionsfaktoren (Epsilon-Ebene).....	157
Abbildung 37: Struktogramm zur Diagnose eines wettbewerbspolitischen Handlungsbedarfs.....	158
Abbildung 38: Vergleich der Eigenkapitalquoten verschiedener Länder.....	165
Abbildung 39: Entwicklung der Eigenkapitalquote bei KMU.....	166
Abbildung 40: Entwicklung der Eigenkapitalquote bei deutschen Großunternehmen.....	167
Abbildung 41: Wichtige Aspekte der politischen Entscheidungsfindung einer alternativen Wettbewerbspolitik.....	180
Abbildung 42: Formen der direkten Demokratie.....	187
Abbildung 43: Anzahl der Volksabstimmungen in der Schweiz zwischen 1891 und 2000.....	192
Abbildung 44: Die fünf Ebenen der Gewaltenteilung.....	199
Abbildung 45: Die Vierte Gewalt im Überblick.....	209
Abbildung 46: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Klassik.....	217
Abbildung 47: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Neoklassik.....	220
Abbildung 48: Die wettbewerbspolitische Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs.....	225
Abbildung 49: Optimale Wettbewerbsintensität.....	227
Abbildung 50: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität.....	228
Abbildung 51: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Neuklassik.....	233
Abbildung 52: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Chicago School.....	236

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Zusammenschlussformen, deren betriebswirtschaftliche Motive und Auswirkungen auf Wettbewerb und Kosten.....	61
Tabelle 2.2: Die fünf Ebenen wettbewerbspolitischer Ansätze.....	72
Tabelle 3.1: Aufbau des GWB nach der 7. Novelle.....	87
Tabelle 4.1: Fallstudien und zugehörige relevante Rahmenbedingungen.....	170
Tabelle 5.1: Die verschiedenen wettbewerbspolitischen Konzeptionen im Vergleich.....	241

Abkürzungsverzeichnis

CR _n	Konzentrationsrate der n größten Unternehmen
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DPMA	Deutsches Patentamt in München
DTK	Durchschnittliche Totalkosten
EGV	EWG-Vertrag (der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft)
FI	Index der ökonomischen Freiheit des Fraser Institutes
FOCJ	Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions
FOCUS	Singular von FOCJ
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HF	Index der ökonomischen Freiheit der Heritage Foundation
HHI	Hirschman-Herfindahl-Index
HSBC	Hongkong and Shanghai Banking Corporation
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
MOS	Mindestoptimale Betriebsgröße
MS	Microsoft
NC	Nationale Champions
NIE	Neue Institutionenökonomik
NPÖ	Neue Politische Ökonomik
p _i	Relativer Marktanteil
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SCP	Structure-Conduct-Performance
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
w _p .	wettbewerbspolitisch
WB	Wettbewerbsbeschränkungen
WP	Wettbewerbspolitik
WTO	World Trade Organization
α	Wettbewerbspolitische Ebene der Marktergebnisse
β	Wettbewerbspolitische Ebene des Marktverhaltens
γ	Wettbewerbspolitische Ebene der Marktstrukturen
δ	Wettbewerbspolitische Ebene der staatlichen WB
ε	Wettbewerbspolitische Ebene der Wettbewerbschancen

Für Sarah und Rebecca

1 Einführung

1.1 Objekt

In einer leistungsorientierten Gesellschaft wird Wettbewerb a priori positiv gewertet. Er führe zu einer Auslese der Leistungsfähigsten und erfülle damit ihr grundlegendes Ziel. Dies zeigt sich beispielsweise im sportlichen Bereich. Nur die besten Radfahrer hätten eine Chance, die Tour de France zu gewinnen. Es zeigt sich aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht: Wettbewerb wird als Katalysator eines marktwirtschaftlichen Systems betrachtet. Er führe zur Auslese der aus Sicht des Kunden besten Produkte auf einem Markt. Die unter Wettbewerbsdruck stehenden Konkurrenten haben indes einen Anreiz, den Wettbewerb einzuschränken. Sportler versuchen durch Doping ihrer eigenen körperlichen Beschränktheit zu entkommen und damit ihre Kontrahenten zu übervorteilen.¹ Ebenso versuchen die im wirtschaftlichen Wettbewerb stehenden Konkurrenten diesen zu umgehen. Sie streben monopolistische oder kartellartige Strukturen an, um sich der lästigen Konkurrenz zu entledigen. Somit repräsentiert Wettbewerb einen typischen Fall eines sozialen Dilemmas zwischen individuellem und sozialem Nutzen. Gesellschaftlich werden die Vorteile des Wettbewerbs überwiegend geschätzt, individuell wird Konkurrenz als lästig empfunden. Wettbewerb gefährdet sich somit selbst.² Die zwangsläufige Folge dieses omnipräsenten Phänomens ist eine in der Sprache der Wirtschaftswissenschaftler »suboptimale Versorgung mit dem Gut Wettbewerb«. ³ Wettbewerb erlangt den Charakter eines öffentlichen Guts. Bei Vorliegen dieser Form von Marktversagen wird zumeist die Notwendigkeit einer staatlichen Wettbewerbspolitik abgeleitet.⁴ Dabei ist noch offen, wie eine solche auszusehen hat.

Die **Ziele dieser Arbeit** sind darauf basierend (I) die Begründung der Notwendigkeit einer Neuausrichtung der praktischen bzw. faktischen Wettbewerbspolitik in Deutschland, (II) die Ausarbeitung der Grundzüge eines alternativen wettbewerbspolitischen Ansatzes, (III) eine Abgrenzung dieses neuen wettbewerbspolitischen Ansatzes von geläufigen theoretischen wettbewerbspolitischen Konzeptionen, (IV) aus eher methodischer Sicht die Ableitung eines Referenzschemas zur Analyse der praktischen Wettbewerbspolitik und der konkurrierenden wettbewerbspolitischen Konzeptionen und schließlich (V) zur Veranschaulichung der Problematik eine durchgängige Integration weniger Fallbeispiele in die Analyse. Dabei könnten die Ziele IV und V auch als Mittel zur Erreichung der erstgenannten Ziele interpretiert werden.

Ziel I dieser Arbeit sieht die Begründung der Notwendigkeit einer wettbewerbspolitischen Neuausrichtung vor. Worin liegen die grundlegenden Unzulänglichkeiten herkömmlicher Wettbewerbspolitik? Sie unterliegt zumindest drei grundlegenden Mängeln:

¹ Andererseits könnte man auch das als Wettbewerb betrachten.

² Vgl. Ahrens/Feser (1997), S. 18.

³ Es gibt zahllose Kritiker des Wettbewerbsgedankens. Nach Rosa (2006, S. 82) beispielsweise ist das moderne Leben zu stark durch den Wettbewerbsgedanken durchdrungen. Zwar gesteht er dem Wettbewerb eine unvergleichliche Problemlösungskompetenz zu, jedoch solle er nicht ebenfalls die Wahl der gesellschaftlichen Ziele bestimmen und somit eine unheilvolle Eigendynamik erlangen.

⁴ Vgl. Ahrens/Feser (1997), S. 13.

1. Die herkömmliche Wettbewerbspolitik ist durch eine mangelnde Zielorientierung und zahlreiche Zielkonflikte gekennzeichnet.

Die faktische Wettbewerbspolitik der meisten Länder scheint unfähig, eine einheitliche Linie zu verfolgen. Den wettbewerbspolitisch Verantwortlichen mangelt es insbesondere an klaren wettbewerbspolitischen Zielen: Sie schwanken zwischen den Vorlieben für eine dezentrale Wettbewerbsstruktur, mit einer für die Marktgegenseite vorteilhaften Machtstreuung, und der Präferenz für große Unternehmenseinheiten mit ihren vermeintlichen Kosten- und Innovationsvorzügen. Dieses Dilemma wird in den Wirtschaftswissenschaften auch als 1. Dilemmathese der Wettbewerbspolitik bezeichnet. Eine klare, schlüssige und Erfolg versprechende Wettbewerbspolitik bedarf allerdings klarer Zielvorgaben.

Die meisten wettbewerbspolitischen Diskussionen zeigen indes eine eigenartige Orientierungslosigkeit: Wie kann beispielsweise der Zusammenschluss E-ON/Ruhrgas beurteilt werden? Die einen pochen darauf, dass nur ein Global Player Versorgungssicherheit gewähren könne.⁵ Die anderen heben die negativen Wirkungen des fehlenden Wettbewerbs auf den Kunden hervor. Für die hier vorliegende wissenschaftliche Abhandlung sind nun zunächst nicht die unterschiedlichen Positionen bedeutsam.⁶ Wichtig ist die Feststellung, dass es diese Kontroversen gibt, und damit der Industrie- und Wettbewerbspolitik eine klare Zielorientierung fehlt. Sie verstrickt sich im Dilemma zwischen dem Wunsch nach einer dezentralen Struktur und großen effizienten Unternehmenseinheiten. Wie kann das sein? Deutet dies nicht darauf hin, dass die Wettbewerbspolitik in Deutschland und anderswo praktisch und theoretisch auf tönernen Füßen steht und zwingend einer Runderneuerung bedarf? Diese Frage mag überraschen, ist doch die Wettbewerbspolitik im Zentrum der Erhaltung des marktwirtschaftlichen Systems. Müsste hier nicht eine eindeutige, unstrittige Dogmatik vorherrschen – zumindest unter den Verfechtern des marktwirtschaftlichen Systems? Das Gegenteil ist der Fall: »Kaum ein Gebiet der Volkswirtschaftslehre ist theoretisch so umstritten, wird so kontrovers diskutiert, wie der Komplex Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik.«⁷ Eine sinnvolle Wettbewerbspolitik bedarf aber eines klaren Auftrags und damit klarer Ziele.

2. Die herkömmliche Wettbewerbspolitik ist symptomatisch und vernachlässigt die relevanten Rahmenbedingungen.

Sie orientiert sich dabei an Wettbewerbsbeschränkungen auf einzelnen Märkten in Form von unzulänglichen Marktergebnissen, -verhalten und -strukturen. Damit diagnostiziert sie allenfalls Symptome und vernachlässigt die eigentlichen Ursachen. Sie müsste stattdessen ihren Fokus auf die den Märkten zugrunde liegenden Rahmenbedingungen legen. Die Analogie zur Medizin ist augenscheinlich. Dies zeigt sich bei einer einfachen Erkältung, die mit Schnupfen, Husten, Hals-

⁵ Vgl. Weizsäcker, Carl Christian von, »Wettbewerb ist nicht alles: nur ein finanzstarker Großkonzern kann den Erdgasnachschub sichern«, in: Die Zeit, Nr. 20 vom 08.05.2004.

⁶ Dies ist keine industriepolitische Arbeit, wie wohl sich oftmals Überschneidungen zwischen Industrie- und Wettbewerbspolitik ergeben.

⁷ Olten (1998), S. 16.

und Gliederschmerzen verbunden sein mag. Diese Beschwerden lassen sich beispielsweise mit Schnupfensprays, Halsbonbons oder Antibiotika lindern bzw. behandeln, kurieren aber oft nicht die eigentlichen Ursachen, etwa eine ungesunde Lebensweise oder ein schwaches Immunsystem. So kann es auch nicht Ziel der Wettbewerbspolitik sein, Wettbewerb zu erzwingen, vielmehr sollten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Wettbewerbschancen zu mehren. Folglich ist nicht Wettbewerb in Form eines erzwungenen Wettkampfes das öffentliche Gut, vielmehr erlangen die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs den Charakter von öffentlichen Gütern.

Dies kann anhand eines Beispiels verdeutlicht werden: In letzter Zeit wurde in den Medien insbesondere die Marktmacht der vier großen Stromkonzerne EnBW, E.ON, RWE und Vattenfall und die damit ermöglichte Preispolitik thematisiert und heftig kritisiert. Eine solche Konstellation schafft der politischen Elite Positionierungs- und Profilierungsmöglichkeiten. Es überrascht daher nicht, dass hierzu in den letzten Jahren unterschiedliche, teilweise radikale Lösungen vorgeschlagen wurden. Der hessische Wirtschaftsminister Alois Rhiel forderte beispielsweise für die vier großen Strombetreiber eine Entflechtung in Form eines staatlich erzwungenen Verkaufs von Kraftwerkskapazitäten. Der folgende Auszug zeigt, dass teilweise selbst die Presse den Vorschlag von Alois Rhiel unterstützt:

»Woran liegt es, dass kein Wettbewerb auf dem Strommarkt zustande kommt, der de jure schon mehr als acht Jahre liberalisiert ist? Vor allem daran, dass vier Unternehmen rund drei Viertel der Stromerzeugung kontrollieren – und sich tunlichst untereinander keine Kunden abspenstig machen. Die Folgen dieses strukturellen Mankos lassen sich womöglich mit allerlei Interventionen im Schach halten. Das Manko selbst verschwindet nur, wenn sich die Marktstruktur ändert. Der konsequente Weg dahin ist die Entflechtung, für die Hessen sich jetzt stark macht. Nicht umsonst nennt Rhiel seinen Vorstoß ›ursachenadäquate Wettbewerbspolitik‹.«⁸

Sicherlich sollte eine ursachengerechte Wettbewerbspolitik angestrebt werden. Doch was ist darunter zu verstehen; zählt dazu auch der Vorschlag von Herrn Rhiel? Die ökonomische Theorie kann dieses Argument leicht entkräften.⁹ Auf dem Strommarkt wird Macht nicht durch Kraftwerkskapazitäten sondern durch das Verteilernetz etabliert. Die Belastung des Strompreises durch den Transport und den Vertrieb bezogen auf den Endpreis für Privathaushalte macht knapp 40 Prozent aus. Zudem werden ca. 40 Prozent der Strompreise für den Endkonsumenten durch staatliche Abgaben induziert.¹⁰ Somit verbleiben für die Produktion lediglich etwas über 20 Prozent. Folglich ist der Vorschlag keineswegs ursachenadäquat. In den folgenden Kapiteln wird

⁸ Vorholz, Fritz, ›Enteignung? Wettbewerb!‹: Hessens Wirtschaftsminister Alois Rhiel will Ex-Strommonopolisten entflechten, in: Die Zeit, Nr. 41 vom 05. 10. 2006, S. 27.

⁹ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 214 ff.

¹⁰ Nachdenklich dürfte auch die Tatsache stimmen, dass die durchschnittliche monatliche Stromrechnung für einen 3-Personen-Haushalt (3.500 kWh/a) zwischen 1998 und 2007 ohne die staatlichen Abgaben um 5,5 Prozent sank (VdEW Baden-Württemberg 2007, S. 6), während die staatlichen Abgaben im gleichen Zeitraum um 93,1 Prozent stiegen. Zugegebenermaßen stieg der Strompreis nach einem kräftigen Preisverfall zwischen 1998 und 2000 seither kontinuierlich.

stattdessen eine wirklich auf die Ursachen ausgerichtete, nicht-symptomatische Wettbewerbspolitik vorgestellt und erörtert.

3. Die herkömmliche Wettbewerbspolitik vernachlässigt die Wahl angemessener wettbewerbspolitischer Träger.

Die Vernachlässigung der Träger der Wettbewerbspolitik zeigt sich einerseits in einem Tohuwabohu konkurrierender Instanzen. Auf dem Kapitalmarkt beispielsweise konkurrieren Kartellbehörden in Deutschland und der EU mit der Bundesfinanzaufsicht, der Deutschen Bundesbank, den Regierungen des Bundes und der Länder usw. Dabei werden nur selten politökonomische Ratschläge verwirklicht. Auf der anderen Seite ist die letztlich relevante Instanz, das Wahlvolk, nur äußerst indirekt beteiligt. Im folgenden Abschnitt werden daraus resultierende Konsequenzen erläutert.

Welche Folgerungen können daraus gezogen werden? Ziel I folgert automatisch Ziel II. Wer Kritik übt, sollte möglichst eine Alternative bieten. Ziel II sieht daher die Ableitung einer alternativen Wettbewerbspolitik zumindest in ihren Grundzügen vor. Ziele sind dabei nicht nur für die wissenschaftliche Arbeit notwendig, sondern auch für die Wettbewerbspolitik. Das Zielsystem der hier propagierten Wettbewerbspolitik postuliert eine langfristig nach außen und innen abgesicherte, gesellschaftlich austarierte individuelle Freiheit (ausgewogen-liberales Zielsystem) als Primärziel der Wettbewerbspolitik. Diese Form der Freiheit stellt dabei eine Schnittmenge der gesellschaftspolitischen Ziele Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Frieden dar.¹¹ Ökonomische Ziele sind dabei nebensächlich: Weder die mikroökonomischen Funktionen des Wettbewerbs (Allokation, Distribution, Anpassungsflexibilität und Förderung des technischen Fortschritts) noch die gesamtwirtschaftlichen Ziele (Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum) spielen im Rahmen einer so verstandenen Wettbewerbspolitik eine tragende Rolle. Der instrumentelle Charakter der dem Wettbewerb mittels der ökonomischen Ziele untergeschoben wird, ist nicht mit liberalem Seinsverständnis kompatibel.

Die **grundlegende Idee** bzw. das zentrale Postulat hinsichtlich des wettbewerbspolitischen Wirkungszusammenhangs ist dabei, dass das ausgewogen-liberale Zielsystem im Bereich der Wettbewerbspolitik nicht durch Wettbewerb sondern nur durch **Wettbewerbschancen** gesichert werden kann. Wie anhand verschiedener Fallstudien veranschaulicht wird, sind nicht die Wettbewerbsbeschränkungen auf einzelnen Märkten von Bedeutung, sondern vielmehr der zugrunde liegende Wettbewerbsrahmen. Daraus lassen sich verschiedene Implikationen ableiten: (1) Private Wettbewerbsbeschränkungen sind bei der wettbewerbspolitischen Diagnose als zumeist irrelevant einzustufen. Stattdessen müssen die notwendigen Rahmenbedingungen identifiziert werden. Dabei ist es natürlich denkbar, dass unzureichende Rahmenbedingungen zumindest teilweise auf

¹¹ In Kapitel 2.3.2.1 werden die unterschiedlichen Vorstellungen, die mit den einzelnen gesellschaftspolitischen Zielen verbunden werden, erörtert. Schließlich wird in Kapitel 4.3 das ausgewogen-liberale Zielsystem näher betrachtet.

privaten Wettbewerbsbeschränkungen auf Einzelmärkten basieren. (2) Somit ist tatsächlich nicht Wettbewerb das öffentliche Gut, sondern der Wettbewerbsrahmen bzw. die Wettbewerbschancen. (3) Die wettbewerbspolitische Therapie sollte entsprechend an den erforderlichen Rahmenbedingungen anknüpfen. Sollten deren Unzulänglichkeiten auf privaten Wettbewerbsbeschränkungen beruhen, ist unter Umständen, jedoch keinesfalls zwangsläufig, eine traditionelle Wettbewerbspolitik gegen private Wettbewerbsbeschränkungen anzustreben. (4) Sicherlich können nicht alle notwendigen Rahmenbedingungen ein für alle Mal eindeutig definiert werden. Somit ist eine strikte wettbewerbspolitische Regelbindung im Sinne des Kartell- oder Fusionsverbots kontraproduktiv. Trotzdem wäre eine weitgehende Planungssicherheit für die Wirtschaftsakteure natürlich erstrebenswert. Hier einen Ausgleich zu finden ist eine der größten Herausforderungen der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik. (5) Eine zumindest ausreichend flexible Wettbewerbspolitik ist daher und aufgrund eines breiten Objektbereichs unbedingt politökonomisch zu fundieren.

Eine eher auf den Wettbewerbsrahmen fokussierte Wettbewerbspolitik ist keine Gewähr für eine Lösung aller Unzulänglichkeiten auf Wettbewerbsmärkten. Es gilt sich von dem Ideal der vollkommenen Steuerung der Wirtschaft zu lösen. Die Vorstellung, dass sich die Wettbewerbspolitik auf die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs konzentrieren sollte, folgert keineswegs die Möglichkeit, alle Rahmenbedingungen in erwünschtem Sinne zu gestalten. Insbesondere die Kultur veranschaulicht die begrenzten Möglichkeiten der politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Die intellektuellen Wegbereiter des Sozialismus waren sich darüber bewusst, dass ihr propagiertes System nur bei neuen, weniger egoistischen Menschen langfristig Erfolg versprechend sein kann. Es zeigte sich, dass die radikale Abwendung von marktwirtschaftlichen Systemen einfacher war als die Einführung einer Kultur des Altruismus. Einige Rahmenbedingungen lassen sich allenfalls langfristig und mittelbar beeinflussen.

Zudem birgt eine rahmenorientierte Wettbewerbspolitik in zweifacher Hinsicht die Gefahr, dass eine erkannte politische Notwendigkeit noch lange keine adäquate politische Umsetzung finden muss: Zum einen müsste der Rahmen des Wettbewerbs entsprechend weit betrachtet werden. Ein weiter Rahmen gibt den wettbewerbspolitisch Verantwortlichen einen weiten Objektbereich. Erforderlich wäre hier zwangsläufig eine konsistente Gesamtpolitik, eine (Wettbewerbs-) *Politik aus einem Guss*. Zum anderen müsste der Rahmen flexibel bleiben, da es unmöglich ist, und einem konstruktivistischen Irrtum unterliegen würde, einen vollständigen Wettbewerbsrahmen ein für alle Mal zu formulieren. Dies soll eine eindeutige Ablehnung einer strengen konstruktivistischen Regelpräferenz sein. Eine breite Ausdehnung des Handlungsbereichs der wettbewerbspolitisch Verantwortlichen i. V. m. einer gewissen notwendigen Flexibilität bergen immense politische Gefahren in sich. Die Machtkonzentration in den Händen der wettbewerbspolitisch Verantwortlichen muss kontrolliert werden. Folglich ist eine solche rahmenorientierte Wettbewerbspolitik nur denkbar, wenn sie ein entsprechendes politökonomisches Fundament erhält. Dabei sollte sich eine politökonomische Basis primär an den Erkenntnissen der Neuen Politische Ökonomik (NPÖ) orientieren. Als Lösungsvorschlag wird hier eine direktdemokratisch legitimierte Wettbewerbspolitik propagiert, die von einer unabhängigen 4. Gewalt umzusetzen wäre.

Eine auf einen weiten Rahmen konzentrierte Wettbewerbspolitik manifestiert das wirtschaftspolitische Primat vor anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik. Dies ist kein Zufall. Die Wettbewerbspolitik ist das Herzstück jeder liberalen marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik. Die Interdependenz der Ordnungen muss dabei im Sinne Walter Euckens berücksichtigt werden.¹²

1.2 Fallstudien

Die Umsetzung der Ziele I bis II kann am ehesten durch die möglichst durchgängige Integration von einigen wenigen Fallstudien veranschaulicht werden. Damit wird verdeutlicht, dass die faktische Wettbewerbspolitik einer Revolution bedarf und wie eine solche aussehen könnte. Diese Auswahl erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit, noch kann sie objektiv begründet werden. Die Beispiele erschließen gleichwohl ein möglichst breites Spektrum wettbewerbspolitischer Probleme. Zudem können die Fallstudien und die ihnen zugrunde liegenden Märkte nicht vollständig empirisch oder wettbewerbsrechtlich erfasst werden.

❶ Die erste Fallstudie beschäftigt sich mit einem, wie schon eingangs erwähnt, recht populären wettbewerbspolitischen Thema. Im Jahre 1997 wurde der deutsche Strommarkt im Zuge einer langfristigen europäischen Richtlinie liberalisiert.¹³ Wo zuvor staatlich garantierte Gebietsmonopole vorherrschten, sollte nun ebenfalls der Wettbewerbsgedanke Einzug halten und zu deutlichen Preissenkungen führen. Diese Erwartungen konnten vorübergehend erfüllt werden. Zunächst sanken die Strompreise für den Endverbraucher und die Industrie tatsächlich stark. Inzwischen hat sich dieser Trend indes umgekehrt.¹⁴ Dabei kann die öffentliche Missbilligung hoher Preise in zweifacher Gestalt auftreten. Einerseits könnten die Preise absolut, unabhängig von den zugrunde liegenden Kosten, und andererseits relativ zu den vermuteten Kosten bzw. Preisen in Vergleichsmärkten beanstandet werden. Zumeist werden beide Varianten zusammen auftreten. Die Öffentlichkeit nimmt diese relativ hohen Strompreise insbesondere deswegen mit Ablehnung zur Kenntnis, weil einerseits die Preise in vielen europäischen Ländern deutlich niedriger sind, und andererseits die Stromkonzerne Jahr für Jahr neue Rekordgewinne melden. Somit scheinen die Strompreise von den Stromkosten abgekoppelt zu sein, die Stromanbieter scheinen oligopolistische Preissetzungsspielräume zu besitzen und diese auch zur Gewinnsteigerung einzusetzen. Die Schuld für die hohen Preise wird entsprechend häufig der steigenden Konzentration auf dem deutschen und europäischen Strommarkt zugeschrieben. Den deutschen Strommarkt beherrschen momentan, wie eingangs schon erläutert wurde, die vier großen Konzerne EnBW¹⁵, E.ON, RWE und Vattenfall Europe¹⁶. Im Februar 2006 hat E.ON angekündigt, den spanischen Stromkonzern Endesa übernehmen zu wollen.¹⁷ Die spanische Regierung opponierte zunächst weniger aus wett-

¹² Vgl. Eucken (1990).

¹³ Dem Strommarkt grundsätzlich ähnlich ist der Gasmarkt, der die gleichen Folgerungen erwarten lässt.

¹⁴ Vgl. für die EU-15: Economiesuisse (2006), S. 2 bzw. Kapitel 3.6.

¹⁵ Der weltweit größte Stromkonzern, die staatliche französische Electricité de France, ist mit 30 Prozent des Aktienkapitals an EnBW beteiligt.

¹⁶ Vattenfall Europe ist eine 100prozentige Tochter des schwedischen Stromkonzerns Vattenfall.

¹⁷ Inzwischen ist das Fusionsvorhaben aufgegeben.

bewerbs- denn industriepolitischem Ansinnen gegen dieses Vorhaben. Als wettbewerbspolitische Lösungsvorschläge werden i. A. Preisregulierungen, eine verschärfte Missbrauchsaufsicht und Zusammenschlusskontrolle sowie bisweilen auch konträr eine Erleichterung von Unternehmenszusammenschlüssen zur Schaffung Nationaler Champions vorgeschlagen. Somit stellt sich für den weiteren Gang der Untersuchung die Frage nach der wettbewerbspolitischen Einordnung des Marktes.

② Microsoft ist ein wettbewerbspolitisches Musterbeispiel. Wohl kaum ein Unternehmen wird in der breiten Öffentlichkeit so stark mit Marktmacht und Marktmachtmissbrauch gleichgesetzt. Microsoft hat insbesondere mit dem PC-Betriebssystem Windows® seit geraumer Zeit eine teilmonopolistische Stellung inne.¹⁸ Ähnlich bedeutsam ist die Marktposition bei Bürosoftware-Sammlungen – sogenannten Office-Paketen. Hier besitzt Microsoft mit MS Office, das im Kern aus Word, Excel, Powerpoint und Access besteht, einen Industriestandard. Diese Marktmacht lädt zum Missbrauch ein, der nicht nur in überhöhten Preisen, sondern auch in mangelnder Qualität bestehen könnte. Von den Kartellbehörden wurde Microsoft vorgeworfen, durch die Bündelung seines Internet-Browsers mit dem allgegenwärtigen Betriebssystem, die Konkurrenz von Netscape verdrängt zu haben; ähnliches gilt für den Media-Player. Neben der üblichen Regulierung bzw. Missbrauchsaufsicht ist eine Zusammenschlusskontrolle denkbar ungeeignet, da das Unternehmen hauptsächlich intern gewachsen ist. Grundsätzlich denkbar wäre hingegen eine Zerschlagung bzw. Entflechtung des Unternehmens. Für den weiteren Verlauf bleibt damit die Frage nach der wettbewerbspolitischen Relevanz der Marktmacht von Microsoft.¹⁹

③ Der Weltmarkt für pharmazeutische Erzeugnisse hatte in den letzten Jahren einige internationale Fusionen aufzuweisen. Dazu zählte beispielsweise die Übernahme des bayerischen Generikaherstellers Hexal durch das schweizerische Unternehmen Novartis. Neben der Konzentration werden in der Öffentlichkeit die vorgeblich hohen Preise für zahlreiche patentgeschützte Medikamente kritisiert. Die Pharmakonzerne rechtfertigen dies mit ihren immensen Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Diese würden sich ohne ein hinreichendes Patentrecht nicht lohnen und somit unterbleiben. Die Generikahersteller als Imitatoren der teuren Innovationen würden eine relativ schnelle Amortisation erfordern. Als wirtschaftspolitische Instrumente werden hier gelegentlich Preisregulierungen, eine verstärkte Zusammenschlusskontrolle und die Förderung Nationaler Champions gefordert. Daneben wird aber insbesondere die Schaffung bzw. der Erhalt eines starken Patentrechts als notwendige Voraussetzung für den pharmakologischen Fortschritt genannt.²⁰ Zusammenfassend lässt sich daraus folgende Frage ableiten: Wie sind die Konzentri-

¹⁸ Den Marktanteil sinnvoll zu evaluieren fällt schwer. Sollte nach Neuerwerb, genutzten Installationen oder Nutzern gemessen werden? Letztlich ist es egal, ob Microsoft Windows einen Marktanteil von 80, 90 oder gar noch mehr Prozent hat. Die überragende Bedeutung des Betriebssystems ist für jeden PC-Nutzer offensichtlich.

¹⁹ Anstelle von Microsoft hätten auch einige ähnliche Beispiele, wie Google oder Ebay, gewählt werden können. Microsoft hat jedoch einen wesentlich schlechteren Ruf und taugt daher besser zur Veranschaulichung der entscheidenden Thesen der Arbeit.

²⁰ Es kann dabei allenfalls aus Sicht der gerne nach außen getragenen Moral etwas inkonsequent anmuten, wenn ein Flaggschiff der forschenden Unternehmen einen Generika-Hersteller integriert.

onswellen auf dem Weltmarkt für pharmazeutische Erzeugnisse und wie die anscheinend hohen Preise für diese Waren aus wettbewerbspolitischer Sicht zu bewerten?

④ Innerhalb der EU und im deutschen Wettbewerbsrecht nimmt der gemeinsame Agrarmarkt eine außergewöhnliche Stellung ein. Obwohl beispielsweise in Deutschland unter 2,5 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig sind, werden weit über 40 Prozent des EU-Budgets für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) verbraucht.²¹ Diese wird historisch mit dem Versuch der Selbstversorgung und der Existenzsicherung von Landwirten gerechtfertigt. Auf der anderen Seite lassen sich die im internationalen Vergleich weit überhöhten Preise zusammen mit den horrenden Subventionen kaum rechtfertigen. Zwar ist der Agrarmarkt ein stark fragmentierter Markt, und wird für gewöhnlich von der Wettbewerbspolitik ausgeklammert.²² Dennoch verdient er eine wettbewerbspolitische Betrachtung. In diesem Zusammenhang recht problematisch ist nebenbei die zunehmende Macht von agrarischen Zulieferern, die den Landwirten beispielsweise Saatgut liefern. Hier zeichnet sich gerade durch patentierte genetische Eingriffe (Sterilisierung) ein Oligopol mit weit reichenden Missbrauchsmöglichkeiten ab. Neben Mindestpreisen, Quoten, Prämien für Flächenstilllegungen und direkte Einkommensbeihilfen werden auch Deregulierung und Subventionsabbau als agrarpolitische Instrumente vorgeschlagen. Daraus ergibt sich für den weiteren Verlauf die folgende Frage: Wie ist die EU-Agrarpolitik aus Sicht der Wettbewerbspolitik zu werten?

⑤ Im europäischen Vergleich gilt der deutsche Bankenmarkt als hochgradig zersplittert. Ein nachhaltiger Konsolidierungsprozess steht dem deutschen Bankenmarkt erst noch bevor. Gerade die Übernahme deutscher Banken durch ausländische Konkurrenten²³ weckt die Angst, dass nicht so sehr die Preise (Zinsen) steigen, sondern vielmehr die adäquate Versorgung mit Krediten darunter leiden könnte. Dabei stehen Vorschläge einer verschärften Zusammenschlusskontrolle der Förderung Nationaler Champions gegenüber. Die entscheidende Frage ist dabei: Wie ist der Kreditmarkt wettbewerbspolitisch zu beurteilen?

⑥ Inzwischen wird das Notenemissionsmonopol der Zentralbanken als selbstverständlich erachtet. Wenn Wettbewerb jedoch so segensreich ist, muss jede Abweichung vom Wettbewerbsprinzip begründet werden. Damit stellt sich die Frage nach der wettbewerbspolitischen Rechtfertigung des Notenemissionsmonopols.

⑦ Ein wettbewerbspolitisch nebensächlich wirkendes Beispiel soll im Verlauf der Analyse die Vorgehensweise bei solchen eher unbedenklichen Märkten veranschaulichen: Das Bosman-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Dezember 1995 sorgte für einen Wirbel auf dem europäischen Markt für Fußballspieler. Bis dato war es gängige Praxis der Fußballvereine, teilweise recht hohe Ablösesummen für Spieler von den erwerbenden Vereinen zu verlangen. Zudem war

²¹ Jedoch muss relativierend ergänzt werden, dass die Ausgaben bezogen auf das EU-BIP doch wesentlich bescheidener ausfallen. Nach Lacroix (2005, S. 28 f.) beträgt dieser Anteil im Jahre 2004 »nur« noch 0,43 Prozent.

²² Nach § 28 GWB wird die Landwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich definiert.

²³ Im Jahr 2005 hat beispielsweise die italienische Unicredito S.A. die deutsche Hypovereinsbank übernommen.

nur eine bestimmte Anzahl von Spieler aus dem EU-Ausland je Mannschaft erlaubt. Durch das Bosman-Urteil wurden beide Regelungen verboten. In den folgenden Kapiteln wird daher auch die Frage nach der wettbewerbspolitischen Relevanz des Bosman-Urteils untersucht.

1.3 Vorgehensweise

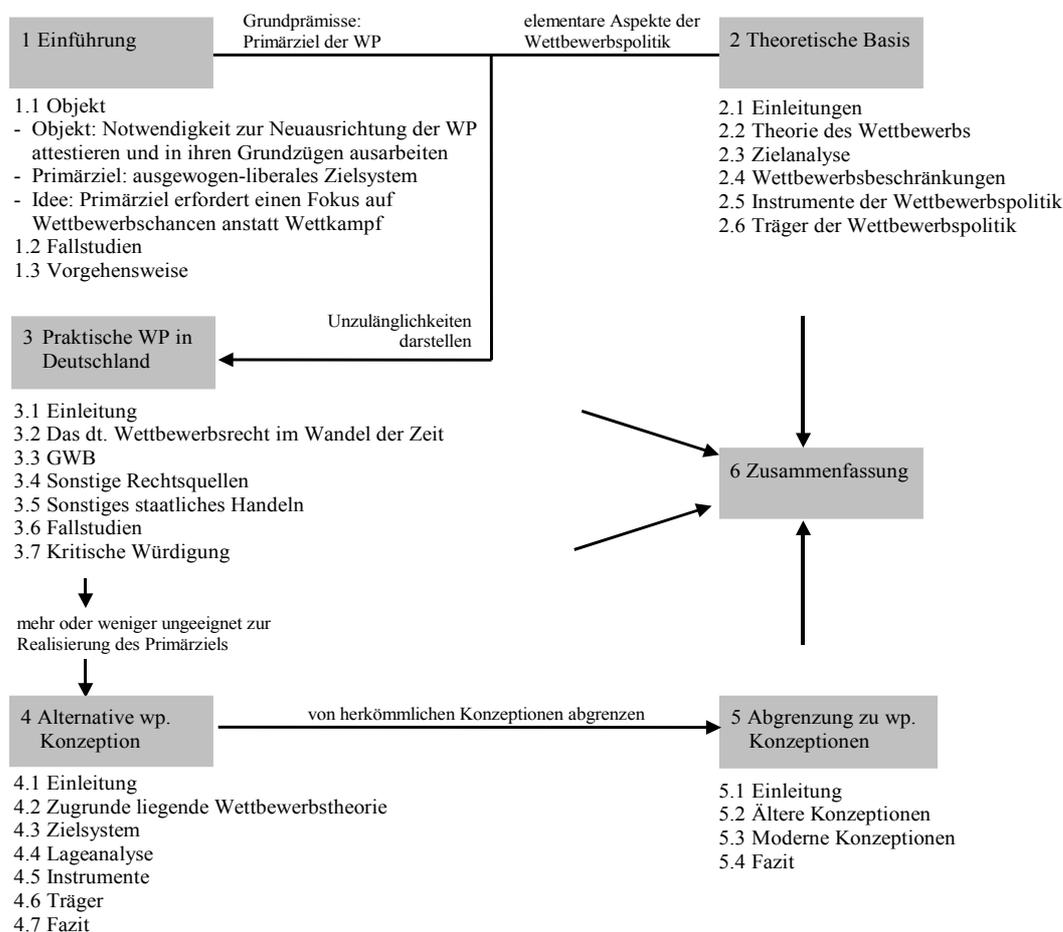


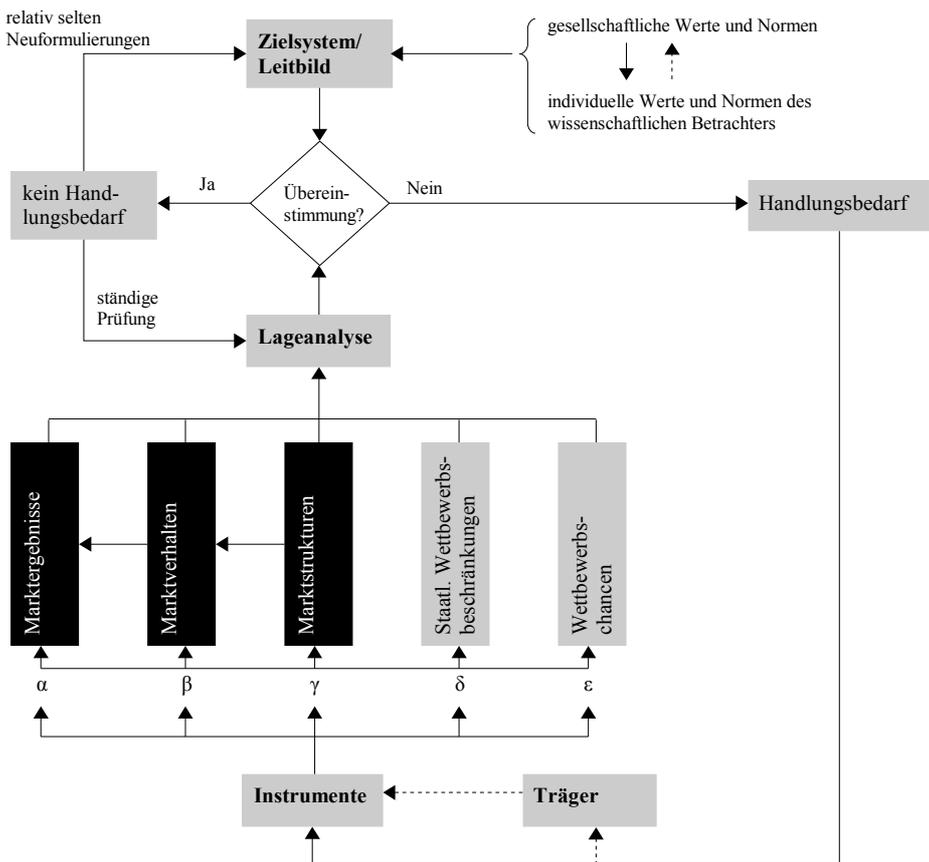
Abbildung 1: Schematischer Aufbau der Arbeit.

Der Aufbau der Arbeit wird in Abbildung 1 schematisch dargestellt. In aller Kürze könnte die Vorgehensweise wie folgt beschrieben werden: Nachdem in Kapitel 2 grundlegende Aspekte der Wettbewerbstheorie und -politik erläutert werden, erfolgt in Kapitel 3 eine Untersuchung der faktischen Wettbewerbspolitik in Deutschland. Aufgrund der mangelnden Performance dieser wird in Kapitel 4 eine alternative wettbewerbspolitische Konzeption erarbeitet. Diese wird in Kapitel 5 von herkömmlichen wettbewerbspolitischen Konzeptionen abgegrenzt.²⁴

²⁴ Die Vorgehensweise entspricht damit dem gewohnten Ziel-Diagnose-Therapie-Schema. Das ausgewogen-liberale Zielsystem aus Kapitel 1 wird mit der (unzureichenden) Lage in Kapitel 3 verglichen um in Kapitel 4 einen Lösungsvorschlag zu erarbeiten, den es in Kapitel 5 von weiteren Lösungsansätzen abzugrenzen gilt.

Genauer betrachtet werden in Kapitel 2 elementare Fragen und Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik erläutert. Diese Analyse ist weitgehend positiv. Werturteile bleiben zumindest der Intention nach außen vor. Dabei orientiert sich die Vorgehensweise an den wesentlichen Elementen einer fundierten Theorie der Wettbewerbspolitik. In Abbildung 2 werden diese übersichtlich und in einem logischen Kontext stehend dargestellt.

Bestandteile der Theorie der Wettbewerbspolitik



Legende:

- α bis ϵ repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- indirekte Zusammenhänge werden gestrichelt dargestellt

Abbildung 2: Bestandteile der Theorie der Wettbewerbspolitik.

Die Wettbewerbstheorie analysiert das Phänomen Wettbewerb. Da Wettbewerb ein wesentliches, ein systemdeterminierendes Kennzeichen marktwirtschaftlicher Systeme ist, ist die wirtschaftspolitische Kontrolle und Sicherung des Wettbewerbs ein naheliegendes Ansinnen. Daher werden anschließend die zentralen Aspekte der Wettbewerbspolitik behandelt: Zielsystem, Lageanalyse in Form der Ermittlung von Wettbewerbsbeschränkungen, Analyse der Instrumente und schließlich noch die Analyse der hierzu erforderlichen Träger. In Abschnitt 2.5.3 wird dabei ein Schema zur Erfassung wettbewerbspolitischer Ansätze auf 5 Ebenen vorgestellt. Dieses wird als zentrales Analyseinstrumentarium für die folgenden Betrachtungen dienen. Es muss betont

werden, dass Kapitel 2 nicht der Ableitung einer optimalen Wettbewerbspolitik dient. Vielmehr werden grundsätzliche Fragen gestellt und diskutiert. Sicherlich stecken darin Lösungsansätze.

Danach wird die praktische und faktische Wettbewerbspolitik in Deutschland untersucht. Nach einem knappen historischen Abriss erfolgt eine ausführliche Betrachtung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Anschließend werden weitere Rechtsquellen zum Schutz des Wettbewerbs vorgestellt. Danach werden sonstige mehr oder weniger bedeutsame staatliche Handlungen betrachtet. Im Anschluss wird die faktische Wettbewerbspolitik auf die sieben Fallstudien bezogen. Zum Abschluss werden die Kritikpunkte nochmals zusammengefasst.

Es wird sich zeigen, dass die praktische Wettbewerbspolitik aus Sicht des Primärziels unzureichend ist. Folglich bedarf es einer wettbewerbspolitischen Neuausrichtung. Daher werden die Grundzüge einer solchen alternativen wettbewerbspolitischen Konzeption vorgestellt. Nach einer Einführung erfolgt eine knappe Ergänzung zur dynamischen Wettbewerbstheorie. Anschließend werden die traditionellen Felder der Wettbewerbspolitik erarbeitet: Ziel-, Lage-, Instrumental- und Trägeranalyse. Dabei tritt deutlich hervor, dass diese nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Insbesondere die Zielanalyse und die Diagnose gehören zusammen. Sie umschreiben die Frage nach dem wettbewerbspolitischen Eingriffsbedarf. Eine rahmenorientierte Wettbewerbspolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass nicht die Wettbewerbsstruktur oder das Wettbewerbsverhalten auf Einzelmärkten analysiert, sondern die notwendigen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Dabei gerät man leicht in Gefahr, alles und jedes als wettbewerbspolitisch relevant zu postulieren. Eine Erfolg versprechende Wettbewerbspolitik, die am Rahmen orientiert ist, sollte hingegen zunächst den staatlichen Einfluss auf Märkte reduzieren. Im zweiten Schritt sollte dann der Fokus auf wenige grundlegende Rahmenbedingungen gelegt werden. Dazu zählt neben der essenziellen Netzinfrastruktur und dem Bildungssystem auch ein funktionierendes, effizientes Finanzsystem. Weiterhin geht es um die Frage des wettbewerbspolitischen Handelns. Hinsichtlich des Einsatzes der Instrumente erscheint eine strikte Regelbindung kontraproduktiv, da sie die notwendige Flexibilität nicht gewähren kann. Die Trägeranalyse hebt hingegen den mangelnden Willen und die mangelnde Fähigkeit der politisch Verantwortlichen hervor. In diesem Kontext erscheint die Regelbindung wiederum vorteilhaft. Eine sinnvolle Wettbewerbspolitik bedarf also einer Synthese aus Instrumental- und Trägeranalyse: Eine hinreichende Flexibilität in Form einer zumindest partiellen Diskretion ist nur mittels einer hinreichenden politökonomischen Fundierung denkbar. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Ausblick. Soweit sinnvoll, werden die Fallstudien in die Analyse einbezogen.

Danach wird der alternative wettbewerbspolitische Lösungsansatz von den herkömmlichen wettbewerbspolitischen Konzeptionen abgegrenzt. Zunächst werden dabei ältere Konzeptionen betrachtet. In Anschluss werden die wettbewerbspolitischen Konzeptionen vorgestellt, die heute die wettbewerbspolitische Diskussion bestimmen und Teil der praktischen Wettbewerbspolitik der OECD-Nationen sind. Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse kurz zusammengefasst.

2 Theoretische Basis

2.1 Einleitung

In Kapitel 3 wird die praktische Wettbewerbspolitik Deutschlands kritisch analysiert. Kapitel 4 dient zur Präsentation eines alternativen wettbewerbspolitischen Ansatzes. Dieser wird in Kapitel 5 von geläufigen wettbewerbspolitischen Konzeptionen abgegrenzt. Für alle diese Vorhaben ist ein einheitlicher analytischer Referenzrahmen notwendig. Jede praktische oder theoretische Wirtschaftspolitik bedarf dabei der folgenden Elemente:

1. Theorie über die grundlegenden wirtschaftlichen Zusammenhänge und die Wirkungen des Einsatzes wirtschaftspolitischer Instrumente,
2. explizites oder implizites Zielsystem,
3. Lageanalyse,
4. wirtschaftspolitisches Instrumentarium,
5. dazu passende Träger.

Anhand dieser Vorgaben wird Kapitel 2 gegliedert. Zunächst werden die gängigen Theorien zur Erklärung des Phänomens Wettbewerb betrachtet. Da ein wie auch immer definierter Wettbewerb zumindest von den meisten Ökonomen als positiv erachtet wird, gilt es ihn gegebenenfalls wirtschaftspolitisch zu sichern. Anschließend werden dazu die wesentlichen Elemente der Wettbewerbspolitik beleuchtet: Ziel-, Lage-, Instrumenten- und Trägeranalyse. Das Ziel des gesamten Kapitels ist eine möglichst wertfreie Analyse. Zwar liegt die Überzeugung zugrunde, dass Wertfreiheit im Extrem (positive Wissenschaft) eine Illusion darstellt, trotzdem kann eine Analyse bestrebt sein, so weit als möglich frei von Werturteilen zu bleiben. Dies ist insofern angebracht, als Kapitel 2 als Referenz zur Beurteilung der folgenden Analyse dient.¹ Dort werden praktische und theoretische wettbewerbspolitische Konzeptionen betrachtet. Diese kommen nicht ohne ein entsprechendes Bündel an expliziten oder impliziten Werten aus.

2.2 Theorie des Wettbewerbs

2.2.1 Einleitung

Im Laufe der wirtschaftswissenschaftlichen Ideengeschichte entwickelten sich unterschiedliche theoretische Vorstellungen. Die einflussreichsten Wettbewerbstheorien werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt. Neben der klassischen und der neoklassischen Wettbewerbstheorie findet hier die heute quasi allgemein anerkannte dynamische Wettbewerbstheorie ihren Platz.

Die Wettbewerbstheorie sollte im Kontext der Theorie der Wettbewerbspolitik betrachtet werden (vgl. Abbildung 2). Sie bedarf zunächst einer (zumindest impliziten) Definition dessen, was unter Wettbewerb verstanden wird. Weiterhin muss sie in der Lage sein, die Gegebenheiten und

¹ In diesem Sinne könnte Kapitel 2 als *Auslagerung* der Kapitel 3 bis 5 betrachtet werden.

Prozesse auf Wettbewerbsmärkten zu erklären. Dazu zählt der Zusammenhang zwischen Marktstrukturen, -verhalten, -ergebnissen und dem ihnen zugrunde liegenden Wettbewerbsrahmen. Umstritten ist, ob auch die Beschreibung und Erläuterung des Transmissionsmechanismus zwischen wettbewerbspolitischen Instrumenten und deren Auswirkungen auf die Lage auf Wettbewerbsmärkten als Teil der Wettbewerbstheorie gelten soll. In dieser Arbeit wird dieser Bereich als Teil der Theorie der Wettbewerbspolitik betrachtet und innerhalb der diversen wettbewerbspolitischen Konzeptionen in Kapitel 4 und 5 erläutert.

Das Ziel der folgenden Ausführungen ist keine vollständige dogmenhistorische Abhandlung aller jemals formulierten wettbewerbstheoretischen Vorstellungen. Vielmehr werden diese auf ihre theoretische Essenz hin untersucht. Dabei kann es nicht überraschen, dass relativ wenige reine Theorien des Wettbewerbs übrig bleiben. Diese werden im Folgenden dargestellt. Dazu zählen die Klassik, die Neoklassik und die dynamische Wettbewerbstheorie.² Der Ordoliberalismus lieferte hinsichtlich der Wettbewerbstheorie keine bedeutsamen neuen Erkenntnisse gegenüber der Neoklassik.

Zur Analyse dieser unterschiedlichen wettbewerbstheoretischen Vorstellungen scheint ein einheitlicher Rahmen der Darstellung geeignet zu sein. Zwar mag ein solcher Rahmen die Darstellung ungehörlich in ein Korsett zwingen, trotzdem werden die folgenden Fragen, die in ihrer Art konstitutiv für jedes sozialwissenschaftliche Objekt sind, bei der Analyse der genannten Theorien des Wettbewerbs als Leitfaden dienen: (1) Wie lässt sich das Objekt Wettbewerb von anderen sozialwissenschaftlichen Objekten abgrenzen? Was wird also unter Wettbewerb subsumiert?³ Wie wird Wettbewerb jeweils definiert? (2) Wie kann der Wettbewerbsprozess beschrieben werden (dynamische Analyse)? (3) Welche Wirkungen hat das Objekt Wettbewerb auf andere sozialwissenschaftliche bzw. ökonomische Objekte und Subjekte (komparativ-statische Analyse)? (4) Welche Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein, damit der Wettbewerbsprozess so stattfinden kann und die entsprechenden Wirkungen generiere?

2.2.2 Klassische Wettbewerbstheorie

Im Laufe der Entwicklung des menschlichen Geistes gab es viele Menschen, die sich über wirtschaftliche Zusammenhänge Gedanken machten. Die meisten der daraus resultierenden Vorstellungen waren allerdings keinem einheitlichen ökonomischen Weltbild zuzuordnen. Es gab keine bedeutenden ökonomischen Denkschulen. Erst ein solches Netzwerk von Denkern kann für gewöhnlich bedeutende Fortschritte verbuchen, da sich die einzelnen Denker gegenseitig antreiben und intellektuell befruchten. Ein großer Wurf eines einzelnen Denkers ist hingegen eher selten. Philosophische, politische und naturwissenschaftliche Fragestellungen hingegen wurden im Laufe der wissenschaftlichen Evolution intensiv betrachtet. Dieses Mauerblümchendasein der

² Vgl. dazu Mantzavinos (1994), S. 13.

³ Diese Frage ist nicht gleichzusetzen mit der Frage »Was ist Wettbewerb?« Hier würde die Definition schon einen Großteil der noch zu erzeugenden Erkenntnis mit einschließen. Aus methodologischer Sicht ist diese Vorgehensweise daher abzulehnen.

Ökonomik änderte sich schlagartig im 18. Jahrhundert. Auf den britischen Inseln entwickelte sich eine Richtung des Denkens, die einen ähnlich durchschlagenden Erfolg wie die britische Imperialpolitik verzeichnen konnte. Sie ging einher mit der Entwicklung der ersten industriellen Strukturen. Es wäre jedoch falsch zu glauben, dass diese Gedanken hier zum ersten Mal auftauchten. Sie basierten in vielfältiger Weise in der Tradition der abendländischen Kultur. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt waren die Aussagen der französischen Physiokraten und natürlich der Geist der Aufklärung, der damals ganz Europa erfasst hatte.⁴

Es ist aufgrund der Meinungsvielfalt der klassischen Ökonomen vielleicht etwas verwegen, von den Klassikern zu sprechen. Zur Zeit der Klassiker (grob: 1750-1850) gab es keine hegemoniale Wirtschaftstheorie, die alle Gedanken konsistent einer Modellwelt unterzuordnen verstand.⁵ Trotzdem entsprangen die meisten klassischen Ökonomen einem gemeinsamen Geiste - dem Geiste der Aufklärung. Ziel der Aufklärung war die mentale und physische Befreiung des Individuums aus dem Gefängnis der gesellschaftlichen Traditionen.^{6,7} In der Praxis bedeutete das, dass dem Individuum Vorrang vor dem streng hierarchischen und ständischen System des Absolutismus eingeräumt wurde. Im Geiste der Aufklärung sahen also die meisten Sozialwissenschaftler das vorrangige gesellschaftliche Ziel in der individuellen Freiheit. Freiheit sollte auch der wirtschaftende Mensch haben. Zünfte und andere Beeinträchtigungen des wirtschaftlichen Handlungsspielraums – etwa Zölle – wurden als überholt und schädlich angesehen.⁸ Deswegen stand vor der wissenschaftlichen Betrachtung der Märkte schon das Votum pro Marktfreiheit fest. Der Liberalismus fand damit seine ökonomische Implementierung.

Die Klassiker waren sich allerdings durchaus bewusst, dass individuelle Freiheit durch Mitmenschen eingeengt wird. Sie suchten daher nach einem Prinzip, das ein Höchstmaß an gesellschaftlich aufsummierter individueller Freiheit gewähren könne. Der bekannteste der klassischen Ökonomen, Adam Smith, hat den Zeitgeist zutreffend eingefangen. Er war geprägt durch die Moralphilosophie der Aufklärung und die ökonomischen Vorstellungen der Physiokraten in Frankreich.⁹ Er erkannte wohl, dass die Interessen des Individuums und der Gemeinschaft divergieren können. Individuelle Freiheiten können sich also gegenseitig beeinträchtigen. Dessen ungeachtet war er der Überzeugung, dass eine Harmonie zwischen Eigen- und Gemeininteresse möglich sei. Dafür sorgen der individualethische Zwang der Sympathie für Mitmenschen, die sozialetisch fundierte freiwillige Befolgung ethischer Normen, staatlicher Zwang und schließlich nicht zuletzt

⁴ Vgl. Borchert (1985), S. 129: »Vorbereitet von den Physiokraten, verstärkt sich in der Klassik die liberale, wettbewerbsfreundliche Grundhaltung ...«

⁵ Das mindert natürlich die Konsistenz bzw. das intersubjektive Verständnis. Gleichwohl fördert es umgekehrt auch die Kreativität, die am Anfang einer Wissenschaft eindeutig Vorrang vor Konsistenz haben sollte. Denn eine Wissenschaft, die in den Kinderschuhen steckt, kann nicht wissen, wohin die Reise führen wird.

⁶ Vgl. Sandvoss (1989), S. 238, Wilson (1998), S. 23 ff.

⁷ Im Grunde genommen war die Aufklärung eine späte Antwort der Neuzeit auf die Divergenz zwischen mittelalterlichen gesellschaftlichen Vorstellungen (Glaube, Gefolgschaft und Stände) und den neuen naturwissenschaftlichen, technischen und geografischen Entdeckungen.

⁸ Vgl. Smith (1978), S. 112 f.

⁹ Vgl. Mantzavinos (1994), S. 17, Olten (1998), S. 35.

der wettbewerbliche Zwang der Konkurrenz.¹⁰ Wettbewerb habe also eine disziplinierende Wirkung auf die Menschen, die sich gegenseitig auszubeuten versuchen. Erklären lässt sich das mit der Feststellung, dass wirtschaftliches Handeln eben nicht nur in einem Nullsummenspiel bestehe.¹¹ Im Wettbewerb stehende Kontrahenten treiben sich gegenseitig zu Höchstleistungen an, was für gewöhnlich zu einem Mehr an Gütern führe. Wettbewerb wurde a priori als gut empfunden. Wettbewerb habe eine disziplinierende Wirkung auf die egoistisch handelnden Menschen. Trotz dieses vorwissenschaftlichen Urteils entwickelte sich daraus eine interessante Analyse des Phänomens Wettbewerb.

Wettbewerb wurde ähnlich dem heutigen alltäglichen Sprachgebrauch als das Konkurrieren mehrerer Akteure um ein Objekt verstanden, wobei die Akteure die gleichen Ziele bezüglich des Objektes haben. Dabei gingen die Klassiker methodologisch von eigennützig handelnden und denkenden Menschen aus. Methodologisch in dem Sinne, dass sie den Menschen nicht grundsätzlich Egoismus attestieren wollten. Vielmehr war ihr Ziel dabei, zu zeigen, dass auch dann, wenn man vom schlimmsten Fall ausgeht – alle Menschen denken ausschließlich an sich selbst –, ein marktwirtschaftliches Wettbewerbssystem immer noch die besten allokativen Ergebnisse bringe. Dazu könne es aber nur kommen, wenn ein entsprechender Rahmen existiere, der folgende Mindestanforderungen enthalte: a) Sicherheit nach außen, b) Sicherheit nach innen und c) eine adäquate (marginale) Infrastruktur.¹²

Diese Vorstellungen entsprangen zweifelsohne dem vorherrschenden Zeitgeist der Aufklärung. Denker der Aufklärung deklarierten gesellschaftliche Ziele, die sie wissenschaftlich zu untermauern versuchten. Es darf daher nicht Wunder nehmen, dass die Vorstellungen über Wettbewerb im klassischen Denken stark teleologisch geprägt waren. Man betrachtete Wettbewerb (abgesehen von wenigen Ausnahmen) als ein gesamtwirtschaftlich, ja gar gesellschaftlich wichtiges und nützliches Phänomen. Die als positiv attestierten Wirkungen des Wettbewerbs gingen dabei schon quasi mit in die Definition mit ein.¹³ Das ist der erste Ansatzpunkt der Kritik an klassischen Wettbewerbsvorstellungen. Wenn man zu viel in eine Definition eines wissenschaftlichen Objektes packt, bleibt nicht mehr viel übrig, das man wissenschaftlich betrachten kann.

Wie stellten sich die Klassiker wettbewerbliche Prozesse vor?¹⁴ Im Gegensatz zur chronologisch folgenden neoklassischen Wettbewerbstheorie gingen die Klassiker von einer dynamischen Wettbewerbstheorie aus, die unseren heutigen Vorstellungen von Wettbewerb ähnelt. »Adam Smith interpretiert den Wettbewerb nicht als einen auf ein statisches Gleichgewicht zielenden Anpassungsprozess, sondern als einen dynamischen Prozess aus vorstoßender Aktion und imitierenden oder überholenden Reaktionen der Wettbewerber. Allerdings glaubt Smith, dass sich die

¹⁰ Vgl. Mantzavinos (1994), S. 17, Schefold/Carstensen (1994), S. 67.

¹¹ Zusätzliche Güter kann man in einem Nullsummenspiel nur dadurch erwerben, dass andere darauf verzichten (müssen). Sie sind damit reine Verteilungsspiele.

¹² Vgl. Olten (1998), S. 34.

¹³ Zumindest in die impliziten Vorstellungen dessen, was man unter Wettbewerb verstand.

¹⁴ Vgl. Smith (1978), S. 48-56.

aus diesem Prozess ergebenden Vorsprungsgewinne und Marktanteilszuwächse jeweils nur kurzfristig halten lassen; der Markt findet stets wieder zum ›natürlichen Preis‹, zum Normalzustand des natürlichen Gleichgewichts, zurück.«¹⁵

Demnach sah Smith Wettbewerb durchaus als einen Prozess, wie ihn später die Vertreter der dynamischen Wettbewerbstheorie so eindrucksvoll beschreiben sollten. Im Unterschied zu unserer heutigen Auffassung der Wirkungsweise des dynamischen Wettbewerbs waren die Vorstellungen der Klassiker aber wohl doch etwas zu optimistisch. Marktversagen wurde als Ausnahme betrachtet,¹⁶ die Notwendigkeit zu einem entsprechenden politischen Handeln beschränkte sich auf die Garantie eines marginalen institutionellen und infrastrukturellen Rahmens. Aus heutiger Sicht wirkt das allzu idealistisch.

Die Preisbildung erfolge also durch ein vorübergehendes Schwanken des natürlichen Preises¹⁷ um den Marktpreis.¹⁸ Zwei Fälle sind dabei zu unterscheiden (vgl. Abbildung 3):

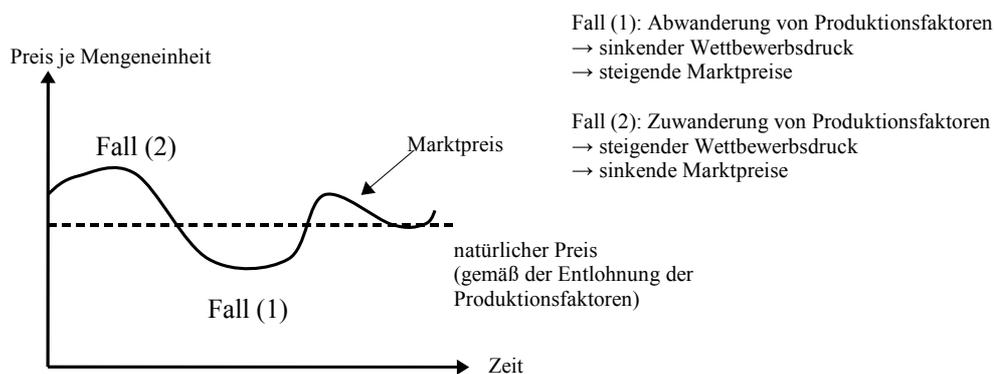


Abbildung 3: Der Zusammenhang zwischen natürlichem Preis und Marktpreis bei Adam Smith (1978, S. 50-1).

(1) Sofern das Angebot höher als die effektive Nachfrage¹⁹ sei, werde der Marktpreis unter den natürlichen Preis sinken. Die Geschwindigkeit der Anpassung hänge dabei nicht zuletzt von der Haltbarkeit der Güter ab. Als Folge erhalten die Anbieter der Produktionsfaktoren in diesem Markt eine zu geringe Entlohnung (Löhne, Bodenrenten, Zinsen und Gewinne) für ihre Produkti-

¹⁵ Olten (1998), S. 38.

¹⁶ Vgl. Smith (1978), S. 54: Zwar wurde die Problematik von Angebotsmonopolen erkannt, aber es herrschte ein Optimismus derart vor, dass dies temporäre Phänomene seien und ihre Ursache zumeist in staatlichen Vergünstigungen hätten.

¹⁷ »Eine Ware wird dann zu dem verkauft, was man als ihren natürlichen Preis bezeichnet, wenn der Preis genau dem Betrag entspricht, der ausreicht, um nach den natürlichen Sätzen die Grundrente, den Arbeitslohn und den Kapitalgewinn zu bezahlen, welche anfallen, wenn das Produkt erzeugt, verarbeitet und zum Markt gebracht wird.« (Smith, 1978 S. 48 f.).

¹⁸ Vgl. Smith (1978), S. 50 f.

¹⁹ Smith (1978, S. 49) unterscheidet zwischen effektiver bzw. wirklicher Nachfrage und latenter bzw. absoluter Nachfrage.

onsfaktoren (Arbeit, Boden und Kapital). Daher werden Sie diese in lukrativeren Märkten anbieten. Damit sinke das Angebot auf dem betreffenden Markt, und der Marktpreis steige forthin.

(2) Ist das Angebot geringer als die effektive Nachfrage steige der Marktpreis über den natürlichen Preis. Folglich ist der Anreiz für neue Anbieter groß, in diesen Markt vorzustoßen. Der daraus entstehende Wettbewerbsdruck führe zu einem tendenziellen Preisdruck.

Langfristig passe sich der Marktpreis aufgrund des Wettbewerbsdrucks dem natürlichen Preis an. Der natürliche Preis wird dabei als gerecht angesehen. Kritik an diesem Konstrukt der natürlichen Preise fällt aus heutiger Sicht nicht schwer: a) Die hierfür notwendige Mobilität der Produktionsfaktoren ist nur bedingt gegeben. Zu Zeiten der Klassiker war diese noch wesentlich eingeschränkter. b) In einem marktwirtschaftlichen System kann es so etwas wie einen natürlichen Preis nicht geben, da letztlich alle Preise voneinander abhängen. Folglich ist es keine haltbare Vorgehensweise, die Preise für die Faktoren als exogene Parameter für die Güterpreise anzusehen. Zudem muss angemerkt werden, dass die klassische Wirkungsanalyse des Wettbewerbs einen ›Black-box‹-Ansatz darstellt. Die konkrete Wirkungsweise wurde nicht näher betrachtet. Spricht man von den Klassikern der Ökonomik, fällt immer der Begriff ›unsichtbare Hand‹.²⁰ Dieser Begriff charakterisiert die klassische Wirkungsanalyse äußerst treffend. Es handelt sich um einen Black-box-Ansatz, den man nicht zu erklären wusste. Die Klassiker hatten keine passende Erklärung dafür, warum egoistische Akteure genau dann gesellschaftlich nützlich handeln, wenn Wettbewerb herrsche.²¹ Sie attestierten Wettbewerb lediglich diese Wirkungen, ohne die Wirkungsweise zu problematisieren.

Ein kleines Zwischenresümee sei an diese Stelle eingefügt: Zwar beschrieben die Klassiker das Phänomen ›Wettbewerb‹ ähnlich unseren heutigen Vorstellungen. Wettbewerb und die unsichtbare Hand, die intentionale Egoisten zu faktischen Altruisten mache (zumindest von den Ergebnissen her betrachtet), können überall im wirtschaftlichen Alltag beobachtet werden. Wissenschaft sollte jedoch nicht im Beschreiben und Beobachten von Phänomenen enden. Vielmehr müssen diese enträtselt werden. Dabei haben uns die Klassiker wenig geholfen. Ihre Vorstellungen von Wettbewerb waren allzu idealistisch und teleologisch. Trotzdem haben die Klassiker unsere Aufmerksamkeit auf ein Phänomen gerichtet, das folgende Generationen entschlüsseln sollten.

Wettbewerb führe laut klassischen Vorstellungen zu optimalen allokativen und distributiven Ergebnissen. Wettbewerb treibe die Menschen dazu, ihr Bestes zu geben, das dann auch aus gesellschaftlicher Sicht das Beste sei. Das liege daran, dass ökonomisches Verhalten in einer Wettbewerbsökonomie kein Nullsummenspiel, und damit keine reine Umverteilung darstelle. Zudem darf nicht übersehen werden, dass Wettbewerb in dynamischer Sicht, den technischen Fortschritt beflügele.²²

²⁰ Vgl. Olten (1998), S. 37.

²¹ Vgl. Herder-Dorneich (1974), S. 122.

²² Vgl. Olten (1998, S. 38).

Die Klassiker übersahen dabei nicht, dass Wettbewerb auch negative Folgen haben könne – etwas Angebotsmonopolisten, die während Hungersnöten Getreide horteten und zu Wucherpreisen verkauften.²³ Diese negativen Folgen wurden aber als eindeutige Ausnahmen gebrandmarkt. Einhelliger Tenor war folglich, den Wettbewerb positiv zu werten. Das darf nicht weiter verwundern. Im Grund genommen waren diese erwünschten Wirkungen schon Teil der vorwissenschaftlichen Vorstellung dessen, was Wettbewerb sei. Wenn nun aber schon vor der wissenschaftlichen Betrachtung ein Ergebnis steht, kann es nicht hernach wissenschaftlich im Rahmen dieser Prämissen betrachtet werden. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei dann lediglich um inhaltslose Tautologien der Art: ›Wettbewerb, der darin besteht, allokativen und distributiven Maxima zu generieren, führt zu allokativen und distributiven Maxima.‹

Die klassischen Vorstellungen von Wettbewerb entsprechen weitgehend unseren heutigen. Doch der Teufel steckt im Detail: Inzwischen wurden die Erkenntnisse wesentlich verfeinert. Am meisten kann die bei den Klassikern nur mangelnde Beschreibung des wettbewerbstheoretischen Transmissionsmechanismus zwischen Voraussetzungen und Wirkungen kritisiert werden. Warum Wettbewerb so wirkt, war den Klassikern so wohl noch nicht bekannt, wie wir es heute dank den Erkenntnissen der dynamischen Wettbewerbstheorie wissen. Weiterhin ist die starke teleologische Durchdringung der (impliziten) Definition des Wettbewerbs zu kritisieren. Trotzdem stand der Rahmen, innert dessen in den mehr als zweihundert Jahren bis heute eine äußerst fruchtbare Entwicklung hätte stattfinden können. Doch leider hat diese Entwicklung lange Zeit nicht stattfinden können. Die Evolution der Wettbewerbstheorie ging in eine Sackgasse.

2.2.3 Neoklassische Wettbewerbstheorie

In jüngerer Zeit wird die neoklassische Theorie mehr und mehr kritisiert. Zwei Zitate mögen das illustrieren: »Die Theorie der ›vollkommenen Konkurrenz‹ (perfect competition) setzte allerdings Bedingungen für den Wettbewerb voraus, die - so musste man später erkennen - entweder unrealistisch oder utopisch waren und den Wettbewerb eher behinderten als ihn förderten.«²⁴ und: »... neoklassischen statischen Theorie der vollkommenen Konkurrenz ... Ein fast hundert Jahre währender Irrweg, den die Wettbewerbstheorie gegangen ist.«²⁵ Warum wird die neoklassische Theorie häufig als Irrweg bezeichnet? Dazu später mehr, zunächst sollte man sich fragen, woraus sie eigentlich entstand. Warum konnte eine so vermeintlich unrealistische Dogmatik einen solchen wissenschaftlichen Erfolg aufweisen?

Drei Faktoren scheinen maßgeblich zur Entwicklung beigetragen zu haben: a) Zum einen gedieh sie im Glauben an das streng deterministische, mechanistische Weltbild, das sich als Antwort auf den Erfolg in den Naturwissenschaften – namentlich der Physik –, auch in den Sozialwissenschaften zu etablieren versuchte. b) Ferner war die neoklassische Theorie eine Antwort auf

²³ Dazu ein Klassiker der mittelalterlichen Wirtschaftsgeschichte Europas: Pirenne (1994), S. 159.

²⁴ Ebenda S. 32.

²⁵ Ebenda, S. 38.

den wissenschaftlichen Sozialismus, der nicht zuletzt durch Karl Marx regen gesellschaftlichen Widerhall fand. c) Schließlich war sie auch eine Gegenposition zu den theoriefeindlichen ›Historischen Schulen‹, die insbesondere in Deutschland eine bedeutende Position innehatten.²⁶ Der erste Faktor wird nun näher betrachtet:

Zwar folgte die Neoklassik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dogmenhistorisch der Klassik, der Übergang war jedoch fließend. Interessant ist dabei die etwas verwunderlich anmutende Zweiteilung der Neoklassik. Intellektuell und wirtschaftsphilosophisch fundierte sie eindeutig in der Klassik. Nicht jedoch in ihrer Methodik.²⁷ Es hat hier also nicht so sehr ein Wandel der fundamentalen Vorstellungen denn vielmehr der Art der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnis stattgefunden. In ihren grundlegenden Einstellungen setzte die Neoklassik nahtlos an die Klassik an. Dies auch innerhalb der Wettbewerbstheorie. Würde man einen neoklassisch geschulten Wissenschaftler verbal zum Thema Wettbewerb befragen, würde er in ziemlich klassischer Manier antworten. Fragt man ihn hingegen, welche Methode die besten Erkenntnisse liefere, würden die Unterschiede zur Klassik deutlich zutage treten. Neoklassisches Denken war zunächst einmal – wie so viele andere Forschungsrichtungen auch – ein der Mode der Zeit entsprechendes Denken. Die Neoklassiker waren wohl der Überzeugung, dass die Methode, die in der Physik seit Isaac Newton so namhafte Erfolge erzielen konnte, auch in den Sozialwissenschaften fruchten müsse. Folglich übernahmen sie die Mathematik – insbesondere die Infinitesimalrechnung – als hegemoniale Methodik.

Ihren Kulminationspunkt erlebte die Neoklassik im 20. Jahrhundert und ist auch heute noch die vorherrschende Methode innerhalb der Ökonomik. Dies, obwohl selbst in der Physik seit Beginn des 20. Jahrhunderts Zweifel an der heilen Welt à la Newton aufkamen. Physiker waren und sind seither nicht mehr davon überzeugt, dass sich das Sein vollständig – ähnlich einer Maschine – entschlüsseln lasse. Vielmehr gestehen Physiker heute ein, dass es Zufall gebe, und somit objektive Erkenntnis letztlich nicht möglich sei.²⁸ Innerhalb der Physik hat in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Paradigmenwechsel stattgefunden,²⁹ den viele Sozialwissenschaftler nicht zur Kenntnis nehmen (wollen). Viele neoklassisch geschulte Denker scheinen nach wie vor der Überzeugung zu sein, dass sich das wirtschaftliche Sein, ähnlich einer Maschine, vollständig ent-

²⁶ Vgl. Kolb (1997), S. 118.

²⁷ Die Lösung dieses Rätsels liegt darin begründet, dass die neoklassische modelltheoretische Untersuchung der Märkte (Modell der vollkommenen Konkurrenz) wettbewerbliches Verhalten ausschließt. Daher lassen sich die klassischen Vorstellungen von Wettbewerb mittels des Modells der vollkommenen Konkurrenz nicht erläutern.

²⁸ Zumindest nicht für einen sich im System befindlichen Beobachter, was der Mensch wohl immer sein wird.

²⁹ Vgl. u. a. Davies/Brown (1993): Im Bereich subatomarer Teilchen (Quanten) stellten die Physiker zum Ende des 19. Jahrhunderts Ungereimtheiten fest. Subatomaren Elementen konnten sowohl Teilchen- als auch Wellencharakter zugeschrieben werden. Werner Heisenberg leitete daraus seine berühmte Unschärferelation ab: Entweder lasse sich der Ort oder der Impuls eines Teilchens exakt bestimmen, aber niemals beides zugleich. Die philosophischen Implikationen der Quantenphysik waren verwirrend und führten zu teilweise bizarren Erklärungen – etwa in Form von ›verborgenen Variablen‹ oder der ›Vielweltendeutung‹. »Nils Bohr sagte einmal, wer von der Quantentheorie nicht schockiert sei, habe sie nicht verstanden.« (S. 7). Den vorherrschenden physikalischen Konsens formulierten jedoch Werner Heisenberg und Nils Bohr in ihrer Kopenhagen-Deutung der Quantenmechanik. Demnach sei die Konsequenz der Unschärfen die Unmöglichkeit letztlich objektive Erkenntnis zu erhalten. Der Mensch als systemimmanenter Beobachter wäre demnach mit dem Phänomen des letztlich nicht entschlüsselbaren Zufalls konfrontiert.

schlüsseln lasse. Die mathematische Methode in den Sozialwissenschaften bedarf allerdings reichhaltiger restriktiver Annahmen. Die elegante Stringenz der Mathematik erfordert Vereinfachung. Das mag wohl dem Grundcharakter von Modellen entsprechen – sie abstrahieren die Welt der vielfältigen Erscheinungen auf wenige relevante Momente –, doch mag die Abstraktion in der Neoklassik zu hoch und damit kontraproduktiv sein.

Nun mag zwar der Antrieb beschrieben worden sein, der zur Entwicklung der Neoklassik führte. Wie sieht diese nun aber konkret hinsichtlich des Wettbewerbs aus?³⁰ Neoklassisches Denken besteht zunächst in der Vorstellung, dass sich der Wert der Güter im Gegensatz zur klassischen und damit auch marxistischen Wertlehre³¹ nicht anhand objektiver Faktoren, wie der eingebrachten Arbeit, messen lasse. Vielmehr lasse sich der Wert der Güter für den Konsumenten nur subjektiv bestimmen.

Zwar war die subjektivistische Werttheorie ein Meilenstein der Entwicklung der Ökonomik. Trotzdem lässt sich daraus noch keine wirklich gehaltvolle Preistheorie ableiten.³² Bestimmt nun der objektive Wert der Reproduktionskosten oder der subjektive Wert des Nutzens den Preis eines Gutes? Marshall brachte die Ökonomik weg von einem »entweder ... oder« zu einem »sowohl ... als auch«. In Analogie zu einer Schere – sowohl das untere als auch das obere Scherenblatt seien zum Schneiden des Blattes erforderlich – sei beides für die Bestimmung der Preise relevant. Ott (1979, S. 27) bezeugt hier Nähe zur hegelianischen Dialektik: Die objektive Werttheorie der Klassik könne als *These*, die subjektive Wertlehre der Neoklassik als *Antithese* und die Preistheorie enthalte als *Synthese* sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite.

Diese Vorstellungen des Grenznutzens zeichneten den Weg, den die Neoklassik gehen sollte, schon deutlich vor. Vom Konzept des Grenznutzens hin zur Anwendung der Infinitesimalrechnung zur Beschreibung wirtschaftlichen Verhaltens war nur ein kurzer Weg, den verschiedene Ökonomen begierig gegangen waren. Leider erforderte ein Modell, das sowohl das Verhalten der Konsumenten als auch der Produzenten vereinen sollte, und damit das gesamte marktwirtschaftliche Verhalten darstellen wollte, weitreichende Restriktionen. Um ein solches komplexes Modell überhaupt noch mathematisch handhabbar zu halten, war es erforderlich, verschiedene Annahmen zu treffen, von denen die meisten Neoklassiker zwar wussten, dass sie äußerst unrealistisch sein mögen, auf die sie aber aus Gründen der Klarheit des Modells nicht verzichten wollten.³³ Wichtige Vorstellungen, die die Klassiker über marktwirtschaftliches Verhalten und über Wettbewerb hatten, wurden aus dem Modell ausgeschlossen.

Die modelltheoretischen Vorstellungen der Neoklassiker vereinigten sich im Modell der vollkommenen Konkurrenz.³⁴ Zunächst geht es allgemeinem ökonomischem Dogma gemäß vom ra-

³⁰ Vgl. dazu und zum Folgenden: Olten (1998), S. 41 ff.

³¹ Vgl. Schumann (1994), S. 168: Die marxistische Lehre basierte mit ihrer Arbeitswertlehre eindeutig in der objektivistischen Wertlehre der klassischen Ökonomik.

³² Vgl. hierzu und zum Folgenden: Ott (1979), S. 26 f.

³³ Vgl. Olten (1998), S. 50 f.

³⁴ Vgl. ebenda S. 45 ff.

tionalen Akteur aus. Aus methodischen Gründen betrachtet man überdies immer das Individuum. Eine Gruppe von Menschen kann dabei nie mehr als die Summe der Einzelnen sein. Ökonomen sind sich bewusst, dass etwa Organisationen durchaus ein Eigenleben entwickeln können, das natürlich auf den Individuen beruht, aber nicht nur aus den Einzelnen heraus erklärbar ist. Der methodologische Individualismus wird also lediglich aus modelltheoretischen Erwägungen heraus erwähnt. Weiterhin sind zumindest folgende Prämissen konstitutiv für das Modell der vollkommenen Konkurrenz:³⁵ a) Homogenität der Güter, b) keine persönlichen Präferenzen, c) keine räumlichen Präferenzen, d) keine zeitlichen Präferenzen, e) vollständige Markttransparenz, f) unendlich hohe Reaktionsgeschwindigkeit, g) offene Märkte, h) atomistische Marktstruktur, i) keine externen Effekte und j) keine Skalenerträge.

Innerhalb dieses Rahmens wurde ein Modell entwickelt, das etwas aseptisch wirkt. Zwar mag es ob seiner modelltheoretischen Eleganz faszinieren. Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass die weitreichenden Annahmen letztlich eine Untersuchung im Vakuum darstellen. Wie das Gleichgewicht zustande kommt, wird dabei von den Neoklassikern zunächst nicht näher problematisiert. Spätere Neoklassiker haben Antworten hierauf ersonnen. So *erfand* der Schweizer Leon Walras den Auktionator, der dafür Sorge, dass sich die Wünsche der beiden Marktseiten einander angleichen.³⁶ Aber eigentlich war das ein Konstrukt, das dem Modell nur aufgestülpt war. Das Modell an sich ist statisch, bzw. allenfalls vergleichend statisch. Die Dynamik, die noch in der Klassik dominierte, ist vollständig aus dem Modell verschwunden.

Was verstehen die Neoklassiker unter Wettbewerb? Sie verstanden darunter ursprünglich nichts anderes als die Klassiker. Wettbewerb war das Ringen mehrerer Akteure um ein gemeinsames Objekt. Dabei verfolgen die Akteure die gleichen Ziele in Hinsicht auf das Objekt. Im Rahmen des Modells der vollkommenen Konkurrenz könnte man Wettbewerb auch als Fehlen von Monopolmacht betrachten. Aufgrund dieser beschränkten Sichtweise des Begriffes Wettbewerb schlägt Stigler (1975, S. 46) vor, dies als *Marktwettbewerb* zu bezeichnen. Erst durch das Aufkommen der dynamischen Wettbewerbstheorie wandelte sich auch das Verständnis des Wettbewerbs durch die Neoklassiker. Worin liegt der entscheidende Unterschied zwischen den klassischen und neoklassischen Vorstellungen über Wettbewerb? Im Unterschied zu den Klassikern ist für die Neoklassiker die Wettbewerbstheorie kein Blackbox-Ansatz. Die Neoklassiker entwickelten ein sehr feines Modell zur Analyse von Marktvorgängen. Leider lässt sich mit diesem Modell, wie sich noch zeigen wird, Wettbewerb nicht hinreichend erklären.

Wie wird der Wettbewerbsprozess erklärt?³⁷ Welche Bedeutung kommt Wettbewerb im Modell der vollkommenen Konkurrenz zu? Sofern wir von der Homogenität der Güter und dem Fehlen jeglicher Präferenzen ausgehen, bleibt in diesem Modell der Preis der einzige Entscheidungsparameter der Marktteilnehmer. »Andere Entscheidungsparameter (z. B. Qualität, Standort, Lie-

³⁵ Vgl. Olten (1998), S. 45-6, Schmidt (2005), S. 5 f., Aberle (1992), S. 28, Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 28.

³⁶ Vgl. Schumann/Meyer/Ströbele (1999), S. 212.

³⁷ Vgl. Olten (1998), S. 50-2.

ferzeit, Präferenzen, usw.) wurden systematisch »wegdefiniert.«³⁸ Wettbewerb könnte in diesem Fall nur noch im Preiswettbewerb bestehen. Betrachten wir das Modell noch näher, fällt letztlich sogar dieser weg. Wenn wir nämlich zusätzlich von einer atomistischen Marktstruktur ausgehen, werden die Marktteilnehmer zu reinen Mengenanpassern bzw. Preisnehmern, für die der Preis ein Datum ist. Würde etwa ein Produzent seinen Preis höher als den Marktpreis setzen, würde er keinen Umsatz erzielen (sofern wir von vollkommener Markttransparenz ausgehen). Würde er ihn hingegen niedriger setzen, würde er zwar alles absetzen, allerdings zu einem niedrigeren Preis als dem Gleichgewichtspreis.³⁹ Da er auch beim Gleichgewichtspreis alles absetzen könnte, hätte er einen geringeren Umsatz bzw. Gewinn. Folglich ist der Marktpreis kein wirklich nutzbarer Parameter für einen atomistischen Marktteilnehmer. Rationale Akteure haben in diesem Fall keinerlei Entscheidungsspielraum mehr. Die Aktionen einzelner Marktteilnehmer haben bei einer atomistischen Marktstruktur keine merklichen Auswirkungen auf die anderen Marktteilnehmer.

Zwei Zitate von bekannten Lehrbuchautoren, denen keine Opposition zur vorherrschenden Neoklassik vorgeworfen werden kann, mögen dies untermauern: »Herrscht auf einem vollkommenen Markt Wettbewerb? (...) In dem für den vollkommenen Markt typischen Gleichgewicht besteht zwar nach wie vor ein Interessengegensatz, aber kein Beteiligter kann seine Zielerreichung noch verbessern, so dass keine Wettbewerbshandlungen vorkommen. Diese sind nur bei Marktunvollkommenheiten sinnvoll.«⁴⁰ »Vollkommene Konkurrenz unter Anbietern liegt dann vor, wenn ein einzelner Anbieter einen nur unmerklichen Einfluß auf den Marktpreis und auf die Aktionen seiner Konkurrenten hat. Demnach verhält sich jeder Anbieter so, als habe er gar keinen Einfluß. Die analogen Bedingungen gelten für die vollkommene Konkurrenz unter den Käufern. Auf einem Markt herrscht vollkommenen Konkurrenz, wenn diese auf beiden Marktseiten angetroffen wird.«⁴¹

Aufgrund der Annahme der Homogenität unterliegt das Produkt keinem technischen Fortschritt, daher kann auch nicht von Wettbewerb in dynamischer Hinsicht gesprochen werden.⁴² Nur dann, wenn man von der atomistischen Marktstruktur ablässt, dient das Modell zur Erklärung wettbewerblichen Verhaltens. Im Oligopol- oder Duopol-Fall wäre allerdings nur Preiswettbewerb zu verzeichnen. Die dynamische Komponente des Wettbewerbs i. S. v. technischem Fortschritt fehlt ebenfalls völlig. Folglich sind vollkommene Konkurrenz und Wettbewerb zwei völlig unterschiedliche Vorstellungen, auch wenn man die Begriffe im Alltag synonym verwenden würde. Im Rahmen der vollkommenen Konkurrenz wird jegliches wettbewerbliche Verhalten im Sinne der Klassik ausgeschlossen. Das mag auch erklären, warum die Neoklassik, wie eingangs erwähnt, eine so scharfe Zweiteilung bezüglich ihrer Vorstellungen über Wettbewerb hat. Einerseits hat man eine völlig neue Methodik und damit Dogmatik entwickelt, verbal wird Wettbe-

³⁸ Olten (1998), S. 45.

³⁹ Vgl. Herdzina (2001), S. 139.

⁴⁰ Stobbe (1983), S. 315.

⁴¹ Henderson/Quandt (1983), S. 141.

⁴² Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 66.

werb aber entsprechend der Klassik interpretiert. Im Laufe der Zeit bekam die neoklassische Ökonomik zahlreiche Ergänzungen und Modifikationen: So wurden Monopole, Oligopole (insbesondere Duopole) untersucht. Weiterhin haben insbesondere Sraffa, Robinson und Chamberlin wegweisende Kritik geübt und Modifikationen etwa in Form der *monopolistischen Konkurrenz* eingeführt.⁴³ In den letzten Jahrzehnten hat sich die Industrieökonomik auf die Untersuchung dieser Abweichungen vom neoklassischen Ideal fokussiert und formuliert dabei insbesondere spieltheoretisch fundierte Oligopoltheorien.

Wettbewerb führt nach neoklassischen Vorstellungen zu optimalen allokativen und distributiven Ergebnissen – sowohl in statischer als auch dynamischer Sicht. Darin stimmen neoklassische Vorstellungen mit den Klassikern ebenfalls überein. Dabei wird das Polypol im Rahmen des Marktstrukturkriteriums der Anzahl der Marktteilnehmer als Idealfall betrachtet. In der Realität dürfte jedoch eine überwiegende Anzahl von Märkten oligopolistisch organisiert sein.⁴⁴ Monopole wurden hingegen lange Zeit in der ursprünglichen neoklassischen Dogmatik aufgrund ihrer allokativen Ineffizienz als ausschließlich schädlich angesehen.

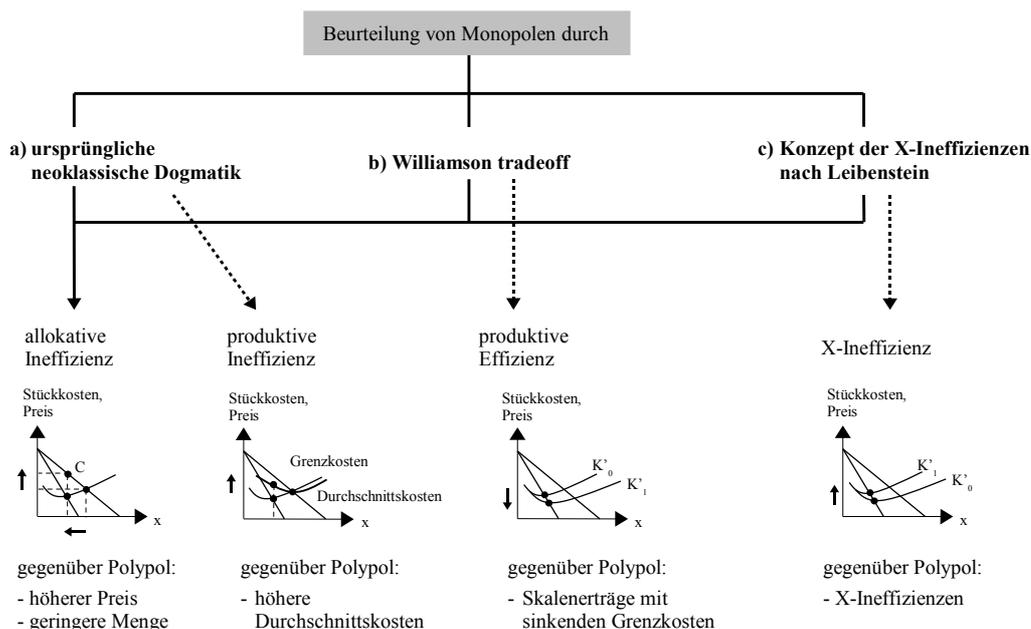


Abbildung 4: Unterschiedliche Beurteilung von Monopolen.

Erst Oliver Williamson⁴⁵ hat modelltheoretisch dargestellt, dass Monopole nicht nur negative Aspekte aufweisen. Sie ermöglichen aufgrund von Skalenerträgen eine höhere produktive Effizienz. Es sei daher zwischen den Nachteilen der ›allokativen Ineffizienz‹ und den Vorteilen der

⁴³ Vgl. Schmidt (2005), S. 7-9.

⁴⁴ Diese Aussage hängt natürlich von den zwangsläufig willkürlich definierten Grenzen der jeweiligen Marktformen ab.

⁴⁵ Vgl. Williamson (1968).

›produktiven Effizienz‹ abzuwägen. Monopole seien daher nicht mehr zwingend a priori als schädlich zu werten. Demgegenüber hat Harvey Leibenstein⁴⁶ hervorgehoben, dass gerade relativ und absolut große Unternehmen zu produktiven Ineffizienzen (›X-Ineffizienzen‹) führen können. Die verschiedenen Vorstellungen zur Beurteilung von Monopolen werden in Abbildung 4 zusammengefasst und anschließend näher erläutert.

Gemäß neoklassischen Vorstellungen sind Monopole im Standardmodell der mikroökonomischen Lehrmeinung als durchweg negativ zu werten (Fall a). Sie führten zu einer schlechteren Marktversorgung: So sinke durch die Monopolisierung die Menge, während gleichzeitig der Preis steige (siehe Abbildung 5).⁴⁷ Dieser Zusammenhang wird als ›allokative Ineffizienz‹ bezeichnet. Da die zunehmende Produzentenrente nicht die ausfallende Konsumentenrente ausgleiche, sinke die gesellschaftliche Wohlfahrt. Der Nettowohlfahrtsverlust in Höhe der Fläche ABC wird allgemein als ›dead-weight loss‹ bezeichnet. Zudem wandelt der Monopolist Konsumenten- in Produzentenrente in Höhe der Fläche CD_{p_pp_M} um.⁴⁸

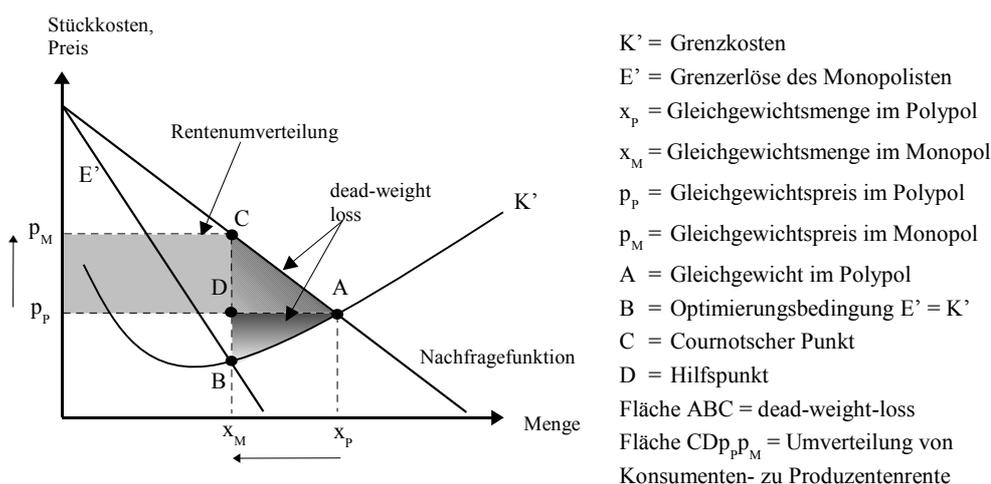


Abbildung 5: Wohlfahrtsverlust im Monopol (›dead-weight-loss‹).

Unterstellt man ferner, dass die Polypolisten in Punkt A im Minimum der Durchschnittskosten produzieren,⁴⁹ wird der Monopolist nicht im Betriebsoptimum und damit produktiv ineffizient arbeiten (siehe Abbildung 6).⁵⁰ Dieser gerne in Lehrbüchern dargestellte Vergleich zwischen Polypol und Monopol ist jedoch nicht ganz unproblematisch.⁵¹ So gilt der unterstellte Zusammenhang

⁴⁶ Vgl. Leibenstein (1966).

⁴⁷ Vgl. etwa Franke (1996), S. 204 oder Herdzina (2001), S. 148.

⁴⁸ Vgl. Wied-Nebbeling (1994), S. 22.

⁴⁹ Vgl. Herdzina (1995), S. 139 i. V. m. S. 149.

⁵⁰ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 94: Ein Polypolist wäre insofern technisch effizient (X-Effizienz).

⁵¹ Vgl. Wied-Nebbeling (1994), S. 23: »So elegant die Gegenüberstellung der monopolistischen Preisbildung mit derjenigen beim homogenen Polypol auch aussieht – im Grunde muss man sie als unzulässig bezeichnen.«

nur unter der Annahme der Identität von aggregierten Grenzkosten der Polypolisten mit den Grenzkosten des Monopolisten.⁵²

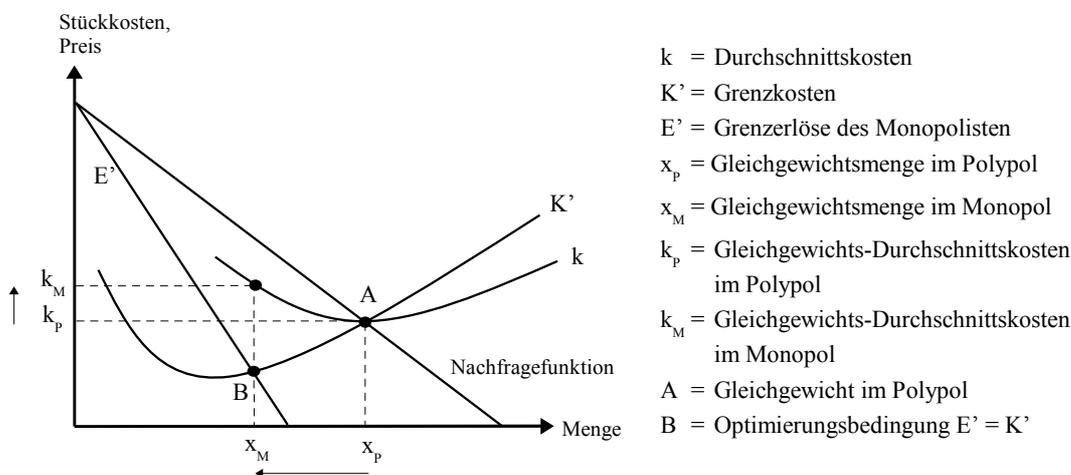


Abbildung 6: Höhere durchschnittliche Stückkosten im Optimum des Monopolisten.

Oliver Williamson⁵³ hat in diesem Zusammenhang ein kleines Modell erstellt, das zeigen soll, dass Monopole nicht nur kontraproduktiv seien (Fall b). Es sei abzuwägen zwischen den möglichen Größenvorteilen, die sich aus Skalenerträgen ergeben, und möglichen Nachteilen, die aus der Preisgestaltungsmacht resultieren.⁵⁴ Dahinter steckt die zentrale These, dass Monopolisten zwar in der Lage seien, kostengünstiger zu produzieren (produktive Effizienz⁵⁵) aber aus Gründen der Marktmacht bestrebt seien, ihren Gewinn zu maximieren. Dieses Maximum entspricht nicht dem gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximum. Daher stehe dem Wohlfahrtsgewinn der produktiven Effizienz ein Wohlfahrtsverlust im Sinne der allokativen Ineffizienz gegenüber. Er bezieht sich dabei ebenfalls auf das bekannte Konzept der Konsumenten- und Produzentenrente von Marshall. Abbildung 7 vermittelt die wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen der Entstehung eines Monopols. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird von konstanten Grenzkosten ausgegangen. Im ursprünglichen Gleichgewicht (Punkt A) haben zwei Duopolisten jeweils Grenzkosten in Höhe von K'_0 . Sie bieten jeweils ihr Produkt zu den Grenzkosten an ($p = K'$). Zum Preis p_0 folgt als Marktnachfrage die Menge x_0 . Bei konstanten Grenzkosten erzielen die beiden Duopolisten dabei weder Gewinn noch Verlust. Nun wird der Fall einer Fusion der Duopolisten angenommen. Das verbleibende Unternehmen hat annahmegemäß niedrigere Grenzkosten in Höhe von K'_1 . Der Monopolist wird das bekannte Gewinnmaximierungskalkül ansetzen: Danach wird die

⁵² Vgl. Wied-Nebbeling/Schott (2001), S. 228 und Franke (1996), S. 204.

⁵³ Vgl. Williamson (1968), S. 395 ff.

⁵⁴ Vgl. Aberle (1992), S. 41 f., Schmidt (2005), S. 99 f. und Neumann (2000), S. 107-8, der von einem ursprünglichen Polypol ausgeht.

⁵⁵ Vgl. Olten (1998), S. 103 und Kinnen (2000), S. 61, die statt produktiver Effizienz den Terminus technische Effizienz verwendet.

Menge angeboten, bei der die Grenzerlöse den Grenzkosten entsprechen. Dieses Gleichgewicht ergibt sich in Punkt D. Daraus leitet sich die Möglichkeit für den Monopolisten ab, die Menge x_1 zum Preis p_1 (>Cournotscher Punkt< B) gemäß der Nachfragefunktion abzusetzen. Im neuen Marktgleichgewicht B wird nun eine geringere Menge (allokative Ineffizienz) zu einem höheren Preis abgesetzt. Dies folgert ein Wohlfahrtsverlust in Höhe der Fläche ABE (>dead-weight loss<) ab. Die Fläche p_0p_1BE stellt eine Umverteilung von den Konsumenten zu den Produzenten dar.

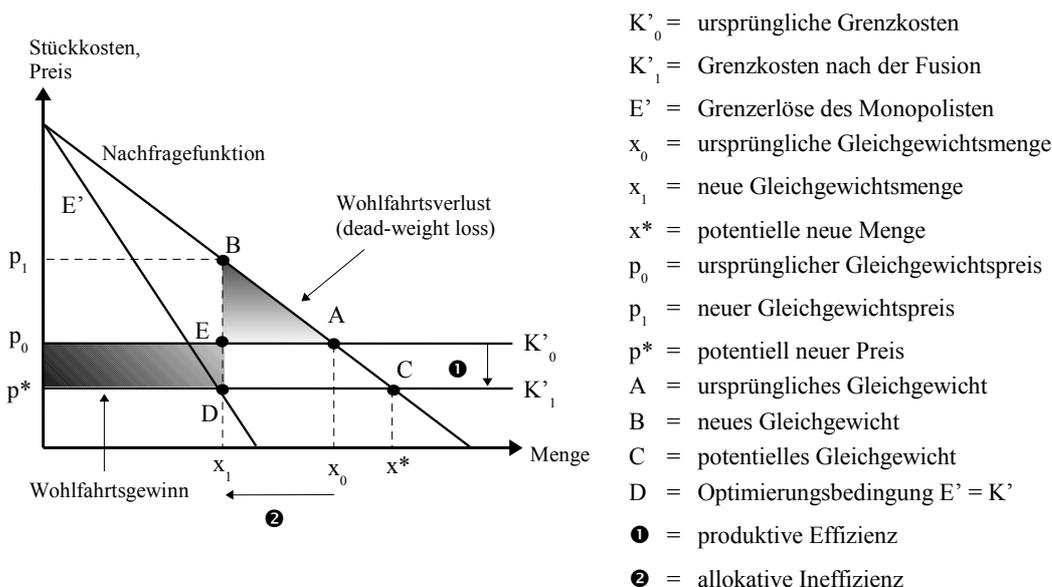


Abbildung 7: Williamson-trade-off.

Zunächst erscheint die Monopolisierung daher gesellschaftlich unsinnig. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Monopolist annahmegemäß zu niedrigeren Kosten (produktive Effizienz) produzieren kann. Diesen Wohlfahrtsgewinn, der voll den Produzenten zu Gute kommt, entspricht der Fläche p^*p_0ED . Folglich kann nicht a priori davon ausgegangen werden, dass eine Monopolisierung zwingend zu Netto-Wohlfahrtsverlusten führe. Es gilt abzuwägen (>trade-off<) zwischen dem Wohlfahrtsverlust in Höhe der Fläche ABE und dem Wohlfahrtsgewinn in Höhe der Fläche p^*p_0ED . Sollte letztere größer sein, wäre sogar ein Nettowohlfahrtsgewinn zu erwarten.⁵⁶ »Nach Auffassung von Williamson sollten die Wettbewerbsbehörden diese Effekte bei der Beurteilung horizontaler Fusionen im Einzelfall gegeneinander abwägen (>trade-off<).«⁵⁷

Zunächst klingt das recht einleuchtend.⁵⁸ Es dürfen allerdings nicht die Einschränkungen und Mängel des Ansatzes übersehen werden: (1) Es werden nur Netto-Wohlfahrtseffekte betrachtet. Verteilungsprobleme bleiben unberücksichtigt. Die gesamten Wohlfahrtsgewinne kommen ledig-

⁵⁶ Würde sich der Monopolist wie ein Polypolist und damit Preisnehmer verhalten, könnte ein potenzielles Gleichgewicht in Punkt C realisiert werden. Im Gegensatz zur Ausgangssituation (Punkt A) würde der Preis sinken und die Menge steigen. Dabei würde ein Nettowohlfahrtsgewinn in Höhe der Fläche p^*p_0AC realisiert.

⁵⁷ Schmidt (2005), S. 100.

⁵⁸ Würden die Duopolisten vor der Fusion gar Preisabsprachen treffen, wäre der Vorteil der Fusion noch offensichtlicher.

lich den Produzenten zugute. Den Konsumenten entsteht ein Netto-Wohlfahrtsverlust in Höhe der Fläche p_0p_1BA .⁵⁹ (2) Die Annahme der sinkenden Grenzkosten ist zudem nicht zwingend. So sind auch konstante oder steigende Grenzkosten bei Existenz von X-Ineffizienzen denkbar. (3) Schließlich ist das Modell komparativ-statisch. Damit bleibt außer Acht, dass Wettbewerb langfristig dafür Sorge, dass die Produzenten in Konkurrenz niedrige Kosten gewähren müssen. In der dynamischen Realität führt geringerer Kostendruck nicht unbedingt zu sinkenden Grenzkosten.⁶⁰ Folglich kann das Modell lediglich dazu dienen, zu zeigen, dass Monopolisierung nicht nur mit Nachteilen verbunden sein muss. Skalenerträge können auch zum Vorteil gereichen.

Die eben genannten Kritikpunkte 2 und 3 könnten mithilfe des Konzepts der ›X-Ineffizienz‹ grafisch veranschaulicht werden (Fall c).⁶¹ X-Ineffizienzen können grundsätzlich dadurch entstehen, dass Unternehmen absolut groß werden und damit insbesondere organisatorische Ineffizienzen entstehen (Kritikpunkt 2).⁶² Sie können jedoch auch bei relativ großen Unternehmen entstehen, denen der nötige Wettbewerbs- und damit Kostendruck fehlt (Kritikpunkt 3).⁶³ Diese beiden Formen der X-Ineffizienz könnten mit wieder ansteigenden Durchschnittskosten bzw. nach oben verschobenen Durchschnittskostenfunktionen dargestellt werden. Im einfachsten Fall würden in Abbildung 7 die Grenzkosten nach oben verschoben und stellten damit einen gegenläufigen Effekt zu den Skalenerträgen dar. Daraus lassen sich grundsätzlich drei mögliche Gesamteffekte ableiten:⁶⁴ a) die X-Ineffizienzen überwiegen die Skalenerträge, b) sie entsprechen sich, womit die Situation in Abbildung 5 wieder eintreten würde und c) die Skalenerträge überwiegen die X-Ineffizienzen.

Ein Fazit zu den Wohlfahrtswirkungen der Monopolisierung zu ziehen fällt daher schwer; die Möglichkeit zu Effizienzvorteilen ist bei Monopolen sicherlich gegeben. Andererseits ist es augenscheinlich und empirisch evident, dass mangelnder Wettbewerbsdruck mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Ineffizienzen führt.

Die notwendigen Rahmenbedingungen für Wettbewerb werden in der Neoklassik vollkommen durch die restriktiven Prämissen des Modells der vollkommenen Konkurrenz abgedeckt. Institutionen, Infrastruktur etc. finden keinerlei Berücksichtigung. Implizit gingen die Neoklassiker natürlich davon aus, dass diese eine entsprechende Bedeutung hätten. Nur ließ sich das nicht modelltheoretisch umsetzen. Dies hätte das Modell ihrer Meinung nach unnötig verkompliziert. Erst seit wenigen Jahrzehnten gibt es neoklassische Versuche, zumindest Institutionen in die neoklassischen Modellvorstellungen mit einzubeziehen.⁶⁵ Die Neue Institutionenökonomik kann damit

⁵⁹ Vgl. Kerber/Budzinski (2001), S. 255.

⁶⁰ Die Vertreter der Chicago-School berufen sich u. a. auf den Williamson-trade-off als Argument gegen eine Fusionskontrolle. Der nötige Wettbewerbsdruck werde durch potenziellen Wettbewerb aufrechterhalten (vgl. Aberle 1992, S. 41 und Kapitel 5.4.4).

⁶¹ Vgl. Abbildung 13.

⁶² Vgl. Schmidt/Schmidt (1996), S. 68.

⁶³ Vgl. ebenda, S. 68.

⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 69.

⁶⁵ Als Einstieg kann hier ein Standardwerk der Neuen Institutionenökonomik empfohlen werden: Richter/Furubotn (1999).

zumindest einen Teil der Kritik am Modell der vollkommenen Konkurrenz aufheben. Allerdings ist sie erst ein erster Schritt. Andere Rahmenbedingungen werden durch sie nicht gewürdigt. Leider bedient sie sich in zunehmendem Maße auch des strengen Korsetts der formalanalytischen Methodik der Neoklassik. Es wird sich zeigen, inwiefern sie die Neoklassik revolutionieren kann. Momentan erscheint es eher so, als ob sie allenfalls eine, wenn auch wichtige, Reform und keinesfalls eine Revolution darstellt.

Das neoklassische Modell der vollkommenen Konkurrenz (Preistheorie) schließt letztlich wettbewerbliches Verhalten und damit Wettbewerb aus und dient daher in keiner Weise als Basis einer vernünftigen Wettbewerbstheorie. Betrachtet man alternative Marktformen (Monopol, Oligopol [Spezialfall: Duopol]) lässt sich allenfalls Preiswettbewerb identifizieren. Wer mit seinen Annahmen letztlich Wettbewerb ausschließt, sollte nicht ein Modell, das auf diesen Annahmen beruht, zur Erklärung von Wettbewerb benutzen. Folglich mag die eingangs erwähnte erstaunliche Zweiteilung der neoklassischen Vorstellungen bzgl. des Wettbewerbs nicht überraschen. Weil Wettbewerb mit der neoklassischen Dogmatik nicht erklärt werden konnte, berief man sich weiterhin auf klassische Vorstellungen, die mit der neoklassischen Dogmatik allerdings wenig gemein haben.

Gegenüber der neoklassischen Wettbewerbstheorie unterscheidet sich die *ordoliberalen Wettbewerbstheorie*, die sich primär auf die Gedanken Walter Euckens stützt, auf den ersten Blick kaum. So spricht Walter Eucken davon, dass es ein funktionsfähiges Preissystem vollständiger Konkurrenz zu garantieren gelte. Der Unterschied zur Neoklassik liegt allenfalls im Detail.⁶⁶ Zwei Aspekte sind indes bemerkenswert: a) Institutionen werden aus der Analyse nicht ausgeklammert. Seine konstituierenden Prinzipien rücken Institutionen wieder in den Blickpunkt der Analyse zurück. b) Die Definition des Wettbewerbs ist etwas anders. Von Wettbewerb auf Märkten wird genau dann gesprochen, wenn keine Marktmacht herrsche. Auch hier schimmert die institutionelle Sichtweise – im Sinne einer institutionellen Wettbewerbstheorie – deutlich durch. Letztlich waren die ordoliberalen Vorstellungen über Wettbewerb noch zu sehr dem neoklassischen Ideal der vollkommenen Konkurrenz verbunden, auch wenn vollständige Konkurrenz nicht exakt dem entsprechen mag, was die Neoklassiker unter vollkommener Konkurrenz verstanden.

2.2.4 Dynamische Wettbewerbstheorie

Kritik am Modell der vollkommenen Konkurrenz und seinen Aussagen über Wettbewerb wurde jedoch nicht nur in Deutschland durch die Ordoliberalen geübt. Viele kritisch eingestellte Ökonomen erkannten zwar die hübsche Stringenz des Modells der vollkommenen Konkurrenz, übersahen jedoch nicht seinen geringen Aussagegehalt. Es ist offensichtlich, dass reale Märkte nichts mit dem Ideal des Modells der vollkommenen Konkurrenz gemein haben. Olten (1998, S. 57) geht sogar so weit, zu behaupten, dass man sich realistische Märkte als Märkte vorstellen sollte, »auf denen alle Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz nicht erfüllt sind«. Die Un-

⁶⁶ Vgl. hierzu Olten (1998), S. 52-7.

terschiede zwischen dem Ideal eines Marktes des Modells der vollkommenen Konkurrenz und realen Märkten treten am deutlichsten hervor, wenn man die Annahmen des Modells der vollkommenen Konkurrenz einzeln aufgibt.⁶⁷ Aufgrund der Unvereinbarkeit der neoklassischen Wettbewerbstheorie mit realen Marktverhältnissen versuchten sich weltweit verschiedene Ökonomen an der Formulierung einer realistischeren Wettbewerbstheorie.

Wie wird Wettbewerb definiert? Wettbewerb wird gemäß klassischen bzw. neoklassischen Vorstellungen als dynamischer Prozess verstanden, bei dem mehrere Akteure um ein gemeinsames Objekt konkurrieren. Die impliziten Vorstellungen über Wettbewerb haben sich nicht geändert. Lediglich die Erklärung wettbewerblichen Verhaltens bedurfte und erfuhr eine weitreichende und tragfähige Modifikation.

Die Unterschiede zur Klassik und Neoklassik treten bei der Wirkungsanalyse deutlich zutage.⁶⁸ Im Unterschied zur Klassik handelt es sich hier nicht mehr um einen ›Black-Box‹-Ansatz, d. h. der Wettbewerbsprozess wird nun detailliert beschrieben und erklärt. Dies impliziert auch den entscheidenden Unterschied zur Neoklassik, die zwar eine Theorie bezüglich des Verhaltens in idealtypischen Märkten (Polypol, Monopol etc.) innerhalb eines strengen Korsetts restriktiver Annahmen lieferte; dies jedoch zu Lasten der Beschreibung wettbewerblichen Verhaltens. Die moderne dynamische Wettbewerbstheorie ist eine heute quasi allgemein anerkannte Vorstellung über den Wettbewerbsprozess und wettbewerbliches Verhalten.

Welche Ökonomen haben zu ihrer Formulierung beigetragen? Einer war der berühmte österreichische Nobelpreisträger August Friedrich von Hayek, der den Wettbewerb 1946 als einen Prozess des *Suchens und Entdeckens*, bzw. als einen Prozess des *gegenseitigen Überholens* beschrieb. Der amerikanische Ökonom John M. Clark⁶⁹ bestätigte, dass es vollkommenen Wettbewerb nicht gebe, und dass Abweichungen vom Modell der vollkommenen Konkurrenz dem Wettbewerb durchaus dienlich seien.⁷⁰ In frühen Arbeiten hielt er aber noch am Leitbild der vollkommenen Konkurrenz fest,⁷¹ das jedoch wenig mit realen Märkten gemein habe. Da seine Veröffentlichungen insbesondere in der praktischen Wirtschaftspolitik der USA nachhaltigen Anklang fanden, war die Phalanx derer gebrochen, die nach wie vor uneingeschränkt am unrealistischen Ideal des Modells der vollkommenen Konkurrenz festhielten. Allerdings war damit noch keine gehaltvolle Erklärung dafür gefunden, wie Wettbewerb nun tatsächlich wirke. Immerhin hat er jedoch den Weg für weitere Betrachtungen geebnet. Die Bedeutung seiner Forschung darf daher nicht unterschätzt werden.

⁶⁷ Vgl. dazu und zum Folgenden: ebenda, S. 57 ff.

⁶⁸ Vgl. Olten (1998), S. 65-70.

⁶⁹ Vgl. dazu und zum Folgenden: Clark (1975a), S. 143 ff.

⁷⁰ Clark (1975a), S. 144: »Denn einige der in unserem heutigen theoretischen Schema als ›Unvollkommenheiten‹ bezeichneten Züge können sich in aktuellen Situationen in gewisser Hinsicht als nützlich erweisen. [...] Wenn es beispielsweise für den vollkommenen Wettbewerb fünf wesentliche Bedingungen gibt und in einem bestimmten Falle die erste fehlt, so folgt daraus nicht, dass wir durch das Vorhandensein einer der übrigen vier Bedingungen unbedingt besser dran sind.«

⁷¹ Clark (1975a), S. 143: »Ich bestreite nicht den rechten Gebrauch dieses Musters als Ideal.«

Ein weiterer Meilenstein zur Erklärung des Wettbewerbsprozesses stammte aus der Feder eines etwas wankelmütigen Advokaten des kapitalistischen Systems. Der großbürgerliche Österreicher Joseph A. Schumpeter beschrieb das kapitalistische (marktwirtschaftliche) System betörend einfach und treffend als ein System, das sich ständig in Entwicklung befände, die darin bestünde, dass alte Strukturen durch neue ersetzt würden. Die Zerstörung alter Strukturen sei dabei jedoch als positiv anzusehen, da sie neue, passendere Strukturen ermögliche. Daher nannte er diesen Prozess ›schöpferische Zerstörung‹. »Als wesentlicher Punkt ist festzuhalten, dass wir uns bei der Behandlung des Kapitalismus mit einem Entwicklungsprozeß befassen. [...] Prozeß einer industriellen Mutation [...], der unaufhörlich die Wirtschaftsstruktur von innen heraus revolutioniert, unaufhörlich die alte Struktur zerstört und unaufhörlich eine neue schafft. Dieser Prozeß der ›schöpferischen Zerstörung‹ ist das für den Kapitalismus wesentliche Faktum.«⁷²

Arndt ging 1952 noch etwas weiter und unterscheidet zwischen dem *Wettbewerb der Bahnbrecher* und dem *Wettbewerb der Nachahmer*.⁷³ Die ersten würden durch *Spitzenleistungen* neue Produkte, neue Absatzmethoden, Erfindungen oder neuen Produktionsverfahren die bisherigen Marktstrukturen eines speziellen Marktes aushöhlen. Als Frucht könnten sie vorübergehend monopolartige Gewinne realisieren. Diese allerdings nur solange, bis die Nachahmer diese Neuerungen imitieren würden und die monopolartigen Renten auffressen würden. Bahnbrecher und Nachahmer bedingen sich bei diesem Prozess wechselseitig. Nur dadurch werde Wettbewerb langfristig gewährleistet. Würden den innovativen Bahnbrechern keine Nachahmer folgen, hätten wir langfristig eine Monopolsituation mit geringem Fortschritt und keinerlei Wettbewerb. Folgen den Nachahmern jeweils keine subsequenten Bahnbrecher führte das zu einer langfristigen Polypol-Situation, die ja, wie wir oben sahen, dadurch gekennzeichnet ist, dass eigentlich kein Wettbewerb stattfindet. Folglich kann man also nur dann von Wettbewerb sprechen, wenn sich Bahnbrecher und Nachahmer wirklich kontinuierlich ablösen.⁷⁴ »Der Wettbewerb ist also ein dynamischer Prozess von sich gegenseitig bedingenden individualisierenden und generalisierenden Wettbewerbsströmen«.^{75, 76} Letztlich ist die dynamische Wettbewerbstheorie von Arndt in die Vorstellungen der Neoklassik eingebettet. Im Unterschied zu dieser erläutert er nachvollziehbar wettbewerbliches Verhalten.

⁷² Schumpeter (1975), S. 119 f.

⁷³ Vgl. Arndt (1975), S. 247.

⁷⁴ Arndt (1975), S. 250-1: »Weder der Wettbewerb der Nachahmer noch der Wettbewerb der Bahnbrecher können somit für sich allein langfristig vorkommen. [...] Der Wettbewerb der Nachahmer wie der Wettbewerb der Bahnbrecher sind beide für sich Halbheiten. Sie sind – genau betrachtet – nur Teile des Wettbewerbsprozesses, aber nicht der Wettbewerbsprozess selbst. Sie sind die beiden Phasen des Wettbewerbsprozesses, aber sie sind – solange sie für sich getrennt auftreten – noch kein Wettbewerbsprozeß.«

⁷⁵ Olten (1998), S. 67.

⁷⁶ Die Analogie zum taoistischen Yin und Yang drängt sich dabei geradezu auf: Es handelt es sich bei diesen Vorstellungen des dynamischen Wettbewerbsprozesses um ein System des Flusses und des Wandels, des Pendelns zwischen zwei Polen - dem Monopol und dem Polypol. Wobei jeweils das eine Extrem schon das andere im Keim in sich trägt (Yin und Yang).

Erst Clark spricht in einem späteren Werke⁷⁷ von Wettbewerb als einem Prozess der *Innovation* und der *Imitation*. Die Bahnbrecher seien dabei die Innovatoren, die eine *aggressive* Form des Wettbewerbs betreiben. Sie würden die bis dato vorherrschende temporäre Ruhe auf dem Markt durch eine aggressive Marktpolitik stören. Die anderen Marktteilnehmer seien dann gezwungen eine *defensive* Form des Wettbewerbs einzuleiten. Sie, die Imitatoren würden dann versuchen, ihre Marktverluste einzudämmen. Diese Vorstellungen genießen bezüglich wettbewerblichen Verhaltens heute eine Art Allgemeingültigkeitsanspruch: »Im Prinzip berufen sich heute alle Wettbewerbstheoretiker auf diese Interpretation des Wettbewerbsprozesses...«.⁷⁸ In zeitgenössischer Literatur werden diese Vorstellungen jedoch noch etwas feiner beschrieben. So wird insbesondere davon ausgegangen, dass auf Innovation nicht nur Imitation oder Marktmachtverlust folgen kann. Denkbar ist auch eine neue Innovation, die die ursprüngliche Innovation ad acta legen würde. Zusammenfassend lässt sich der dynamische Wettbewerbsprozess durch Abbildung 8 veranschaulichen.⁷⁹

Dem Wettbewerb gestehen die Vertreter der dynamischen Wettbewerbstheorie die gleichen Wirkungen wie die Klassiker bzw. Neoklassiker zu. Wettbewerb wird als grundsätzlich positiv betrachtet, da er allokativen und distributiven Maxima erlaube. Etwas deutlicher tritt eventuell die Komponente des Fortschritts hervor. Wettbewerb diene dem technischen Fortschritt und der Anpassung von Wirtschaftsstrukturen an die Präferenzen der Konsumenten in optimaler Weise.

Zur wohltuenden Wirkung des Wettbewerbs bedarf es gewisser Voraussetzungen:⁸⁰ a) Innovationsfähige und -willige Unternehmen (*›spirit of competition‹*). Erst das Entstehen eines temporären Vorsprungsgewinns für Innovatoren führe zu einem Anreiz, innovativ tätig zu sein. Oftmals wird hier staatlich eingegriffen, indem Patentschutz etc. gewährleistet wird. Insofern fördert der Staat diese Bedingung. b) Imitationsfähige und -willige Unternehmen. Zu lange Patentzeiten mindern den Anreiz zu imitieren. Daher kann hier staatliches Patentrecht kontraproduktiv sein. Es bedarf folglich eines ausgewogenen Patentrechts.

⁷⁷ Clark (1975b), S. 271: »... ist die vollständige Konkurrenz nur von zweifelhafter Relevanz.«

⁷⁸ Olten (1998), S. 67.

⁷⁹ Vgl. Olten (1998), S. 68.

⁸⁰ Vgl. hierzu Olten (1998), S. 69.

Dynamischer Wettbewerbsprozess

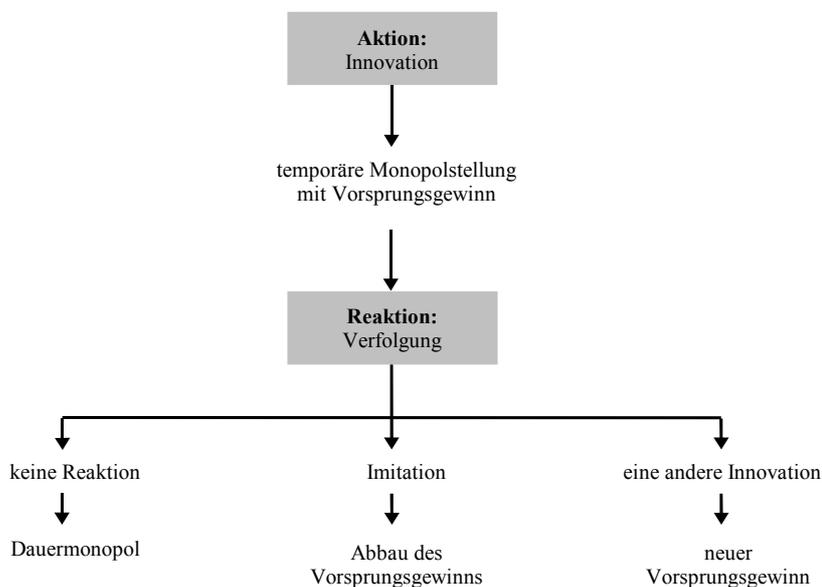


Abbildung 8: Dynamischer Wettbewerbsprozess nach Olten (1998, S. 68).

Die dynamische Wettbewerbstheorie beschreibt reale Wettbewerbsprozesse wohl am tiefendsten. Noch aussagekräftiger würde eine dynamische Wettbewerbstheorie durch den Versuch der Endogenisierung von Rahmenbedingungen.

2.3 Zielanalyse

Nachdem nun die geläufigen Wettbewerbstheorien vorgestellt wurden, ist es an der Zeit, grundsätzliche Fragen zur Wettbewerbspolitik zu stellen. Zunächst werden dabei die Ziele der Wettbewerbspolitik erörtert: Welche Ziele strebt die Gesellschaft an? Welche Ziele können sich wettbewerbspolitische Entscheidungsträger setzen? Nach welchen Zielen könnten die wettbewerbspolitisch Verantwortlichen beurteilt werden? Zuerst bedarf es dabei einer Untersuchung der Frage, welche Kriterien zur Beurteilung von Zielen grundsätzlich eingesetzt werden könnten. Es kann nicht überraschen, dass die wenigsten realen Ziele allen Anforderungen genügen können.

Der eigentliche Schwerpunkt dieses Kapitels ist jedoch die Gliederung, Präsentation und Einordnung möglicher Ziele. Dabei werden unterschiedliche Ebenen berücksichtigt: So stehen gesellschaftspolitische und gesamtwirtschaftliche Ziele sowie Funktionen des Wettbewerbs den wettbewerbspolitisch Verantwortlichen zur Auswahl. Zunächst werden die gesellschaftspolitischen Ziele analysiert. Danach wird der Nachweis erbracht, dass gesamtwirtschaftliche Ziele als wettbewerbspolitische Ziele relativ ungeeignet sind, wie wohl sie im Zentrum der öffentlichen wirtschaftspolitischen Debatte stehen. Anschließend erfolgt eine Betrachtung spezifisch wettbewerbspolitischer Ziele – den so genannten Funktionen des Wettbewerbs.

Schließlich folgt eine Diskussion möglicher Zielbeziehungen. Dabei stehen Zielkonflikte im Brennpunkt der Betrachtung: Gerade die wettbewerbspolitischen Dilemmathesen führen zu einem fortwährenden Zwist einerseits innerhalb der Wettbewerbspolitik und andererseits zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik, wie auch die Diskussion um Nationale Champions zeigt. Im Verlauf der Analyse wird normativ keine Stellung bezogen.

2.3.1 Kriterien für eine rationale Zielwahl⁸¹

Vor einer Analyse möglicher Ziele ist die Erörterung geeigneter Kriterien zur Beurteilung von Zielen sinnvoll. Welche Kriterien könnten zur Beurteilung wettbewerbspolitischer Ziele dienen? Eine ganze Reihe von Kriterien mögen hier berücksichtigt werden. Ziele sollten demnach so weit als möglich demokratisch, an den Wünschen der Gesellschaft orientiert,⁸² vollständig, konsistent, konfliktfrei, vernünftig, verständlich, Identifikation stiftend, realistisch, konkretisierbar, operationalisierbar und quantifizierbar sein. Dabei ist diese Liste weder vollständig noch nach Rangfolge geordnet. Schon die Wahl und Gewichtung von geeigneten Kriterien zur Beurteilung von Zielen ist durch Werturteile getränkt. Leider erfüllen reale Ziele niemals alle Anforderungen.

Es darf nun nicht der Fehler begangen werden, einzelne Ziele nur deswegen aus dem wettbewerbspolitischen Zielkatalog zu nehmen, weil sie einzelne oder mehrere Anforderungen nicht erfüllen. Wie sich noch zeigen wird, mögen zwar einzelne Ziele einer größeren Anzahl von Kriterien eher gerecht zu werden als andere. Gerade quantitative Ziele erscheinen im helleren Licht als qualitative Ziele. Ist deswegen im Bereich der Wettbewerbspolitik das Ziel des Wirtschaftswachstums dem Ziel der Gerechtigkeit vorzuziehen, weil einerseits eine umfangreiche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung vorliegt, aber andererseits Gerechtigkeit kaum quantifiziert werden kann?

2.3.2 Zielebenen

Ziele können auf verschiedenen Ebenen eingeordnet werden. Im Fall der Wettbewerbspolitik kommen hierfür insbesondere die gesellschaftspolitische, gesamtwirtschaftliche und die spezifisch wettbewerbspolitische Ebene in Form sogenannter Wettbewerbsfunktionen in Frage. Dabei ist es nicht zwangsläufig so, dass sich die Ziele einer Ebene aus den Zielen der darüber liegenden Ebene ableiten lassen: Die gesamtwirtschaftlichen Ziele leiten sich zwar aus dem gesellschaftspolitischen Ziel des Wohlstands ab. Das Ziel der gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung ist zudem Teil des gesellschaftspolitischen Ziels der Gerechtigkeit.⁸³ Demgegenüber scheinen die gesamtwirtschaftlichen Ziele nicht unbedingt mit Freiheit verknüpft zu sein. Es ist denk-

⁸¹ Vgl. Gäfgen (1975), S. 14 ff., Welfens (1995), S. 68-9, Pütz (1979), S. 56 ff.

⁸² Wie von Arrow nachgewiesen werden konnte, ist es unter gewissen Annahmen theoretisch auch denkbar, dass gar kein einheitliches Ziel für eine Gesellschaft gefunden werden kann. Nach dem Arrow-Paradoxon lassen sich in Abstimmungsverfahren unter Umständen individuelle Präferenzen nicht aggregieren. Vgl. Frey (1982), S. 494 ff.

⁸³ Was dabei unter *Gerechtigkeit* verstanden wird, bleibt zunächst offen. In Kapitel 2.3.2.1 wird auf die Problematik eingegangen.

bar, dass wie in China, relativ geringe politische Freiheitsrechte mit großem gesamtwirtschaftlichem Erfolg verknüpft sind. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass dieser Erfolg nicht ohne wirtschaftliche Freiheitsspielräume denkbar wäre. Die spezifisch wettbewerbspolitische Ebene der Wettbewerbsfunktionen lässt sich aus den gesamtwirtschaftlichen Zielen nicht ableiten. Dagegen ist sie eng mit den gesellschaftspolitischen Zielen verbunden. In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Ebenen und die dazugehörigen Ziele betrachtet.

2.3.2.1 Gesellschaftspolitische Ziele

Es ist praktisch unmöglich, allgemein anerkannte gesellschaftspolitische Ziele zu formulieren. Als Ausweg würde sich anbieten, sich auf das übergeordnete Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu berufen. Dieses Ziel alleine ist jedoch zu allgemein. Es bedarf sicherlich einer Konkretisierung, was unter der Förderung der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu verstehen ist. Eine solche Konkretisierung kann jedoch nicht allgemein verbindlich sein. Individuelle und kulturelle Unterschiede erschweren eine adäquate Formulierung. In Normalfall werden die gesellschaftlichen Grundwerte genannt. Diese unterscheiden sich jedoch von Gesellschaft zu Gesellschaft erheblich.⁸⁴ Folglich ist jede Auswahl möglicher gesellschaftspolitischer Ziele durch Werturteile unterminiert.⁸⁵ In Gesellschaften, die der Aufklärung positiv gegenüberstehen – vorwiegend westliche Industrienationen –, werden oftmals die Werte Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden, Fortschritt und (materieller) Wohlstand genannt.⁸⁶ Selbst diese relativ allgemein formulierten Werte sind dabei nicht unumstritten. In jüngster Zeit wird im Rahmen der enormen Ausbeutung des Planeten Erde mit der damit verbundenen Abnutzung und Zerstörung natürlicher Lebensressourcen das Ziel Fortschritt hinterfragt. Sicherlich gibt es im westlichen Kulturkreis⁸⁷ keinen Konsens bezüglich dieses Wertes. Die einen machen Fortschritt für die Umweltzerstörung verantwortlich, die anderen sehen nur im Fortschritt die Chance möglichst vielen Menschen einen Wohlstand zu gewähren, der die Naturressourcen nicht nachhaltig vernichtet.

In den folgenden Ausführungen werden die gesellschaftspolitischen Einzelziele Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden, Fortschritt und (materieller) Wohlstand betrachtet. Dabei wird sich zeigen, dass es jeweils unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der einzelnen gesellschafts-

⁸⁴ Berg/Cassel (1995), S. 195: »Ihre verbindliche Ableitung aus ›naturgegebenen‹ oder ›kulturspezifischen‹ Wertordnungen, also etwa ihr Zurückführen auf Axiome des Naturrechts oder auf die Traditionen der ›europäisch-abendländischen Kultur‹ ist ohne Willkür nicht möglich; lehrt doch die geschichtliche Erfahrung, dass sich kaum jemals derartige allgemein akzeptierte (und zugleich auch inhaltlich gehaltvolle) Standards herausgebildet haben.«

⁸⁵ Klump (1992), S. 147: »Die explizite Berücksichtigung von Werten macht dabei Werturteile in der wissenschaftlichen Untersuchung erforderlich, die weder logisch beweisbar noch empirisch falsifizierbar sind. Die Ableitung wirtschaftspolitischer Ziele aus normativen Postulaten hat zur Folge, dass es keinen allgemein gültigen Zielkatalog der Wirtschaftspolitik geben kann, denn in verschiedenen historischen und gesellschaftlichen Kontexten dürften sich auch die Wertesysteme bzw. die mit einzelnen Wertbegriffen verbundenen Inhalte unterscheiden ...«

⁸⁶ Vgl. Klump (1992), S. 148.

⁸⁷ Wobei sich eine Einteilung in Kulturkreise/Zivilisationen im Sinne von Huntington (1996, etwa Karte 1.3 S. 30-1) naturgemäß nicht einfach gestaltet: Zum einen ist eine eindeutige Abgrenzung wissenschaftlich nicht stichhaltig. Wozu zählt die Türkei, wohin gehört Berlin-Kreuzberg? Zum anderen läuft eine solche Unterscheidung auch leicht Gefahr, im Sinne der *Political Correctness* in seichtes Fahrwasser zu geraten.

politischen Werte gibt. Im weiteren Verlauf der Untersuchung ist klar darzulegen, welche Form der Freiheit, der Gerechtigkeit etc. jeweils gemeint ist.

Es ist kein Zufall, dass **Freiheit** an erster Stelle genannt wird. Im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Aufklärung des 18. Jahrhunderts stand in Europa die Befreiung des Einzelnen von der Bevormundung durch die Obrigkeit. Das Individuum und damit die individuelle Freiheit haben in Europa und anderen westlichen Kulturnationen einen ganz besonderen Stellenwert. Die Ursprünge reichen in die Antike zurück, formierten sich aber wieder in der mittelalterlichen Stadt, die die erste Stufe der Überwindung des auf Leibeigenschaft basierenden Feudalismus darstellte.⁸⁸

Freiheit offenbart sich in unterschiedlicher, so auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Niederlassungs-, Beschäftigungs-, Wohnort-, Gewerbe-, Versammlungs- und Vertragsfreiheit sowie viele andere Formen der Freiheit ermöglichten eine enorme wirtschaftliche Entwicklung – sowohl in der mittelalterlichen Stadt als noch mehr in der Neuzeit. Es dürfte kein Zufall sein, dass die Industrialisierung mit ihrer enormen wirtschaftlichen Entfaltung ihren Ausgang im selben Jahrhundert nahm, in dem auch die Aufklärung ihren intellektuellen Siegeszug durch Europa antrat.

Das zentrale Konzept der wirtschaftlichen Freiheit lässt sich mit dem dezentralen Koordinationsmechanismus des Marktes beschreiben. Zur Funktion bedurfte es des Wettbewerbs. Freiheit und Wettbewerb gehen also Hand in Hand. Wettbewerb ist eine Manifestation Folge der individuellen Freiheit, und Freiheit wird durch Wettbewerb gestärkt.

Zahlreiche Interpretationen des Begriffs *Freiheit* sind denkbar: »Ich bin frei wie ein Vogel.« »Ich besitze die Freiheit ein Gewerbe zu betreiben.« »Ich kann mich frei von einer Stelle zur anderen bewegen, niemand hindert mich daran.« »Ich habe die Freiheit andere auszubeuten, um mich im Reichtum selbst entfalten zu können.« Zumindest die folgenden Formen der Freiheit können bei diesen und ähnlichen Aussagen unterscheiden werden.⁸⁹ a) Am Anfang steht die Willensfreiheit des Menschen.⁹⁰ Gerade diese war das erste Ziel der Aufklärung. Die Aufhebung der geistigen Entmündigung des Menschen.⁹¹ b) Weiterhin kann Freiheit als Möglichkeit zum Handeln interpretiert werden.⁹² c) Freiheit kann in gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Hinsicht auch als die Abwesenheit von Zwang durch Bevormundung verstanden werden. Natürlichen Beschränkungen unterliegt der gesellschaftlich freie Mensch trotzdem.⁹³ Freiheit lässt sich schließlich in Anlehnung an den juristischen Sprachgebrauch in d) formale und e) materielle Freiheit unterscheiden. »Als formale Freiheit wird eine Situation der Gleichheit vor dem Gesetz bezeichnet,

⁸⁸ Pirenne (1994), S. 55: »Freiheit wird zum rechtlichen Merkmal der Bürgerschaft. Dies ist so sehr wahr, dass nicht die Einzelperson davon betroffen ist, sondern dass sie als Privileg am Stadtboden haftet, gleich die Unfreiheit an der Grundherrschaft. Es genügt nur ein Aufenthalt von einem Jahr und einem Tag innerhalb der Stadtmauern, diese zu erlangen. Stadtluft macht frei, sagt ein deutsches Sprichwort.«

⁸⁹ Vgl. auch Horn (1996), S. 42-4.

⁹⁰ Vgl. Streit (1988), S. 34.

⁹¹ Vgl. Kapitel 2.2.2.

⁹² Vgl. Streit (1988), S. 34.

⁹³ Herdzina (1999), S. 12: »Freiheit wird ... in negativer Interpretation als Zustand der Unabhängigkeit und Ungebundenheit, als Fehlen von Zwang, von Weisungen, von Disziplinierungsversuchen und staatlichen Reglementierungen gesehen ... Freiheit bedeutet also Fehlen von Handlungszwang.«

in der die Wirtschaftssubjekte die gleichen objektiven Möglichkeiten haben, bestimmte Handlungen vorzunehmen. Dennoch kann im einzelnen die materiale Freiheit, also die Fähigkeit oder das Vermögen, die gewünschten Ziele zu erreichen ... fehlen. So kann z. B. die formale Freiheit zum Marktzutritt gewährleistet sein, während es an der materialen Freiheit wegen eines zu hohen Kapitalbedarfs fehlt.«⁹⁴ Zwar ist davon auszugehen, dass dort, wo formale Freiheit gilt, auch materielle Freiheit vorherrscht. Dies muss jedoch nicht zwingend der Fall sein. Formale Freiheit ist also keine hinreichende Bedingung für materielle Freiheit.⁹⁵ Ist formale Freiheit dann eine notwendige Bedingung der materiellen Freiheit? Intuitiv ist man gewillt zustimmen. Dahinter steckt jedoch eben die liberale Grundprämisse, dass formale Freiheit auch gute ökonomische Ergebnisse folgert.⁹⁶ Auch wenn dieser Zusammenhang nicht zwingend ist, so ist davon auszugehen, dass in den meisten Fällen formale Freiheit ein gewichtiger Baustein der materiellen Freiheit darstellt, aber weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung dieser darstellt.

Die individuelle Freiheit wird grundsätzlich von zwei Seiten bedroht: Einerseits versuchen die Bürger die Freiheitsräume ihrer Mitbürger einzuengen.⁹⁷ Im Sinne von Hobbes würde in einem anarchischen System der Krieg aller gegen alle (*bellum omnium contra omnes*) herrschen.⁹⁸ Andererseits neigt ein allmächtigen Staat mit seinem staatlichen Gewaltmonopol dazu, die individuelle Freiheit zu unterdrücken. Dabei ist im Sinne von Hobbes nicht davon auszugehen, dass der Mensch aus Furcht vor einem anarchischen System freiwillig ein staatliches Gewaltmonopol akzeptiert.⁹⁹ Gerade Walter Eucken wurde nicht müde, immer wieder auf diese zweifache Bedrohung für die Freiheit hinzuweisen.¹⁰⁰

In der Literatur finden sich zahlreiche Versuche, **Gerechtigkeit** zu definieren.¹⁰¹ Neben der Verhaltensgerechtigkeit steht dabei insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit im Rampenlicht. Wie sollen die Mitarbeiter eines Betriebes entlohnt, wie das Volkseinkommen auf die Bevölkerung aufgeteilt werden. Verschiedene Versionen der Verteilungsgerechtigkeit stehen dabei im

⁹⁴ Herdzina (1999), S. 13.

⁹⁵ Donges/Freytag (2001), S. 4: »Nur bei materieller Freiheit hat der Einzelne Alternativen. Wer in einem armen Land lebt, ist trotz aller formalen Freiheiten, die er haben mag, im ökonomischen Sinn unfrei.«

⁹⁶ Die Entwicklungen in der Volksrepublik China gewähren einen interessanten Einblick in die Problematik. In Analysen zur wirtschaftlichen Lage ist immer wieder zu vernehmen, dass eine langfristige ökonomische Entwicklung zu mehr Wohlstand nur bei verstärkten individuellen Freiheitsrechten denkbar sei. Dabei sollte aber zwischen ökonomischen und politischen Freiheiten unterschieden werden. Die wirtschaftliche Reglementierung dürfte zumindest in den Küstenprovinzen weniger ausgeprägt sein als innerhalb der EU. Hingegen sind demokratische Strukturen nicht in Sicht. Auch hier kann in den Medien die These vernommen werden, dass wirtschaftliche Freiheiten zwangsläufig zu politischen Freiheiten führen werden.

⁹⁷ Vgl. Streit (1988), S. 35.

⁹⁸ Vgl. Sandvoss (1989), S. 183: »Der Mensch strebt nach Vorteil und Ruhm. Naturzustand der Menschen ist der Krieg aller gegen alle (*bellum omnium contra omnes*). Jeder Mensch ist seinen Mitmenschen ein Wolf (*homo homini lupus*).«

⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 183: »Der Mensch entschließt sich zum Gewaltverzicht aus Furcht vor mehr Gewalt und überträgt sein Recht aufgrund eines Vertrages dem Staat (*translation iuris*).«

¹⁰⁰ Vgl. Eucken, Walter (1990), S. 177.

¹⁰¹ Vgl. zum Folgenden: Streit (1988), S. 41 ff., Horn (1996), S. 39 ff.

Mittelpunkt der ideologischen Grabenkämpfe.¹⁰² Es können zumindest die folgenden Formen der Gerechtigkeit unterschieden werden:

- a) Verhaltensgerechtigkeit → individuelle Gerechtigkeit (gerechtes Verhalten des Einzelnen)
 - b) Leistungsgerechtigkeit
 - c) Bedarfsgerechtigkeit
 - d) Anforderungsgerechtigkeit
 - e) Startgerechtigkeit
 - f) Gleichverteilung
 - g) rechtliche Gleichbehandlung
(= Rechtsstaatlichkeit)
- } gesellschaftliche Formen der Gerechtigkeit

Liberaler heben die Leistungsgerechtigkeit hervor und liegen dabei im Zerwürfnis mit sozialistisch gesinnten Denkern, die das Fähnchen der Bedarfsgerechtigkeit oder gar der Gleichverteilung hochhalten, während in Entlohnungsverträgen oftmals Anforderungsgerechtigkeit eingebaut wird. Dabei überschneiden sich die Forderungen mitunter. Zudem ist nicht, wie eben dargestellt, nur der Begriff »Gerechtigkeit« umstritten, auch die einzelnen Kategorien der Gerechtigkeit werden verschieden interpretiert. Die rechtliche Gleichbehandlung (Rechtsstaatlichkeit) könnte dabei als formale Gerechtigkeit und die Angleichung (Extrem: Gleichverteilung) als materielle Gerechtigkeit bezeichnet werden.¹⁰³

Der Mensch ist ein Wesen, das im Angesicht der Zukunft lebt – er macht sich Gedanken über das, was sein wird: Seine Zufriedenheit hängt auch von der prognostizierten Zukunft ab. Folglich muss auch die zukünftige Geltung der individuellen und gesellschaftlichen Freiheiten gewährleistet werden. Es wäre denkbar dies als eine Form der **Sicherheit** zu definieren:¹⁰⁴ »Sicherheit ... als Voraussetzung für die Gewährleistung von Freiheit und Gerechtigkeit im Zeitablauf.«¹⁰⁵ Schon die klassischen Ökonomen sahen in der Sicherheit einer Volkswirtschaft nach innen und außen den entscheidenden Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Im Allgemeinen wird unter Sicherheit jedoch etwas anderes verstanden. Insbesondere in der öffentlichen Diskussion wird unter Sicherheit die möglichst vollständige materielle Absicherung durch den Staat verstanden. Ein hohes Maß an diesbezüglicher sozialer Sicherheit beinhaltet immer die Gefahr, dass Vorsorge und Vorsicht zu kurz kommen. Wir haben hier ein typisches Anreizproblem.¹⁰⁶ »Mit den Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung kollidiert das Ziel »Si-

¹⁰² Vgl. dazu Külp/Berthold (1992), S. 68, die hervorheben, dass die politische Forderung nach Verteilungsgerechtigkeit (Einkommen, Vermögen) inhaltslos, tautologisch, sei, sofern sie keine Präzisierung erfahre.

¹⁰³ Vgl. Streit (1988), S. 41-3.

¹⁰⁴ Auch Walter Eucken (1990, S. 125 f.) hebt hervor, dass sich Freiheit und Sicherheit, im Gegensatz zu gängigen Vorstellungen nicht ausschließen. »Aber dieser Gegensatz von Sicherheit und Freiheit besteht nicht. Im Gegenteil: Ohne Freiheit ist Sicherheit unmöglich.«

¹⁰⁵ Klump (1992), S. 148.

¹⁰⁶ Vgl. dazu die »Agency«-Theorie mit ihren asymmetrischen Informationsverteilungen (ASIV): etwa bei Richter/Furubotn (1999), S. 145-6. Ex post – sprich nach Vertragsabschluss – resultiert hier ein »moral hazard«-Problem.

cherheit, wenn es als totale Sicherheit aufgefasst wird; denn dann ist es gleichbedeutend mit der Garantie, Arbeitsplätze, Marktanteile, Einkommen oder andere ›Besitzstände‹ zeitlich unbefristet zu erhalten.«¹⁰⁷ Die Einordnung der Sicherheit als gesellschaftspolitisches Ziel hängt damit ebenfalls von der jeweils gewählten Definition ab. Darin liegt auch die Problematik begründet: Die sich im Umlauf befindlichen Vorstellungen sind, ähnlich wie bei der Freiheit und Gerechtigkeit, unvereinbar.

Frieden erscheint heute in der Europäischen Union als so selbstverständlich, dass er oftmals gar nicht mehr als gesellschaftspolitisches Ziel erwähnt wird.¹⁰⁸ Im Großen und Ganzen gab es wohl selten eine Region, die eine solche lange Ära des inneren und äußeren Friedens erlebte.¹⁰⁹ Die Ereignisse in New York, auf dem Balkan und in Afrika sollten uns aber zeigen, dass Frieden nicht selbstverständlich ist. Sicherheit und damit Frieden nach außen und innen haben schon die Klassiker unter Adam Smith als unverrückbare Voraussetzungen einer Wettbewerbswirtschaft postuliert. Es ist vielleicht kennzeichnend, dass die klassische Wirtschaftspolitik immer mit dem Nachwächterstaat gleichgesetzt wurde und wird. Frieden ist eng mit Freiheit verknüpft. Ein liberales Selbstverständnis erfordert Frieden – nach außen und innen. Das bedeutet aber keineswegs, dass die Staatsgewalt äußeren und inneren Feinden des Systems nicht vehement entgegen treten kann.

Fortschritt wird meist durch eine ideologische Brille gesehen. Die Einen werten Fortschritt primär negativ; der naturwissenschaftlich-technische Fortschritt bedeute eher einen menschlichen und gesellschaftlichen Rückschritt. Die Anderen sehen im Fortschritt die einzige Möglichkeit, die gewaltigen Probleme der Menschheit zu lösen. Was stimmt nun? Diese Frage kann ohne Wertung nicht beantwortet werden. Sie bedürfte eines Blickes in die Zukunft. Zweifelsohne geht es dem durchschnittlichen Chinesen heute besser als vor 500 Jahren oder zu Zeiten der Kulturrevolution. Aber gilt das noch, wenn die Umweltzerstörung dort unvermindert anhält?

Wohlstand wird primär als materieller Wohlstand betrachtet. Zumindest wird dieser Eindruck suggeriert, wenn man Statistiken, die Medien und wissenschaftliche Veröffentlichungen betrachtet. Insofern ist Wohlstand meist ein rein quantitativ formuliertes Ziel. Menschen mit höherem materiellem Wohlstand müssen jedoch nicht zwangsläufig glücklicher sein. Die Zufriedenheit der Konsumenten hängt nicht so sehr von ihrem eigenen Konsumniveau ab, als vielmehr von ihrem Konsumniveau in Relation zu demjenigen ihrer Familie, Nachbarn, Freunde und Bekannten.¹¹⁰ Sicherlich sollten die Bürger eines Landes einen gewissen materiellen Wohlstand erzielen. Er kann jedoch nicht als Hauptziel der Wirtschaftspolitik gelten. Für ihn gelten die gleichen Kritikpunkte

¹⁰⁷ Berg/Cassel (1995), S. 197.

¹⁰⁸ Frieden könnte auch als Sicherheit nach innen und außen interpretiert werden und damit dem gesellschaftspolitischen Ziel der Sicherheit zugewiesen werden.

¹⁰⁹ In der Logik, dass der Erfolg Europas seit dem Beginn der Neuzeit auf seiner inneren Rivalität basiert, mag auch eine Erklärung für den relativen Abstieg Europas liegen (vgl. Landes 2002, S. 51 ff.).

¹¹⁰ So erläutert Pirenne (1994, S. 190 f.), dass Revolten im Mittelalter nicht immer die Folge von extremen Notsituationen waren (Hungersnöten), sondern eher dann ausbrachen, wenn Sozialneid auf die herrschende Schicht überhandnahm.

wie für die gesamtwirtschaftlichen Ziele Wachstum und Arbeitslosigkeit. Zum einen ist er nur scheinbar einfach zu quantifizieren, umso schwerer ist andererseits seine Evaluation. Der materielle Wohlstand kann dabei als Oberziel der im folgenden beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Ziele dienen und manifestiert damit die Schnittstelle zwischen gesellschaftspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Zielen.

2.3.2.2 Gesamtwirtschaftliche Ziele

Zunächst stellt sich die Frage, in welchem Zusammenhang gesamtwirtschaftliche Ziele mit der Wettbewerbspolitik stehen. Die Betrachtung gesamtwirtschaftlicher Ziele erfolgt aus zwei Gründen: In der Öffentlichkeit wird Wirtschaftspolitik, und damit letztlich auch Wettbewerbspolitik, danach beurteilt, inwieweit sie dazu beitragen, für Vollbeschäftigung und Wachstum zu sorgen; dies trotz des gegebenenfalls dürftigen Zusammenhangs. Daneben steht die Wettbewerbspolitik immer in Konkurrenz zur Industriepolitik. Diese muss sich eher an den gesamtwirtschaftlichen Zielen orientieren. Daher ist im Widerstreit der beiden Konzepte u. U. auch dieser Aspekt zu berücksichtigen.

Zu den gesamtwirtschaftlichen Zielen zählen Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, Zahlungsbilanzgleichgewicht, quantitatives Wachstum, Verteilungsgerechtigkeit und dergleichen mehr. Problematisch bei diesen Zielen ist, dass sie nicht unbedingt der Realisierung der übergeordneten gesellschaftspolitischen Ziele dienen. »... ist es jedoch kaum möglich, aus gesellschaftlichen Grundwerten logisch zwingend verbindliche wirtschaftspolitische (Zwischen-) Ziele abzuleiten. Zwischen wichtigen wirtschaftspolitischen Zielen und den Grundwerten der Gesellschaft bestehen jedoch Zweck-Mittel-Beziehungen: Die wirtschaftspolitischen Ziele lassen sich dabei als Mittel interpretieren, derer man sich bedient, um sich übergeordneten gesellschaftlichen Zielen anzunähern.«¹¹¹ Wirtschaftspolitische Ziele können daher allenfalls den Charakter von Zwischenzielen der gesellschaftspolitischen Ziele einnehmen.

Wie sieht nun der Zusammenhang zwischen den gesamtwirtschaftlichen und den spezifisch wettbewerbspolitischen Zielen aus? Der Zusammenhang dürfte lediglich langfristiger und indirekter Natur sein. Daher taugen sie weniger als End- und Zwischenziele der Wettbewerbspolitik.

Gesamtwirtschaftliche Ziele haben dabei den Vorteil, dass sie oftmals operationalisierbarer sind als gesellschaftspolitische Zielsetzungen. Ihre Realisierung lässt sich anhand gesamtwirtschaftlicher Daten verifizieren. Dies erlaubt eine bessere Kontrolle der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger. Dies allein rechtfertigt allerdings nicht ihren Einsatz als Ziele der Wettbewerbspolitik. Es besteht oftmals ein nur vermuteter Zusammenhang zwischen ihnen und den ihnen übergeordneten gesellschaftspolitischen Oberzielen. Die Ausrichtung an solchen Zielen führt dann in vielen Ländern zur einseitigen Ausrichtung an gesamtwirtschaftlichen Größen. Die Pro-

¹¹¹ Berg/Cassel (1992), S. 198.

bleme, die sich hieraus ergeben, werden an den beiden Zielen Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum erläutert werden:

a) Die Wirtschaftspolitik der verschiedenen Länder Europas oder anderer Kontinente wird in vielen wissenschaftlichen Untersuchungen anhand der Realisierung der Vollbeschäftigung beurteilt. Dabei wird übersehen, dass schon die statistischen Unzulänglichkeiten einen Vergleich nur bedingt zulassen. Zum einen ist oftmals die Datenerhebung mangelhaft. Zudem ist die entsprechende Auswertung und Interpretation der Daten nicht unproblematisch, wie das folgende Beispiel veranschaulicht. Niemand wird leugnen, dass Arbeitslosigkeit in Deutschland ein großes Problem darstellt. In der öffentlichen Diskussion findet dabei allerdings die offizielle Arbeitslosenquote einen zu großen Stellenwert. So werden viele tatsächlich Arbeitslose gar nicht in der Statistik erfasst, während manche »Arbeitslose« dem Arbeitsmarkt gar nicht wirklich zur Verfügung stehen.

Weiterhin erscheint ein internationaler Vergleich aus mehreren Gründen nicht unproblematisch. Wie kann die Arbeitslosenquote verschiedener Länder bei unterschiedlichen Erwerbsquoten¹¹² verglichen werden? Wäre es nicht sinnvoller, die Beschäftigten in Relation zur Gesamtbevölkerung zu betrachten? »So gibt die Arbeitslosenquote über den Beschäftigungsstand einer Volkswirtschaft nur unzureichend Auskunft, da sie die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden (Kurzarbeit, Überstunden, Schwarzarbeit) unberücksichtigt lässt und zwischen verschiedenen Formen der Arbeitslosigkeit (konjunkturelle, saisonale, strukturelle Arbeitslosigkeit, Sucharbeitslosigkeit) nicht unterscheidet. Außerdem informiert sie weder darüber, wie hoch das Erwerbspersonenpotenzial ist, noch gibt sie an, wie gut es vom verfügbaren Arbeitsplatzpotenzial her genutzt werden könnte und tatsächlich genutzt wird. Alternative Messziffern, die methodisch anspruchsvoller sind und einen höheren Aussagegehalt versprechen, werfen dagegen vielfach unüberwindbare Probleme der statistischen Erfassung auf.«¹¹³

b) Ähnlich fragwürdig sind andere gesamtwirtschaftliche Ziele; etwa ein hohes Wirtschaftswachstum, das sich mittels der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) messen lässt. Zunächst ist die Datenbasis unvollständig, illegale Leistungen, Eigenleistungen und Freundschaftsdienste bleiben unberücksichtigt.¹¹⁴ Daneben gibt es zahlreiche Bewertungsprobleme, die sich beispielsweise bei Externalitäten staatlichen Dienstleistungen zeigen.¹¹⁵ Schließlich ist das Sozialprodukt ein eindimensionaler Wohlfahrtsmaßstab. Die Lebenserwartung, Gesundheit, individuelle Freiheit und ähnliche Aspekte der Wohlfahrt finden keinen gebührenden Eingang bei der Ermittlung des Sozialprodukts.

¹¹² Die Erwerbsquote steht für den Anteil der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Menschen in Relation zur gesamten Bevölkerung.

¹¹³ Berg/Cassel (1995), S. 201.

¹¹⁴ Vgl. Reich/Braakmann (1995, S. 194-5), die die möglichen Ungenauigkeiten des Systems primär auf seine Unvollständigkeit zurückführt.

¹¹⁵ Vgl. Frenkel/John (1996), S. 152-3, Haslinger (1990), S. 222.

»Die Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts, die zumeist als Messziffer für die Höhe des Wirtschaftswachstums herangezogen wird, muss sich kritisch entgegenhalten lassen, dass sie nichts über die ›Qualität‹ des erreichten Wachstums aussagt und auch keine Angaben darüber macht, wie die verfügbare Mehrproduktion verteilt wurde und welcher Faktoreinsatz zu ihrer Bereitstellung erforderlich war.«¹¹⁶

Als Fazit kann gefolgert werden, dass quantifizierbare, operationalisierbare Ziele nicht unbedingt qualitativen, nicht-operationalisierbaren Zielen vorzuziehen sind. Gesamtwirtschaftliche Ziele sind nicht unbedingt geeignet, die übergeordneten gesellschaftspolitischen Ziele zu repräsentieren. Ein hoher Grad der Zielerreichung bei den gesamtwirtschaftlichen Zielen lässt nicht unbedingt den Rückschluss auf die Realisierung der gesellschaftspolitischen Ziele zu. Als Ziele der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik können sie daher nur bedingt gelten. Selbst ihre Funktion als Zwischenziele bzw. Indikatoren ist fragwürdig, da sie allenfalls in stark indirektem Zusammenhang zu den Wettbewerbsfunktionen stehen.

2.3.2.3 Spezifisch wettbewerbspolitische Ziele – Funktionen des Wettbewerbs¹¹⁷

Als spezifisch wettbewerbspolitische Ziele gelten die Funktionen des Wettbewerbs. In der Literatur werden die wenigen Funktionen immer wieder unterschiedlich bezeichnet und gruppiert. Der einzige bedeutsame wissenschaftliche Disput besteht darin, ob dem Wettbewerb ein Eigenwert zugestanden werden soll, er also als Ziel an sich gelten kann, oder ob er lediglich instrumentellen Charakter hat, also zur Verwirklichung anderer Ziele dient.

Kantzenbach legt seinen Überlegungen fünf Funktionen zugrunde.¹¹⁸ Dabei bezeichnet er die ersten drei als statische und die beiden letzten als dynamische Wettbewerbsfunktionen. (1) Wettbewerb Sorge für eine ›gerechte‹ Einkommensverteilung nach der Marktleistung. (2) Das laufende Angebot werde durch die Konsumentenpräferenzen gesteuert. (3) Der Wettbewerb lenke weiterhin die Produktionsfaktoren in ihre aus Sicht der Konsumentenpräferenzen produktivsten Bereiche. (4) Wettbewerb Sorge für eine »laufende flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazitäten an die außerwirtschaftlichen Daten, insbesondere an die sich ständig ändernde Nachfragestruktur und Produktionstechnik.«¹¹⁹ (5) Schließlich Sorge Wettbewerb für einen beschleunigten technischen Fortschritt.

Für gewöhnlich werden die in Abbildung 8 dargestellten Funktionen hervorgehoben.¹²⁰ Der Unterschied zu Kantzenbach (s. o.) zeigt sich in der ausdrücklichen Aufnahme der Wettbewerbsfreiheit als Ziel an sich und der Hervorhebung der Kontrolle wirtschaftlicher und politischer

¹¹⁶ Berg/Cassel (1995), S. 201.

¹¹⁷ Vgl. Schmidt (2005), S. 28 ff.

¹¹⁸ Vgl. Kantzenbach (1967), S. 16-7, Kantzenbach (1975), S. 197-9.

¹¹⁹ Kantzenbach (1975), S. 198.

¹²⁰ Vgl. auch Knieps (2001, S. 4).

Macht. Insbesondere die Betonung des Wettbewerbs als Ziel an sich hat immer wieder zu Kontroversen geführt.

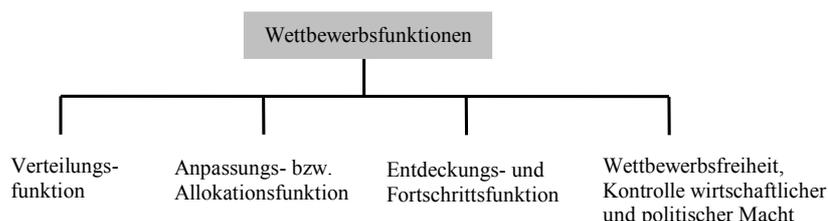


Abbildung 9: Wettbewerbsfunktionen in Anlehnung an Herdzina (1999, S. 32).

2.3.3 Zielbeziehungen

Ziele der Wettbewerbspolitik werden i. A. entweder auf der gesellschaftspolitischen Ebene oder der Ebene der Wettbewerbsfunktionen gewählt. Diese Wahl erfolgt in Abhängigkeit der individuellen Werte des jeweiligen Betrachters. Sofern mehr als ein Ziel dabei berücksichtigt wird, und das dürfte wohl für gewöhnlich zu erwarten sein, sind mögliche Zielbeziehungen – insbesondere in Form von Zielkonflikten – zu berücksichtigen.

Zielbeziehungen haben unmittelbare wirtschaftspolitische Folgerungen. Bei Zielkonflikten sollte für jedes unabhängige Ziel zumindest ein Mittel bzw. Instrument zur Verfügung stehen: »Diese Regel wird als Tinbergen-Prinzip bezeichnet ... Bei Verletzung dieses Prinzips entstehen oft erst Zielkonflikte.«¹²¹

2.3.3.1 Erste Dilemmathese

Zwar mag es viele mögliche wettbewerbspolitische Zielkonflikte geben. In der Literatur wird jedoch insbesondere ein Zielkonflikt immer wieder kontrovers diskutiert.¹²² Danach bestehe ein Zielkonflikt zwischen einer dezentralen Wettbewerbsstruktur einerseits, die für Freiheit, Machtkontrolle und Verteilungsgerechtigkeit Sorge, und den Zielen des Allokationsoptimums (Kosteneffizienz) sowie des technischen Fortschritts auf der anderen Seite, die sich eher bei stärker konzentrierten Strukturen realisieren lassen (siehe Abbildung 10).

¹²¹ Donges/Freytag (2001), S. 14. Vgl. Tinbergen (1968), S. 101: »Wenn die Zahl der Instrumente kleiner als die Zahl der Ziele ist, wird die Zahl der Unbekannten in dem wirtschaftspolitischen Problem kleiner sein als die Zahl der Gleichungen, denen sie genügen müssen; dies dürfte sich in der Regel als unmöglich erweisen.«

¹²² Vgl. hierzu und zum Folgenden: Herdzina (1999), S. 37 ff., Schmidt (2005), S. 85 ff.

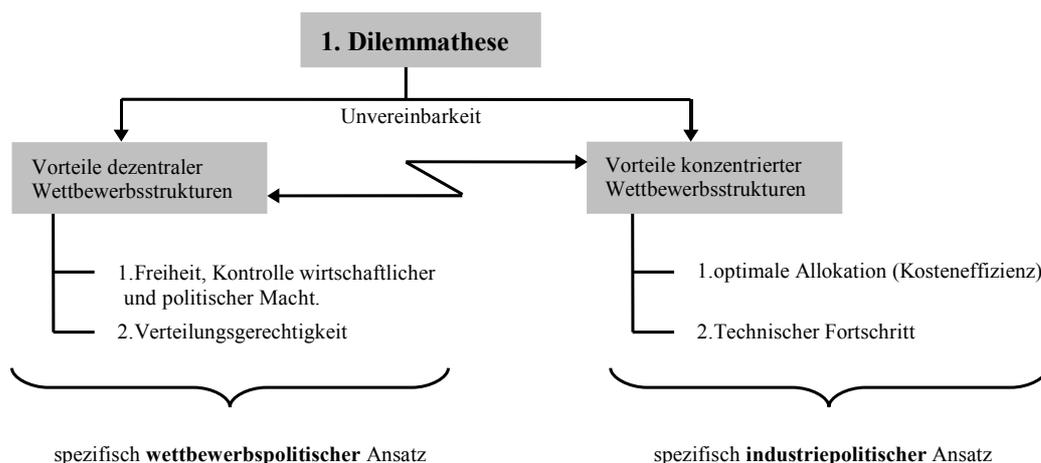


Abbildung 10: 1. Dilemmathese.

Doch wie sieht der Zusammenhang wirklich aus? Gilt das vermutete Dilemma tatsächlich? Zunächst werden dafür die zugrunde liegenden Prämissen betrachtet. Es ist unstrittig, dass dezentrale Strukturen zu einer Machtdezentralisation führen. Zudem dürften damit auch größere Freiheitsspielräume für die meisten und eine gerechtere Verteilung einhergehen.¹²³ Kontrovers werden jedoch die industriepolitischen Annahmen diskutiert (vgl. Abbildung 11). Sind demnach absolut oder relativ große Unternehmen eher in der Lage a) zu niedrigen Kosten zu produzieren, b) technisch fortschrittlich zu sein und c) als Folge aus a) und b) international als Nationale Champions wettbewerbsfähig zu bleiben?¹²⁴

Zunächst steht die Kosteneffizienz im Brennpunkt. Es herrscht in weiten Bereichen der Diskussion die Vorstellung vor, dass *große* Unternehmen kostengünstiger produzieren können. Dahinter steckt wohl meist die Vorstellung der kostengünstigen Massenproduktion. Intuitiv klingt diese These daher einleuchtend. Genau genommen ist die Argumentation jedoch davon abhängig, welche Form der Konzentration gewählt wird: Bei horizontalen Zusammenschlüssen, also von Unternehmen der gleichen Stufe, gelten positive Skalenerträge (*economies of scale*) als Ursache für relativ niedrigere Kosten, bei vertikalen Zusammenschlüssen, also bei Unternehmen vor- oder nachgelagerter Stufen werden *Transaktionskostensparnisse* und bei konglomeraten Formen der Konzentration, also bei branchenfremden Zusammenschlüssen, werden Verbundkostenvorteile (*economies of scope*) erwartet.

Zusätzlich werden in Anlehnung an Schumpeter immer wieder Größenvorteile hinsichtlich des technischen Fortschritts angeführt:¹²⁵ Die *Neo-Schumpeter-Hypothese I* unterstellt absolut

¹²³ Vgl. Kapitel 2.2.3. Dort wird gezeigt, dass Konzentration in Form der Monopolisierung zumindest mit einer Umverteilung von Konsumenten- hin zur Produzentenrente einhergehe.

¹²⁴ Die 1. Dilemmathese steht und fällt mit diesen Thesen. Zumindest eine der Thesen a) oder b) muss erfüllt sein, um überhaupt von einem Dilemma sprechen zu können.

¹²⁵ Vgl. Schmidt (2005), S. 108 ff. und Schmidt/ElBer (1990), S. 556 ff.

großen Unternehmen Größenvorteile in der Forschung. Die ›Neo-Schumpeter-Hypothese II‹ postuliert hingegen eine positive Korrelation zwischen der relativen Unternehmensgröße und dem technischen Fortschritt.

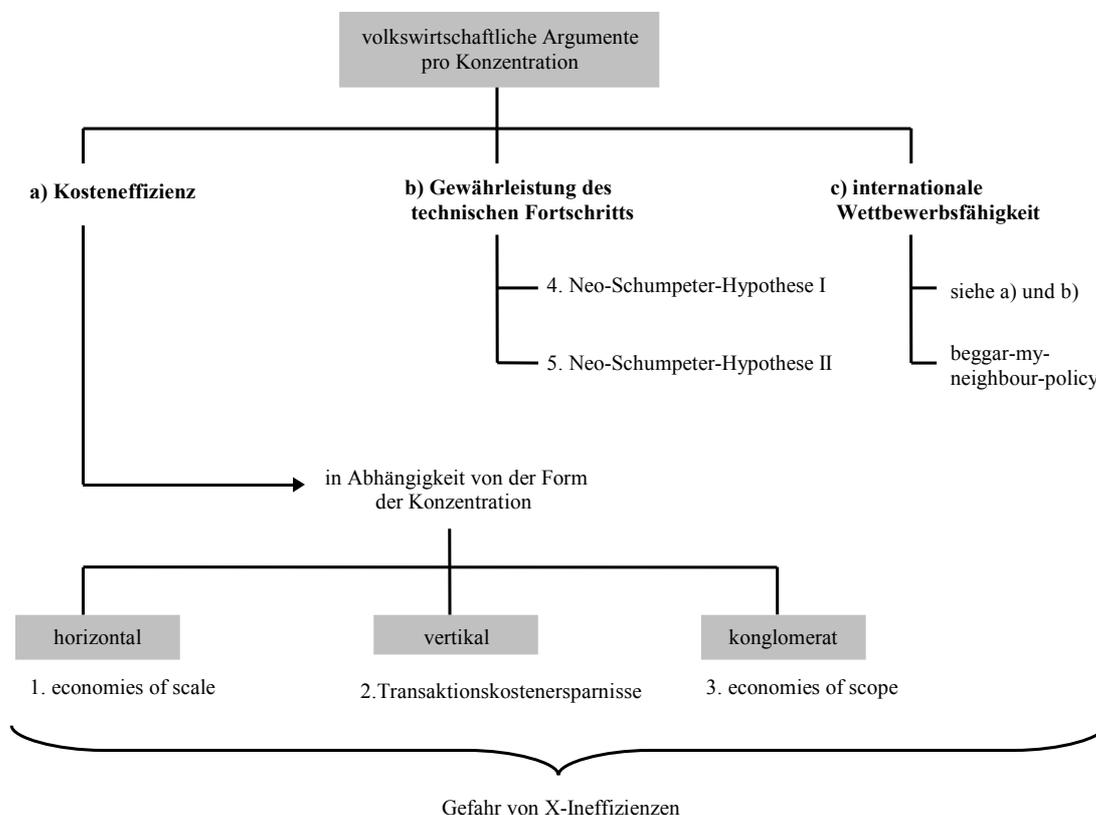


Abbildung 11: Überblick zu den einzelnen volkswirtschaftlichen Argumenten pro Unternehmenskonzentration.

In Kapitel 3.5.2 wird das Phänomen diskutiert, dass insbesondere Frankreich ›Nationale Champions‹ protegiere, und neben direkten Subventionen einer verminderten Konzentrationskontrolle unterziehe. In Deutschland werden Stimmen laut, es den Franzosen gleich zu tun. Dahinter steckt die implizite industriepolitische These, wonach große Unternehmen durch kostengünstige Produktion und modernste Technologien eher in der Lage seien, langfristig auf globalisierten Märkten bestehen zu können. Insofern leitet sich diese These aus den beiden zuerst genannten Argumenten zugunsten der Unternehmenskonzentration ab. Ein weiteres Argument zugunsten der Förderung dieser nationalen Spitzenreiter geht davon aus, dass auf Märkten mit einem Nullsummenspiel-Charakter zulasten der internationalen Konkurrenten Arbeitsplätze und Gewinne

gesichert werden könnten.¹²⁶ Dabei handelt es sich um eine moderne Form der ›*beggar-my-neighbour-policy*‹.¹²⁷

Bei allen möglichen Größenvorteilen dürfen gegenläufige Effekte in Form von ›*X-Ineffizienzen*‹ (Größennachteilen) nicht unterschlagen werden. Insbesondere hinsichtlich der Kosteneffizienz sind diese von großer Bedeutung. In mikroökonomischen Standarddarstellungen finden diese Konzepte nur bedingt Einzug.¹²⁸

Gerade Skalenerträge (**Economies of scale**¹²⁹) werden immer wieder als Argument hervorgebracht, um die Effizienz großer Unternehmenseinheiten hervorzuheben.¹³⁰ Die Ursachen für Unteilbarkeiten bzw. Skalenerträge können vielfältiger Natur sein.¹³¹ Dazu zählen u. a. die Fixkostendegression, die Zwei-Drittel-Regel, stochastische Größensparnisse, das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Vielfachen, Lernkurveneffekte, Spezialisierungsvorteile und Größenvorteile bei der Beschaffung und Logistik.¹³² Grafisch lassen sich Skalenerträge durch die durchschnittlichen totalen Kosten (DTK) darstellen (vgl. Abbildung 12). Diese nehmen aufgrund der genannten Ursachen beim ertragsgesetzlichen Verlauf die Form eines ›*U*‹ an und haben bei den empirisch bedeutsameren Leontiefschen Produktionsfunktionen eine typische ›*L*‹-Form, nehmen also bei zunehmender Menge zuerst ab, um dann konstant zu bleiben.

In den letzten Jahrzehnten gab es zahlreiche Versuche, Skalenerträge empirisch zu erfassen. Dabei gibt es zwei grundsätzliche Probleme. Die Unternehmen kennen ihre exakte Kostensituationen selber nicht bis ins letzte Detail. Die Kostenrechnung ist nicht so weit ausgereift, dass sie grundsätzlich exakt zwischen fixen und variablen Kosten unterscheiden kann bzw. eine diesbezügliche Unterscheidung wäre zu kostenintensiv. In den Unternehmen werden hier Vereinfachungen vorgenommen. Folglich ist die Datengrundlage nicht einwandfrei. Zudem sind die Unternehmen natürlich nicht bereit, ihre diesbezüglichen Daten zu veröffentlichen. Die Kostenrechnung ist eine interne Form des Rechnungswesens und wird daher vor der Konkurrenz und dem Staat möglichst geheim gehalten. Folglich mussten sich Untersuchungen eher mit Schätzungen, denn validen Daten zufriedengeben.

¹²⁶ Andererseits steht gerade dieses Argument hinsichtlich der für das Inland zu verbuchenden Gewinne auf wackeligen Beinen. Denn börsennotierte, privatwirtschaftliche Unternehmen befinden sich nicht selten mehrheitlich in der Hand ausländischer Aktionäre bzw. Fondsgesellschaften.

¹²⁷ In der monetären Außenwirtschaftstheorie werden Versuche, sich Wettbewerbsvorteile auf Weltmärkten durch eigene Währungsabwertungen zu verschaffen, als ›*beggar-my-neighbour-policy*‹ bezeichnet. Vgl. hierzu Willms (1992), S. 143, Rose/Sauernheimer (1992), S. 270. Allgemein spricht man in der Wirtschaftspolitik immer dann von ›*beggar-my-neighbour-policy*‹, wenn Maßnahmen ergriffen werden, »durch die die Wohlfahrt der heimischen Volkswirtschaft zu Lasten ihrer Welthandelspartner gesteigert werden soll.« (Berg/Cassel 1992, S. 236).

¹²⁸ Vgl. dazu auch die Diskussion um die wohlfahrtsökonomische Beurteilung von Monopolen in Kapitel 2.2.3.

¹²⁹ Vgl. Ahrns/Feser (1987), S. 60, Schmidt (2005), S. 86 ff.

¹³⁰ Fritsch/Wein/Ewers (2003, S. 180 ff.) sehen Skalenerträge als Spezialfall von Unteilbarkeiten bzw. von subadditiven Kostenfunktionen.

¹³¹ Kinne (2000, S. 22-8) unterscheidet zudem zwischen statischen und dynamischen Skalenerträgen. Zu letzteren zählt er Lernkosteneffekte.

¹³² Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 181 f.

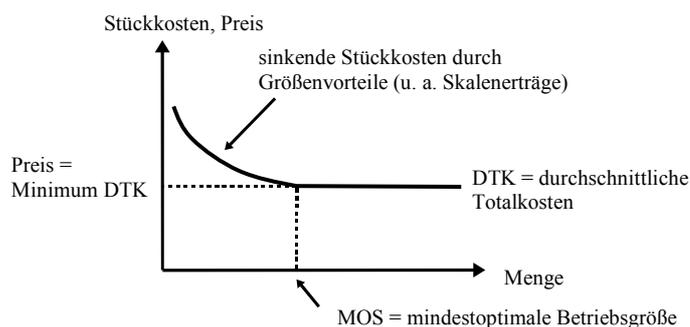


Abbildung 12: Größenvorteile in Form von Skalenerträgen bei L-förmigem Verlauf der Stückkosten.¹³³

Es gibt zumindest drei grundsätzliche Möglichkeiten, Skalenerträge von außen zu erfassen:¹³⁴

a) Der ›*cost estimation-approach*‹ versucht anhand von Kostenschätzungen auf die Existenz von Skalenerträgen zu schließen. Verschiedene Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass die tatsächliche Konzentration nicht immer den optimalen Werten entspricht. b) Beim ›*survivor-approach*‹ wird »die Leistungsfähigkeit von Betrieben (indirekt) daran gemessen, wie sich die relativen Anteile von Gruppen von Betrieben in einem bestimmten Industriezweig im Zeitablauf entwickelt haben.«¹³⁵ Das wirkt ähnlich der ›*survival of the fittest*‹-Hypothese der Chicago School stark tautologisch. Wer überlebt, hat sich als überlebensfähig erwiesen. Empirische Untersuchungen konnten auch hier keinen eindeutigen Vorteil von Großunternehmen feststellen. c) Der ›*profitability-approach*‹ misst die Leistungsfähigkeit von Unternehmen anhand der erzielten Gewinne. Auch hier konnten empirische Untersuchungen keine evidenten Zusammenhänge feststellen, da »... Gewinne sowohl auf Leistungsfähigkeit als auch auf Marktmacht zurückgeführt werden können.«¹³⁶

Transaktionskosten werden im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik als Anreiz für die vertikale Konzentration genannt.¹³⁷ Sofern die externen Transaktionskosten vor- oder nachgelagerter Stufen höher als mögliche interne Transaktionskosten seien, wäre ein Zusammenschluss sinnvoll. Insbesondere Coase und Williamson haben maßgeblich dazu beigetragen, Transaktionskosten in die ökonomische Analyse mit einfließen zu lassen. In der Praxis zeigt sich dies immer wieder bei der Frage des Out- oder Insourcing: Soll eine Betriebskantine selber oder durch einen Caterer betrieben werden? Sollen Motoren durch einen Pkw-Hersteller selbst erstellt oder fremd bezogen werden?

¹³³ In Anlehnung an Schmidt (2005), S. 87.

¹³⁴ Vgl. ebenda, S. 91 ff.

¹³⁵ Ebenda, S. 94.

¹³⁶ Ebenda, S. 95.

¹³⁷ Vgl. Richter/Furubotn (1999), S. 45 ff.

Insbesondere in den 80er Jahren haben sich zahlreiche Unternehmen außerhalb ihres angestammten Reviers auf die Pirsch begeben. Daimler-Benz hat neben Automobilen und Lastkraftwagen Haushaltselektronik, Wehrtechnik, Raumfahrttechnologie usw. ins Sortiment aufgenommen. Die Unternehmen erhofften sich damit synergetische Effekte bzw. Verbundvorteile (**Economies of scope**). Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass die Kosten eines Unternehmens für die Produktion zweier Güter x und y niedriger seien, als die Kosten zweier Unternehmen, die jeweils eines der Produkte herstellen:

$$K(x, y) < K(x) + K(y)$$

Verbundvorteile könnten insbesondere in den folgenden Bereichen auftreten:¹³⁸ a) Im Bereich der Finanzierung seien niedrigere Zinsen und ein besserer Zugang zu Eigen- und Fremdkapital zu erwarten.¹³⁹ b) Werbevorteile könnten dadurch entstehen, dass Markennamen in andere Bereiche übernommen werden. c) Die Grundlagenforschung führt mitunter zu verwertbaren Ergebnissen für andere Bereiche. d) Es sind auch Synergien im Bereich des Managements und der Verwaltung zu erwarten (bspw. Buchhaltung und Personalverwaltung). e) Schließlich sind Synergien im Bereich der Supportprozesse (Instandhaltung, Reinigung, Verpflegung, Sicherheit usw.) denkbar.¹⁴⁰

Kann schlussfolgernd davon ausgegangen werden, dass die drei möglichen Formen der Konzentration die 1. Dilemmathese bestätigen? Es kann nicht generell von Vorteilen der Konzentration gesprochen werden. Allenfalls einzelne Branchen können hier Vorteile erzielen. Horizontale Zusammenschlüsse dürften am erfolgreichsten, konglomerate Zusammenschlüsse mit deutlichem Abstand den geringsten Erfolg vorweisen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass »horizontale Fusionen und vor allem Markterweiterungszusammenschlüsse erheblich profitabler als Marktdiversifikationszusammenschlüsse«¹⁴¹ seien.

Ein weiteres Argument zur Rechtfertigung der Dilemmathese bedient sich des technischen Fortschritts: Nur absolut (»**Neo-Schumpeter-Hypothese I**«¹⁴²) oder relativ (»Neo-Schumpeter-Hypothese II«) große Unternehmen seien in der Lage, einen beträchtlichen technischen Fortschritt zu gewährleisten. Insbesondere durch das finanzielle Potenzial und daraus resultierenden Möglichkeiten zum Einsatz von Großlaboren, eine risikoschmälernde Forschungsstreuung, Skalenerträgen und Verbundvorteilen in der Forschung und der überlegenen absatzwirtschaftlichen Durchsetzung von Marktinnovationen lasse sich die Überlegenheit absolut großer Unternehmen in technologischer Hinsicht begründen. Gerade im letzten Punkt zeigen sich vielleicht die größten Vorteile großer und finanzstarker Unternehmen. Eine Erfindung zu tätigen und diese auch in die Marktreife zu führen sind zweierlei Dinge. Zumeist sind gerade hier größere Unternehmen eher

¹³⁸ Vgl. Schmidt (2005), S. 104 f.

¹³⁹ Dies gerade in Zeiten der Einführung der Bestimmungen des 2. Baseler Akkordes mit seinen doch nicht zu unterschätzenden Implikationen für insbesondere deutsche KMU.

¹⁴⁰ Vgl. zum Begriff: Bogaschewsky/Rollberg (1998), S. 203.

¹⁴¹ Schmidt (2005), S. 105.

¹⁴² Vgl. Schmidt (2005), S. 108 ff., Schmidt/Elßer (1990), S. 556 ff.

in der Lage, dies zu meistern.¹⁴³ So birgt gerade das so komplizierte internationale Patentrecht für kleine Unternehmen mannigfaltige Gefahren und Unwägbarkeiten in Form von Kosten der rechtlichen Durchsetzung, mit denen große Unternehmen eher zurechtkommen.

Ansonsten muss angemerkt werden, dass ein überorganisiertes Unternehmen auch im Bereich der Forschung kontraproduktiv wirken kann (X-Ineffizienzen). Forschung in einem stark hierarchischen System könne mitunter demotivierend sein. Auch in Forschungsabteilungen müssen Fachkompetenz und hierarchische Position nicht unbedingt positiv korreliert sein. Überdies können sich Innovationsmöglichkeit und -neigung im Konflikt befinden und würden damit ein dynamisches Pendant zum Williamson-trade-off darstellen.¹⁴⁴ Interessant erscheint in diesem Zusammenhang auch die Erfahrung, dass in Forschungsbereichen kleine und große Unternehmen koexistieren: »Während Großunternehmen eher in der Grundlagenforschung und bei der Durchsetzung einer Innovation am Markt Vorteile aufweisen, sind kleine und mittlere Unternehmen flexibler bei der anwenderorientierten Weiterentwicklung von Erfindungen.«¹⁴⁵ Empirisch ist eher von einem negativen Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und Forschungseffizienz auszugehen.¹⁴⁶

Die These, dass die relative Unternehmensgröße positiv mit dem technischen Fortschritt korreliert sei (▷**Neo-Schumpeter-Hypothese II**¹⁴⁷), basiert auf der Vorstellung, dass marktmächtige Unternehmen auch absolut groß sind, oder in geringerem Maße einem Preiswettbewerb ausgesetzt sind und daher ihr Innovationspotenzial eher ausschöpfen könnten,¹⁴⁸ oder gegenüber Polypolisten den Vorteil haben, dass externe Effekte im Bereich der Forschung eher internalisiert werden können. Daher sei der Anreiz zur Forschung entsprechend höher, da die entsprechenden Kosten eher durch Umsätze zurück fließen.

Gegen diese These spricht die mögliche Existenz von potenziellen Konkurrenten. Diese schmälern die Möglichkeit zur Internalisierung von Forschungsexternalitäten. Zudem kann fehlender Wettbewerbsdruck auch zu einem Verlust des Anreizes zu Forschung führen. Dies zeigte sich nirgends so deutlich wie bei den früheren staatlichen Monopolen des Post- und Fernmeldewesens. Die enorme technologische Sprengkraft im Bereich der Mobiltelefonie, des Internets und der Breitbandtechnologie hätte sich wohl kaum bei vornehmlich staatlichen Monopolanbietern ergeben. Es lässt sich keine empirische Evidenz zugunsten der Neo-Schumpeter-Hypothese II feststellen.¹⁴⁹

¹⁴³ Dieses Argument wird durch den US-amerikanischen Pharmakonzern Pfizer karikiert: Die vermeintliche Innovationskraft des Konzerns beruht in einem beispiellosen Zukauf von innovativen Produkten kleinerer Konkurrenten und einer massiven Marktpräsenz i. V. mit einem immensen Vertriebsaufwand (Fallstudie 3). Eine ähnliche Vorgehensweise in der Innovationspolitik ist in den letzten Jahren bei Microsoft zu beobachten (Fallstudie 2).

¹⁴⁴ Vgl. Kinnen (2000), S. 78 f.

¹⁴⁵ Schmidt (2005), S. 110.

¹⁴⁶ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 103.

¹⁴⁷ Vgl. Schmidt (2005), S. 109, Schmidt/ElBer (1990), S. 560 ff.

¹⁴⁸ Vgl. Schmidt/ElBer (1990), S. 560.

¹⁴⁹ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 103 f.

Die These, dass **Nationale Champions** deshalb von Vorteil seien, weil sie internationale Machtstellungen erhalten, hat in den letzten Jahren wieder kräftigen Auftrieb erhalten.¹⁵⁰ Als Ursache werden hier zunächst die gleichen Argumente wie in der bisherigen Analyse genannt: Große Unternehmen können a) kostengünstiger produzieren und b) den technischen Fortschritt eher gewähren. Daneben sind diese nationalen Vorreiter auch deshalb erwünscht, damit sie in globalisierten, international stark umkämpften Märkten ein möglichst großes Stück des Kuchens abschneiden zu können.

Dagegen gibt es einige Einwände. Insbesondere die Monopolkommission hat in ihrem 15. Hauptgutachten mögliche Einwände zusammengefasst:¹⁵¹ a) Nicht Staaten stünden im Wettbewerb, sondern Unternehmen. b) Quid-pro-Quo: Diese nationalen Spitzenreiter könnten zwar gegebenenfalls Exporterfolge verbuchen, aber im Gegenzug erfolge ein entsprechend höherer Import.¹⁵² c) Selektive Förderungen einzelner Giganten führe durch die Verbundenheit über In-, Output- und Währungsmärkten zu Wettbewerbsnachteilen für die restlichen Unternehmen des Landes.¹⁵³ d) Monopol- oder Oligopolrenten im Ausland zu erzielen sei zwar grundsätzlich möglich; wie die Erfahrungen zeigen, würden die dafür notwendigen Aufwendungen grundsätzlich höher sein. e) Der Standortwettbewerb werde nicht durch Industriepolitik, sondern durch günstige Rahmenbedingungen entschieden. f) Staatliche Instanzen seien ungeeignet, zukunftssträchtige Branchen zu identifizieren, die dann Basis einer vernünftigen Industriepolitik sein könnten. Sofern davon nicht auszugehen sei, kann Industriepolitik kaum Erfolg versprechend sein. Ein Fazit zu ziehen fällt hier erwartungsgemäß schwer: Die Vertreter der Industrie- und der Wettbewerbspolitik stehen hier im Dauerstreit.

Harvey Leibenstein hat den Begriff der »**X-Ineffizienzen**« in die Diskussion gebracht.¹⁵⁴ Neben der allokativen Effizienz, die im optimalen Einsatz der Faktoren (Input) besteht, zeigt die produktive Effizienz (X-efficiency) auf, inwiefern mit diesen Faktoren ein Maximum an Output erzielt werden kann.¹⁵⁵ Demgegenüber wirken X-Ineffizienzen den verschiedenen Formen der Größenvorteile (Skalenerträge, Transaktionskostenvorteile und Verbundkostenvorteilen) entgegen. »Diese bezeichnen Ineffizienzen in großen Unternehmenseinheiten, die durch fehlende Motivation von Mitarbeitern, fehlenden Wettbewerbsdruck und organisatorische Schwerfälligkeiten hervor-

¹⁵⁰ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 95.

¹⁵¹ Vgl. Monopolkommission, 15. Hauptgutachten (2002/2003).

¹⁵² Gerade dieses in der Dogmatik der Außenhandelstheorie eingebettete Argument ist nicht unproblematisch: Die Zahlungsbilanz ist mehr als die Handelsbilanz. Der Ausgleich eines Exporterfolgs kann auch durch einen Dienstleistungsimport, Kapitalexport oder Devisenbilanzüberschuss ausgeglichen werden. Insofern wäre es für Frankreich durchaus sinnvoll in einzelnen Branchen einen zusätzlichen Außenbeitrag zu erwirtschaften. Nebenbei ist nicht nur der Außenbeitrag, sondern auch die absolute Höhe von Exporten und Importen für den Wohlstand einer Nation von Bedeutung. Die Argumentation bedarf schließlich weitreichender Annahmen: es muss von vollkommenen Märkten ausgegangen und zudem von »sunk costs« abstrahiert werden. Sollte Frankreich mit seiner Politik der Förderung Nationaler Champions Unternehmen aus anderen Ländern vom Markt verdrängen, wären damit vielfältige »sunk costs« unwiederbringlich verloren.

¹⁵³ Hier wird häufig auf das Phänomen des relativen Niedergangs der nicht auf Erdgas basierenden Industrie in Holland nach dem Boom der Förderung von Erdgas in der Nordsee in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts verwiesen (»dutch disease«).

¹⁵⁴ Leibenstein (1966), S. 392. ff.

¹⁵⁵ Vgl. Schmidt/Schmidt (1996), S. 65 f.

gerufen werden. Damit steht der Möglichkeit von Größenvorteilen die Gefahr von Größennachteilen gegenüber.¹⁵⁶ Graphisch präsentieren sich X-Ineffizienzen (vgl. Abbildung 13) bei a) absolut großen Unternehmen in einem Anstieg der Stückkosten ab einer bestimmten Ausbringungsmenge, sofern die X-Ineffizienzen die Größenvorteile überwiegen oder b) bei relativ großen Unternehmen und damit fehlendem Wettbewerbs- und Kostendruck in einer Verschiebung der Stückkosten-Kurve nach oben.¹⁵⁷

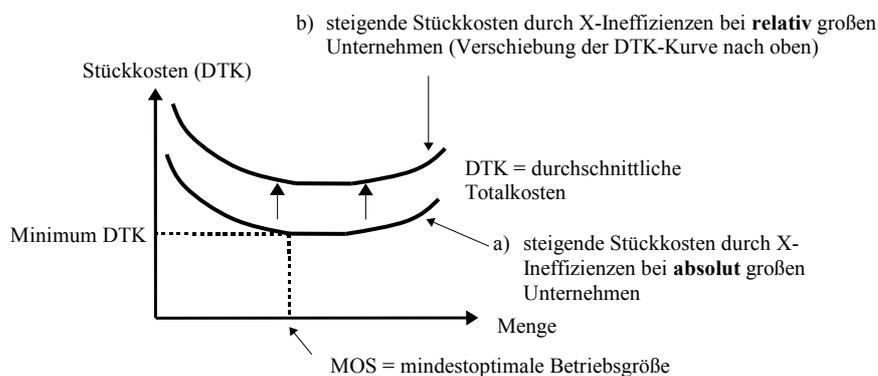


Abbildung 13: Einfluss von Größenvorteilen und X-Ineffizienzen auf die Stückkosten.¹⁵⁸

2.3.3.2 Harmoniethese (Non-Dilemma-These)¹⁵⁹

Die Vertreter der Systemtheorie des Wettbewerbs um Erich Hoppmann erkennen das postulierte Dilemma nicht an, und gehen von einer grundsätzlichen Harmonie aus.¹⁶⁰ Mantzavinos (1994, S. 166) weist darauf hin, dass normative Aspekte in dieser These stecken. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die ›*Non-Dilemma-These*‹ auf zwei Annahmen beruhe: Die Voraussetzung für Wettbewerb sei Wettbewerbsfreiheit.¹⁶¹ Zudem bestehe ein positiver Zusammenhang zwischen diesem Wettbewerb und guten ökonomischen Ergebnissen. Dazu seien drei wesentliche Voraussetzungen notwendig: a) Wettbewerbsfreiheit, b) mehr als ein Marktteilnehmer und c) das Vorhandensein eines ›*spirit of competition*‹.¹⁶²

¹⁵⁶ Aberle (1992), S. 60.

¹⁵⁷ Vgl. Schmidt/Schmidt (1996).

¹⁵⁸ Vgl. Schmidt (2005), S. 97.

¹⁵⁹ Vgl. Voigt (1992), S. 516 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Kapitel 5.4.3.

¹⁶¹ Vgl. Mantzavinos (1994), S. 167.

¹⁶² Ebenda, S. 175.

2.3.3.3 Weitere Dilemmathesen

In der Literatur finden sich zahlreiche Definitionen für mögliche Dilemmata.¹⁶³ An dieser Stelle sei nur noch kurz auf eine weitere problematische Version eines wettbewerbspolitischen Dilemmas eingegangen.¹⁶⁴ Zwar könne die Unternehmensgröße zur Realisierung von Größenvorteilen und technischen Fortschritt führen. Aber eigentlich sei es für marktmächtige Unternehmen aufgrund fehlender Konkurrenz gar nicht notwendig, kostengünstig zu produzieren bzw. innovativ zu sein. Wenn nun kleine Unternehmen ebenfalls mit hohen Kosten produzieren und sich die nötige Forschung gar nicht leisten könnten, entstünde ein quasi unlösbares Dilemma.

2.4 Wettbewerbsbeschränkungen

2.4.1 Einleitung

Je nach Werturteil kann man sich aus dem reichhaltigen Katalog der einzelnen Ziele ein Bündel zusammenstellen. Unabhängig von der jeweiligen Position dürften sich jedoch die meisten Ökonomen darin einig sein, dass Wettbewerb für eine Volkswirtschaft gut ist.¹⁶⁵ Im Gegenzug ist aber auch die These quasi allgemein anerkannt, dass Wettbewerb eine Tendenz habe, sich selbst auszumanövrieren.¹⁶⁶ Das ist leicht nachzuvollziehen: Für jeden Unternehmer, der im Wettbewerb steht, existiert ein großer Anreiz, sich diesem zu entziehen. Er muss ständig um niedrige Kosten ringen, um Kunden buhlen und innovative Produkte anbieten.

Es handelt sich hier um einen typischen Fall von positiven externen Effekten: Zwar wird Wettbewerb allgemein als wohlfahrtssteigernd betrachtet, da er gewisse Funktionen erfülle. Andererseits ist es für den Einzelnen individuell rational, zu versuchen, den Wettbewerb auszuschalten.¹⁶⁷ Es entsteht ein typisches Trittbrettfahrerverhalten.¹⁶⁸ Man nimmt den Nutzen des Wettbewerbs der Marktgegenseite gerne in Anspruch während man gleichzeitig bestrebt ist, den Wettbewerb auf der eigenen Marktseite zu beschränken. Unternehmen ziehen Vorteile aus dem Wettbewerb der Lieferanten auf der Bezugsseite, sind aber bestrebt, dem Wettbewerb auf der Absatzseite zu entgehen. Als Konsument bin ich erfreut über konkurrierende Anbieter, die sich mit Preis-schlachten im Sinne der ›Geiz ist geil‹-Mentalität überbieten. Als Arbeitnehmer oder Unterneh-

¹⁶³ Schmidt (2005, S. 34) bezeichnet als Dilemmathese I Zielkonflikte innerhalb der ökonomischen Funktionen und als Dilemmathese II Zielkonflikte zwischen ökonomischen Funktionen einerseits und der gesellschaftspolitischen Funktion der Machtkontrolle andererseits.

¹⁶⁴ Vgl. Herdzina (1999), S. 38.

¹⁶⁵ Unglücklicherweise ist eine solche Aussage schnell dem Generalverdacht der Tautologie ausgesetzt. Wenn Wettbewerb als etwas definiert wird, das bestimmte Funktionen zu erfüllen hat, dann ist Wettbewerb der in diesem Sinne funktioniert natürlich ›gut‹, d. h. zielkonform. Eine derartige Tautologie findet sich u. a. bei Olten (1998), S. 13.

¹⁶⁶ Vgl. dazu und zu den folgenden Erörterungen: Aberle (1992), S. 52.

¹⁶⁷ Dabei gefährden den Wettbewerb nicht nur ›unlautere‹ Maßnahmen der Konkurrenten. Ein wesentliches Charakteristikum des dynamischen Wettbewerbs ist der Versuch, seine Konkurrenten durch im Sinne der Kunden bessere Leistungen zu übertrumpfen. Das kann zur Konzentration führen, und damit ebenfalls den Wettbewerb langfristig gefährden.

¹⁶⁸ Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 107: »Die Nutznießung von positiven externen Effekten wird auch als ›freierider‹- bzw. ›Trittbrettfahrer‹-Verhalten gekennzeichnet: Man profitiert von einer Leistung, ohne eine entsprechende Gegenleistung zu erbringen.«

mer werde ich durch die daraus resultierenden Konsequenzen beeinträchtigt, wenn etwa der Arbeitsplatz aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen bedroht ist oder ein Gewinneinbruch erfolgt. Wettbewerb erlangt folglich den Charakter eines öffentlichen Guts.

In der theoretischen Wirtschaftspolitik werden solche sozialen Dilemmata für gewöhnlich als Rechtfertigung wirtschaftspolitischer Eingriffe genannt. Sofern ein sich selbst überlassener Wettbewerb nicht in der Lage sei, für ein sozial ausreichendes Maß an Wettbewerb zu sorgen,¹⁶⁹ und stattdessen von Einzelnen beschränkt werde, müsse der Staat für die Garantie des Wettbewerbs herhalten.¹⁷⁰ Um wettbewerbspolitisch aktiv werden zu können, bedarf es jedoch zunächst einer Identifikation der möglichen und tatsächlichen Wettbewerbsbeschränkungen. Im Sinne der Medizin ist für eine sinnvolle Therapie eine vorausgehende stichhaltige Diagnose notwendig. Im nächsten Abschnitt werden daher mögliche Formen von Wettbewerbsbeschränkungen systematisch klassifiziert. Danach werden die wichtigsten Gruppen möglicher Wettbewerbsbeschränkungen erörtert. Anschließend werden Möglichkeiten und Probleme der Diagnose konkreter Wettbewerbsbeschränkungen kurz besprochen.

Die These der Selbsterstörung des Wettbewerbs, die immerhin als Rechtfertigung für den Eingriff staatlicher Wettbewerbspolitik dient, ist nicht unumstritten. So mag zwar Wettbewerb auf einzelnen realen Märkten ausgehöhlt werden. Jedoch stehen letztlich alle faktischen und potenziellen Faktor- und Gütermärkte in Konkurrenz zueinander.¹⁷¹

2.4.2 Klassifizierung möglicher Wettbewerbsbeschränkungen

Die praktische und theoretische Wettbewerbspolitik bedarf der Diagnose wettbewerbspolitisch relevanter Fälle. Es gibt zahlreiche Ursachen für Wettbewerbsbeschränkungen. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, diese zu klassifizieren. In der Literatur finden sich unterschiedliche Ansätze zur Klassifizierung von Wettbewerbsbeschränkungen.¹⁷² Eine vollzählige Auflistung aller möglichen wettbewerbsbeschränkenden Formen ist unrealistisch. Konkurrenten sind listig und erfindungsreich, wenn es darum geht, Wettbewerbsvorteile zu sichern – sei es durch die eigene Leistung oder durch wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen. Geradezu sarkastisch klingt es, wenn man sagt, dass Wettbewerb nicht nur Innovationsfreunde und Kreativität hinsichtlich der angebotenen Güter schaffe, sondern auch in Bezug auf seine eigene Zerstörung bzw. Unterwanderung. Zudem ist Wettbewerb seinem Wesen nach dynamisch. Das gilt auch hinsichtlich der Möglichkeiten, den Wettbewerb einzuschränken. Neue Rahmenbedingungen (Recht, Technologie, Werte) können dazu führen, dass sich mancherlei Wettbewerbsbeschränkung ergibt oder erst ermöglicht.

¹⁶⁹ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 87 f.: Positive (negative) externe Effekte führen zu einer suboptimalen (superoptimalen) Versorgung mit dem jeweiligen Gut (hier Wettbewerb).

¹⁷⁰ Welfens (1995), S. 227: »Wettbewerb ohne Wettbewerbspolitik tendiert zur Selbstauflösung«.

¹⁷¹ Vgl. hierzu die These der schöpferischen Zerstörung von Alois Schumpeter (Kapitel 2.2.4).

¹⁷² Vgl. u. a. Ahrns/Feser (1987), S. 51 ff., Herdzina (1999), S. 139 ff., Olten (1998), S. 111 ff., Morasch (2003), S. 44-45, Neumann (2000), S. 20 ff., Schmidt (2005), S. 120 ff.

Es kristallisiert sich beim Studium der einschlägigen Literatur heraus, dass insbesondere die in Abbildung 14 dargestellten Gruppen von Wettbewerbsbeschränkungen immer wieder angeführt werden und letztlich auch mehr oder weniger Basis der praktischen Wettbewerbspolitik in Deutschland und anderen Ländern und der verschiedenen wettbewerbspolitischen Konzeptionen sind.¹⁷³

Die ersten drei Formen werden als private und die vierte als Gruppe der staatlichen Formen der Wettbewerbsbeschränkungen betrachtet. Daraus folgert unmittelbar, dass ein rechtlicher Rahmen der Wettbewerbspolitik zunächst nur die privaten Wettbewerbsbeschränkungen ins Visier nehmen kann. Die staatlichen Formen der Einschränkungen des Wettbewerbs sind ›hausgemacht‹ und können und sollten daher anderweitig aufgehoben werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Formen der privaten Wettbewerbsbeschränkungen nicht als disjunkte Mengen zu betrachten sind. Vielmehr gibt es Überschneidungen. Schließlich zählen zu den Rahmenbedingungen nicht nur die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen sondern auch sonstige mangelhafte Rahmenbedingungen, wie beispielsweise eine mangelhafte Infrastruktur und unzureichende Institutionen.

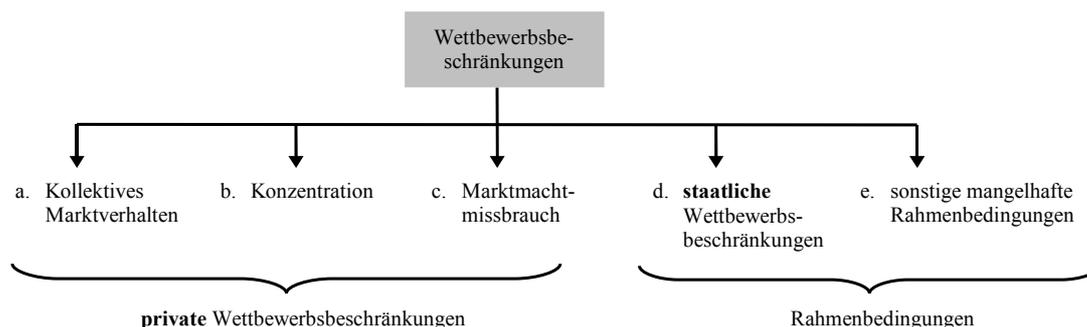


Abbildung 14: Wichtige Kategorien möglicher Wettbewerbsbeschränkungen.¹⁷⁴

Im Zentrum der traditionellen Analyse stehen indes die privaten Wettbewerbsbeschränkungen. Dabei stellt sich immer wieder die Frage nach der Beurteilung von wirtschaftlicher Macht. Zum einen könnten Machtpositionen per se als negativ gewertet werden, da sie das Potenzial zum Machtmissbrauch liefern. Und dies nicht nur in ökonomischer sondern auch in politischer Hinsicht. Zum anderen könnte aber auch erst der Missbrauch der Macht als bedenklich erachtet werden. Im Allgemeinen wird beides als heikel eingestuft. Marktmacht kann dabei ein relativ und wahrscheinlich auch absolut großes Unternehmen besitzen (›individuelle Marktmacht‹). Alternativ wäre es auch denkbar, dass zwei oder mehr Unternehmen zusammenarbeiten und einen

¹⁷³ Molitor (2001, S. 54) fügt noch ›unlauteren Wettbewerb‹ als Form der Wettbewerbsbeschränkung hinzu. Das ist jedoch ein schwammiger Begriff, der sich im dt. UWG mit dem GWB überschneidet – mit der Zielsetzung des fairen Wettbewerbs (vgl. Kapitel 3).

¹⁷⁴ Schmidt (2005, S. 121) bezeichnet dabei a) als Verhandlungsstrategie, b) als Konzentrationsstrategie und c) als Behinderungsstrategie.

marktmächtigen Block, etwa in Form von Kartellen, darstellen (*kollektive Marktmacht*). Individuell oder kollektiv marktmächtige Unternehmen könnten diese zum Missbrauch einsetzen. In Abbildung 15 werden die verschiedenen Formen der Entstehung von Marktmacht dargestellt.¹⁷⁵

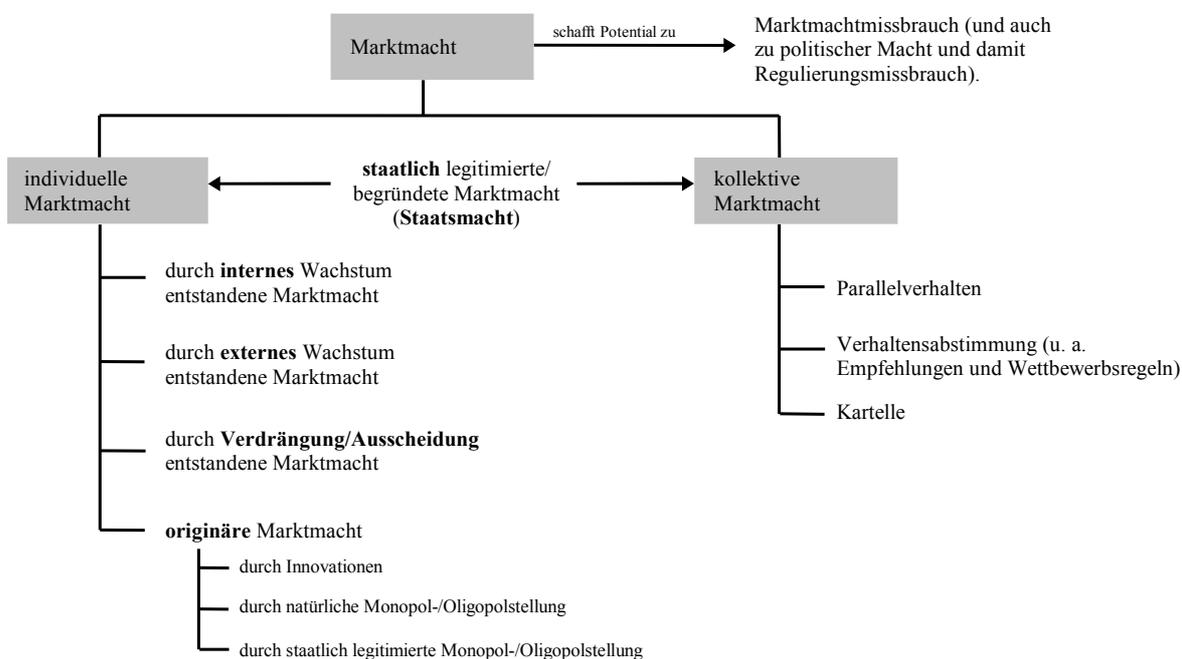


Abbildung 15: Systematische Einteilung der Wettbewerbsbeschränkungen hinsichtlich der Marktmacht.

Erst Marktmacht ermöglicht Marktmachtmissbrauch. Schmidt (2005, S. 121) unterscheidet dabei zwischen Verhandlungs-, Behinderungs- und Konzentrationsstrategie. Im Sinne des GWB könnte die Verhandlungsstrategie als kollektives Marktverhalten, die Konzentrationsstrategie als Versuch des externen und internen Wachstums gedeutet werden; wobei das interne Wachstum von Unternehmen keinen wettbewerbsrechtlichen Tatbestand darstellt. Folglich bliebe für die Behinderungsstrategie noch das breite Spektrum des Marktmachtmissbrauchs. Zu Behinderungsstrategie i. w. S zählen »... alle Verhaltensweisen von Einzelunternehmen oder Unternehmensgruppen [...], die dazu geeignet sind, tatsächliche oder potenzielle Mitbewerber (horizontal) sowie Lieferanten und Abnehmer (vertikal) in ihrer formalen Handlungs- und/oder materialen Entschließungsfreiheit in Bezug auf einen oder mehrere Aktionsparameter rechtlich oder faktisch zu beschränken (Individualschutz) und/oder die Wirksamkeit des Wettbewerbsmechanismus (Institutionenschutz) zu beeinträchtigen.«¹⁷⁶ Eine solche Definition wirkt, obwohl inhaltlich nachvollziehbar, nicht gerade griffig. Es ist daher angebracht, eine Liste möglicher Behinderungs- und Ausbeutungspraktiken anzuschließen. Die Darstellung in Abbildung 16 erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, es werden lediglich die geläufigsten Formen des Marktmachtmissbrauchs erfasst. Auch hier fallen Abgrenzungen schwer und Überschneidungen sind kaum auszuschließen.

¹⁷⁵ In den Kapiteln 2.4.3 und 2.4.4 werden die individuelle und kollektive Marktmacht näher betrachtet.

¹⁷⁶ Schmidt (2005), S. 129.

In der Realität mag es noch zahlreiche weitere Formen des Marktmachtmissbrauchs geben. In der Theorie werden vor allem die genannten Fälle problematisiert. Dabei wird in Abbildung 16 hinsichtlich der Adressaten der Wettbewerbsbeschränkungen unterschieden: So kann sich Marktmachtmissbrauch gegen Kunden, Lieferanten und Konkurrenten richten.¹⁷⁷ Zielen die Wettbewerbsbeschränkungen gegen Kunden oder Lieferanten werden sie als vertikale Wettbewerbsbeschränkungen bezeichnet (Austauschprozess). Richten sie sich demgegenüber gegen Konkurrenten wird von horizontalen Wettbewerbsbeschränkungen gesprochen (Parallelprozess). Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass ein bedeutender Teil der vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen Zwischenziele zur Beschränkung des horizontalen Wettbewerbs darstellen. Zumindest der Behinderung- und Bindungsmissbrauch dienen der Verdrängung der unliebsamen (horizontalen) Konkurrenz. Mitunter kann auch der Diskriminierungsmissbrauch dazu unterstützend beitragen. Als Endziel könnte dann das Potenzial zum Ausbeutungsmissbrauch stehen.

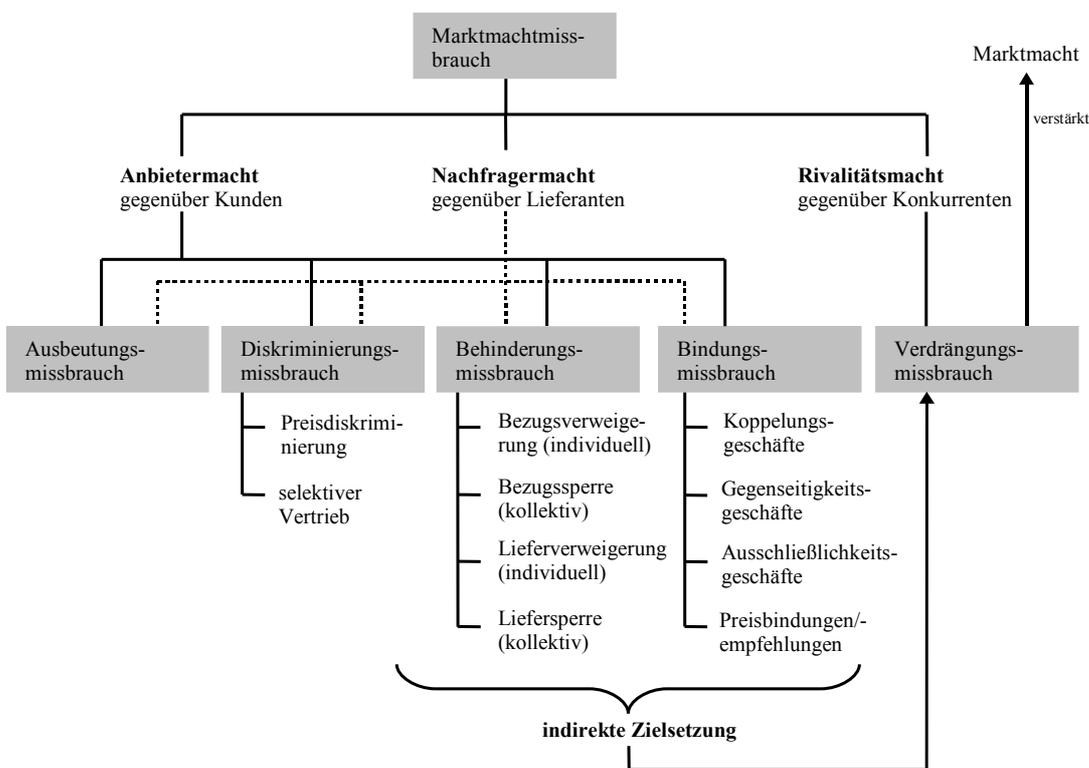


Abbildung 16: Systematische Einteilung der Wettbewerbsbeschränkungen hinsichtlich des Marktmachtmissbrauchs.¹⁷⁸

Marktmacht ermöglicht Marktmachtmissbrauch. Verdrängungsmissbrauch stärkt wiederum die Marktmacht. Somit handelt es sich hier um einen Teufelskreislauf, dem es zu entkommen gilt. Es muss dabei akzentuiert werden, dass Marktmacht lediglich das Potenzial zu Marktmachtmissbrauch schafft, ihn aber nicht zwingend folgert.

¹⁷⁷ Aberle (1992, S. 13) unterscheidet zwischen Wettbewerb im Austausch- und im Parallelprozess.

¹⁷⁸ Vgl. Olten (1998), S. 149.

2.4.3 Kollektive Marktmacht

Was ist kollektive Marktmacht bzw. das daraus resultierende kollektive Marktverhalten? »Der Begriff des kollektiven Marktverhaltens umfasst alle Formen von Marktverhalten, welche auf Zusammenarbeit (Kooperation) bzw. Zusammenspiel (Kollusion) rechtlich selbständig bleibender Marktteilnehmer der gleichen Marktseite bzw. Wirtschaftsstufe beruhen. Kollusives Marktverhalten ist also das Ergebnis von bewusster horizontaler ex-ante-Verhaltenskoordination.«¹⁷⁹

Das kollusive Marktverhalten ist deutlich vom dem im Ergebnis nach ähnlichen »bewussten, aber nicht koordinierten Parallelverhalten«¹⁸⁰ abzugrenzen. Ein solches Verhalten ist insbesondere dann zu erwarten, wenn die Marktbedingungen für die Konkurrenten sehr ähnlich sind, »so dass die Teilnehmer aus eigener Entscheidung und unabhängig voneinander zu einer übereinstimmenden Marktbeurteilung und damit zu parallelem Parametereinsatz gelangen. In solchen Konstellationen kann von den Beteiligten nicht erwartet werden, dass sie ein rationales Marktverhalten nur deshalb aufgeben, weil andere es praktizieren.«¹⁸¹ Folglich kann bei einem parallelen Marktverhalten nicht automatisch auf Verhaltenskoordination geschlossen werden.¹⁸² Ebenso wenig kann grundsätzlich ein Handeln auf Empfehlung verworfen werden. Die Empfehlung hingegen kann als Akt der versuchten Verhaltenskoordination interpretiert werden.¹⁸³ Weiterhin ist es problematisch, die Verhaltenskoordination innerhalb eines Konzerns zu beurteilen.

In der Praxis lassen sich die folgenden Gestaltungsformen der Verhaltenskoordination unterscheiden:¹⁸⁴

1. Absprachen in Form von vertraglichen Vereinbarungen (*Kartelle*).
2. Absprachen in Form von »*gentlemen agreements*«.
3. *Verhaltensabstimmungen* durch zwanglose Unterhaltungen und Meinungsäußerungen; dazu gehören auch *Preismeldestellen* und bewusstes Parallelverhalten in Form der Preisführerschaft.
4. *Empfehlungen* und *Wettbewerbsregeln*.

Eine hinlänglich exakte Unterscheidung zwischen den einzelnen Formen der Verhaltenskoordination und des kollektiven Marktverhaltens fällt erfahrungsgemäß schwer. Insbesondere Kartelle stehen im Interesse der öffentlichen Kritik. Zahlreiche Formen von Kartellen lassen sich in der Realität unterscheiden. Von allen Wettbewerbsbeschränkungen genießen sie wahrscheinlich in der Öffentlichkeit den schlechtesten Ruf. Trotzdem fällt in der Praxis eine abschließende Beur-

¹⁷⁹ Herdzina (1999), S. 139 nennt damit explizit die *horizontale* Verhaltenskoordination. Die *vertikale* Verhaltenskoordination darf dabei nicht vergessen werden, wenngleich sie nicht ganz so bedeutsam sein mag.

¹⁸⁰ Herdzina (1999), S. 140.

¹⁸¹ Ebenda, S. 140.

¹⁸² Vgl. Neumann (2000), S. 126.

¹⁸³ Vgl. Tolksdorf (1994), S. 86.

¹⁸⁴ In Anlehnung an Herdzina (1999), S. 141. Vgl. auch Olten (1998), S. 116 f. und Tolksdorf (1994), S. 84 ff.

teilung einzelner Formen erfahrungsgemäß schwer. Pauschal können sie nicht einfach verworfen werden.¹⁸⁵ Zumal eine Abgrenzung der einzelnen Formen der Verhaltenskoordination nicht einfach fällt. Wenn ferner nicht alle Formen der Verhaltensabstimmung als wettbewerbspolitische Eingriffstatbestände gelten können, fällt eine adäquate Wettbewerbspolitik schwer. Diese Ambivalenz zeigt sich sogar bei manchen Kartelltypen: Zwar können Normierungskartelle langfristig zu einem verminderten Wettbewerb führen, zunächst können sie aber für den Konsumenten durchaus segensreich sein, wie verschiedene Standards im PC-Bereich zeigen. Die Vielfalt an Speichermedien für Digitalkameras mag zwar den Wettbewerb beleben, ist aber auch mit Kompatibilitätsproblemen und -kosten für den Konsumenten verbunden. Der Einsatz der universellen seriellen Schnittstelle (USB) ist für den Nutzer sicherlich segensreich. Eine generelle Ablehnung aller oder einzelner Formen des kollektiven Marktverhaltens muss daher abgelehnt werden.

Zudem ist die innere Stabilität von Kartellen fragil.¹⁸⁶ Nicht nur die OPEC ist durch Kartellmitglieder gestraft, die von den gemeinsamen Vereinbarungen profitieren, aber individuell davon abweichen und damit die Übereinkunft und den gemeinsamen Vorteil gefährden. Auch hier zeigt sich ein typischer Fall eines Konflikts zwischen Einzel- und Gemeinschaftsinteressen. Gesellschaftspolitisch ist diese mehr oder weniger ausgeprägte innere Instabilität der Kartelle natürlich ein Segen.

2.4.4 Konzentration (individuelle Marktmacht)

Die Konzentration auf Märkten kann verschiedene Formen annehmen. Zunächst kann man Konzentrationsprozesse nach der Art und Weise der Entstehung unterteilen.¹⁸⁷ Dabei lassen sich *internes* und *externes Wachstum* sowie die *Verdrängung* bzw. das *Ausscheiden* von anderen Unternehmen unterscheiden. Gerade das externe Wachstum steht mit seinen Fusionen und der Bildung von großen, gar multinationalen Konzernen im Mittelpunkt der praktischen Wettbewerbspolitik. Für den Fall des externen Wachstums könnten folgende Formen der Zusammenarbeit unterschieden werden:¹⁸⁸ a) Fusion, b) Kapitalbeteiligung, c) Konzernbildung, d) ›Joint ventures‹, e) Personelle Verflechtungen und f) Unternehmensverträge (bspw. Gewinnabführungsverträge). Konzentrationsprozesse lassen sich auf horizontaler, vertikaler oder diagonaler bzw. konglomerater Ebene beobachten. Vorteile dürften sich dabei insbesondere bei horizontalen und in vermindertem Maße bei vertikalen Zusammenschlüssen ergeben. Aber auch konglomerate Zusammenschlüsse mögen im Einzelfall sinnvoll sein.

Um die Jahrtausendwende hat die Unternehmenskonzentration in manchen Branchen insbesondere aufgrund des externen Unternehmenswachstums lawinenartig zugenommen. Wirtschaftliche Konzentration kann dabei als Ballung von ökonomischer Macht bei einem oder mehreren

¹⁸⁵ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 52.

¹⁸⁶ Vgl. Tolksdorf (1994), S. 89.

¹⁸⁷ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 57.

¹⁸⁸ In Anlehnung an Ahrns/Feser (1997), S. 57 f.

Unternehmen verstanden werden. Daraus erwächst oft auch die Entstehung von politischer und gesellschaftlicher Macht.

Intuitiv erscheint der Begriff ›Konzentration‹ unproblematisch. Auf den zweiten Blick stellt sich allerdings die Frage nach den *empirischen* Verfahren zur Messung bzw. Quantifizierung der Konzentration. Welche Konzentrationsmaße könnten hierzu dienen? Dazu zählen sicherlich die Anzahl der Unternehmen, deren jeweilige Marktanteile und die Struktur (Verteilung) der Marktanteile. Schon hier zeigt sich, dass eine klare Bestimmung von Konzentrationsmaßen in der Praxis nicht unproblematisch sein kann. Wenn neben den Marktanteilen noch weitere Aspekte zur Beurteilung der Marktmacht berücksichtigt werden sollen, etwa Umsätze, Gewinne, Cashflow, Marktkapitalisierung an der Börse und dergleichen mehr, zeigt sich, dass diese Quantifizierung wissenschaftlich letztlich willkürlich bleibt. Zudem ist zu bedenken, dass lediglich die horizontale Konzentration einer solchen empirischen Analyse zugänglich bleibt. Trotz methodischer Bedenken werden nun mögliche Konzentrationsmaße vorgestellt.¹⁸⁹

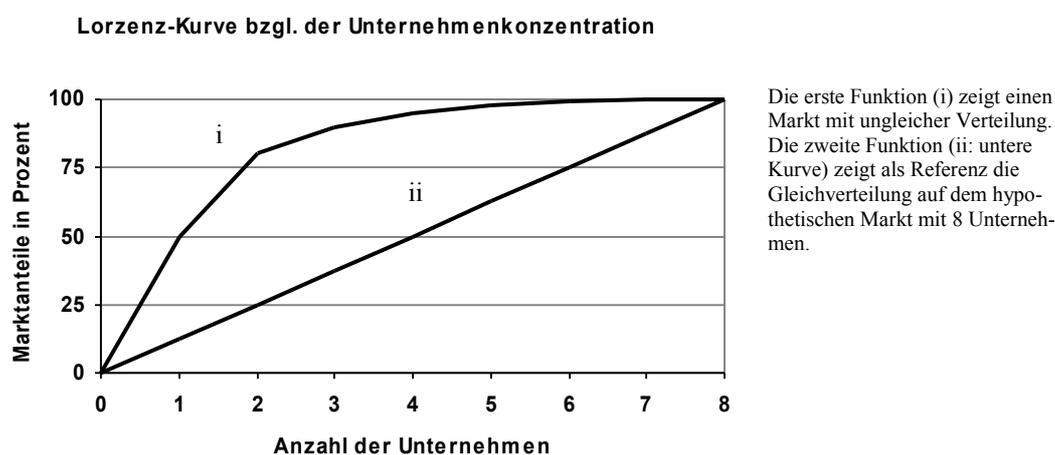


Abbildung 17: Lorenzkurve in Bezug auf die Unternehmenskonzentration mit willkürlichen Daten (Darstellung in Anlehnung an Schmidt 2005, S. 139).

Ein recht einfaches, aber doch sehr gebräuchliches Maß stellen ›Konzentrationsraten‹ (CR_n) dar. Sie zeigen an, welchen Marktanteil die n größten Unternehmen eines Marktes besitzen. Die Erhebung dieser Daten ist relativ unproblematisch, was auch die häufige Anwendung in der Praxis erklären mag. Ein großes Problem ergibt sich bei der Frage nach n : Die wie viel größten Unternehmen n sollen berücksichtigt werden? In Deutschland finden CR_3 und CR_5 Anwendung; CR_4 und CR_8 werden hingegen in den USA und der EU benutzt.¹⁹⁰ Graphisch lassen sich die Konzentrationsraten mit Hilfe einer Lorenzkurve darstellen. Die Abweichung von der Gleichverteilung der Marktanteile zeigt sich hier in einer nach oben gewölbten konkaven Funktion (vgl. Abbildung 17).

¹⁸⁹ Vgl. dazu: Aberle (1992), S. 95, Neumann (2000), S. 21 ff., Schmidt (2005), S. 138 ff.

¹⁹⁰ Vgl. Schmidt (2005), S. 139.

Die Nachteile dieses Maßes liegen auf der Hand:¹⁹¹ (1) Die Wahl von n ist willkürlich. (2) Die Größenverteilung innerhalb und außerhalb der erfassten Gruppe bleibt im Verborgenen. Letztlich haben wir das gleiche Problem wie bei jeder statistischen Menge. Ein repräsentatives Maß wie der Mittelwert, die Varianz oder ein kumulierter Anteil kann nur ein schwaches Abbild der Verteilung darstellen. (3) Die Wahl der Bezugsgröße ist willkürlich: Marktanteil an Produktion oder Umsatz, Anzahl der Beschäftigten, Bilanzsumme oder Börsenwert?¹⁹² (4) Eine vertikale oder konglomerate Konzentration kann mittels dieses auf horizontale Konzentration ausgerichteten Maßes nicht abgebildet werden. (5) Finanzielle und personelle unternehmerische Verknüpfungen können genauso wenig wie Konzernverflechtungen abgelesen werden. (6) Wo liegen die kritischen Werte? Diese Frage kann ebenfalls nur willkürlich gelöst werden. (7) Zudem lassen sich Probleme der Marktabgrenzung kaum zureichend lösen:¹⁹³ Sollte nur der nationale Markt berücksichtigt werden? Inwiefern können Güter voneinander abgegrenzt werden?

Ein weiteres Maß zur Erfassung der Konzentration ist der ›*Hirschman-Herfindahl-Index*‹:¹⁹⁴

$$\text{HHI} = \sum_{i=1}^n p_i^2, \quad \text{wobei } p_i \text{ für } i = 1, \dots, n.$$

Dabei gilt:

$$\sum_{i=1}^n p_i = 1 \text{ bzw. } 100 \%$$

mit p_i als relativen Marktanteilen.

Ziel dieser Maßzahl ist die unterschiedliche Gewichtung der kleinen und großen Unternehmen. Durch das Quadrieren der Marktanteile werden größere Unternehmen relativ stärker berücksichtigt. Ein Vergleich zweier hypothetischer Märkte veranschaulicht diese Behauptung: Ein Markt, der aus 100 Unternehmen mit jeweils gleichem Marktanteil (1 %) besteht, ergibt einen HHI = 100 %. Hingegen würde ein Markt aus 5 Unternehmen bei identischen Marktanteilen von jeweils 20 % einen HHI = 2000 % folgern. Verglichen mit den Konzentrationsraten gelten die Kritikpunkte 3 bis 7 jeweils entsprechend.

Aberle (1992, S. 97) nennt als kritische Werte bei der Interpretation des HHI folgende Grenzen: Ein Markt gelte als hoch konzentriert, wenn der HHI größer als 1800 sei, als mäßig konzentriert bei einem HHI zwischen 1000 und 1800 und schwach konzentriert bei einem darunter liegenden HHI. Es bedarf keiner Erläuterung, warum auch diese Werte willkürlich sind.¹⁹⁵ Die Struktur der Verteilung mag etwas besser als bei simplen Konzentrationsraten dargestellt sein. Es

¹⁹¹ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 76.

¹⁹² Dabei sind diese Argumente nicht streng positiv miteinander korreliert.

¹⁹³ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2001, S. 61.

¹⁹⁴ Vgl. Knieps (2001), S. 51, Neuscheler (2004), S. 545, Pöll (2004), S. 551.

¹⁹⁵ Neuscheler (2004, S. 546 ff.) weist anhand der Oligopoltheorie nach, dass ein höherer HHI nicht zwangsläufig wohlfahrtsmindernd sein muss.

ist damit allerdings nur ein relativ gutes Maß. Entsprechend ist die Varianz bzw. Standardabweichung sicherlich ein besseres Maß für eine Verteilung als das arithmetische Mittel. Trotzdem beschreiben auch sie die Verteilung nur unzureichend.¹⁹⁶ Ebenso verhält es sich beim Lerner-Index, der sich aus dem HHI multipliziert mit dem Kehrwert der Preiselastizität errechnet.¹⁹⁷

Es mag frustriert wirken, aber ein so komplexes Phänomen wie die Konzentration lässt sich nicht mit relativ simplen Maßzahlen abbilden. Sie können allenfalls als Hilfskonstrukte dienen. Sie sollten entsprechend nicht überinterpretiert werden. Erschwert wird die mangelnde Anwendbarkeit der statistischen Instrumente durch die mangelhafte Datenbasis: Das Statistische Bundesamt berücksichtigt etwa bei Ermittlung der Marktkonzentration keine Substitutionsbeziehungen der Produkte.¹⁹⁸ Weiterhin erfassen die Konzentrationsdaten »keine Konzernverflechtungen, da Unternehmen in der Industriestatistik als rechtliche Einheiten erfasst werden. Die ausgewiesenen Daten beschreiben lediglich den Grad der horizontalen Unternehmenskonzentration, nicht jedoch vertikale und konglomerate Strukturen.«¹⁹⁹

Welche Ursachen führen zur Unternehmenskonzentration?²⁰⁰ Welche Motive veranlassen die Unternehmen Konzentrationsstrategien zu verfolgen?²⁰¹ Schmidt (2005, S. 138) zählt staatliche Rahmenbedingungen, einen unvollständiger Kapitalmarkt, Größenvorteile, wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, Patente, Forschung und Entwicklung sowie Werbung als Ursachen der Konzentration. Dabei beruft er sich auf das 4. Hauptgutachten der Monopolkommission. Genau genommen muss zur Erörterung dieser Fragen zwischen den verschiedenen Formen der Konzentration unterschieden werden. Dabei wird zunächst zwischen internem und externem Wachstum differenziert. Beim externen Wachstum können wiederum horizontale, vertikale und konglomerate Zusammenschlüsse abgegrenzt werden. In Tabelle 2.1 werden verschiedene Zusammenschlussmotive dargestellt und anschließend erörtert. Im Rahmen dieser Darstellung werden die Wirkungen auf den Wettbewerb und mögliche Ineffizienzen der entsprechenden Strategien betrachtet.

¹⁹⁶ Weitere Maße, wie Linda-Indizes, ergeben auch keine wesentlich besseren Ergebnisse.

¹⁹⁷ Vgl. Pöll (2004), S. 552.

¹⁹⁸ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 77.

¹⁹⁹ Ebenda, S. 77.

²⁰⁰ In Kapitel 2.3.3.1 werden mögliche volkswirtschaftliche Argumente zugunsten der Konzentration erörtert. In diesem Kapitel geht es hingegen um die betriebswirtschaftlichen Motive für Konzentration. Dabei sind Überschneidungen unvermeidlich.

²⁰¹ Dabei soll nicht unterschlagen werden, dass Konzentrationsprozesse auch ohne den Willen zur Konzentration ausgelöst werden. Findet sich in einem Familienunternehmen kein geeigneter Nachfolger für einen ausscheidenden Einzelunternehmer, kann die daraus folgende Auflösung eines Unternehmens nicht automatisch als Konzentrationsstrategie der Konkurrenz betrachtet werden. In manchen Branchen (bspw. Drogen und Prostitution) mag das Ausscheiden von Konkurrenten durchaus Folge einer Strategie sein.

Form des Zusammenschlusses	<i>horizontal</i>	<i>vertikal</i>	<i>konglomerat</i>
Zusammenschlussmotive	<ul style="list-style-type: none"> economies of scale 	<ul style="list-style-type: none"> Transaktionskostensparnisse Zugang zu Beschaffungs- oder Absatzmärkten 	<ul style="list-style-type: none"> economies of scope Risikostreuung durch Diversifikation
	<ul style="list-style-type: none"> Ballung wirtschaftlicher und politischer Macht Finanzierungsvorteile marktstrategische Zielsetzungen Empire Building Free Cashflow Umverteilungen Bruch langfristiger Kontrakte 		
Auswirkungen auf den Wettbewerb	<ul style="list-style-type: none"> dominierende Marktposition leichtere kollektive Marktkontrolle Beschränkung des Preiswettbewerbs 	<ul style="list-style-type: none"> Behinderungsmisbrauch (Bezugs- oder Liefersperrern) 	<ul style="list-style-type: none"> Marktrisikostreuung Bindungsmisbrauch (Kopplungsgeschäfte) Mischkalkulation
sinkende Kosten	<ul style="list-style-type: none"> economies of scale 	<ul style="list-style-type: none"> Transaktionskosten 	<ul style="list-style-type: none"> economies of scope
steigende Kosten	<ul style="list-style-type: none"> diseconomies of scale X-Ineffizienzen 	<ul style="list-style-type: none"> steigende Organisationskosten 	<ul style="list-style-type: none"> diseconomies of scope

Tabelle 2.1: Zusammenschlussformen, deren betriebswirtschaftliche Motive und Auswirkungen auf Wettbewerb und Kosten.²⁰²

Unabhängig von der Form liegen Unternehmenszusammenschlüssen folgende Motive zugrunde: (1) Gerade der Aufbau wirtschaftlicher und damit auch politischer Machtpositionen und der daraus ermöglichte Missbrauch dieser Machtpositionen ist eines der zentralen Motive für Unternehmenszusammenschlüsse. (2). Finanzierungsaspekt: Größere Unternehmenseinheiten haben im Allgemeinen einen besseren Zugriff auf die Kapitalmärkte. Die Bonität von Großunternehmen wird durch Fremdkapitalgeber oft höher eingeschätzt als bei KMU. Dies vermindert über ein verbessertes Rating²⁰³ die Finanzierungskosten. Insbesondere deutsche KMU sind durch eine äußerst geringe Eigenkapitalquote gekennzeichnet. Dies erhöht für Banken die Ausfallrisiken. Daher ist für Banken mit strengeren eigenen Auflagen die Möglichkeit zur Kreditvergabe eingeschränkt. Gerade durch Basel II hat sich für viele KMU der Zugriff auf die Kapitalmärkte weiter erschwert.²⁰⁴ (3) Daneben mögen marktstrategische Erwägungen eine Rolle spielen. (4) Konzentration kann auch eine Folge der verschiedenen Interessen von Managern und Aktionären sein. So

²⁰² In Anlehnung an Schmidt (2005), S. 148, Tab. 10. Vgl. auch Bühner (1989), S. 158-60, Schmidt/Röhrich (1992), S. 181.

²⁰³ »Auf die Beurteilung des Bonitätsrisikos – die Bewertung der Zinszahlungs- und Schuldentilgungsfähigkeit – von Anleihen und deren Emittenten für den Zeitraum der Laufzeit eines Schuldtitels hat sich eine Vielzahl von Ratingagenturen spezialisiert. Herausragende internationale Bedeutung nehmen dabei die beiden amerikanischen Ratingagenturen Standard u. Poor's (S&P) sowie Moody's Investor Service (Moody's) ein.« Perridon/Steiner (2003), S. 196 f.

²⁰⁴ Vgl. Schneck (2004), S. 167.

kann etwa das Streben nach Prestige seitens des Managements zum externen Wachstum des Unternehmens beitragen.²⁰⁵ (5) In diesem Zusammenhang ist auch das Argument des »Free Cash-flow« zu nennen.²⁰⁶ Für das Management mancher Kapitalgesellschaften scheint der Anreiz groß zu sein, überschüssigen Cashflow nicht an die Aktionäre auszuschütten, sondern in mögliche Unternehmensübernahmen zu investieren. (6) Mitunter mag auch der Wunsch nach einer Neugewichtung von Stimmanteilen einzelner Aktionäre den Ausschlag geben. (7) Ein etwas perfideres Ansinnen ist die bessere Möglichkeit, aus langfristigen Verträgen ausbrechen zu können.²⁰⁷

In vielen betriebswirtschaftlichen Funktionsbereichen (Einkauf, Lagerhaltung, Produktion, Absatz, Finanzierung etc.) können größere Unternehmenseinheiten gegebenenfalls zur Realisierung von »*economies of scale*«²⁰⁸ (Skalenerträgen) führen und gelten dabei als Hauptmotiv für horizontale Zusammenschlüsse. Diese Kostenvorteile dürften in langfristig sinkenden Stückkosten zu sehen sein (insbesondere in Form der Fixkostendegression).²⁰⁹ Sie lassen sich durch Spezialisierung, Rentabilität von Großanlagen erst ab einer bestimmten Produktionsmenge (Unenteilbarkeit), Losgrößensparnissen und schließlich allgemeinen Kosteneinsparungen erklären.

Die möglichen Gefahren horizontaler Zusammenschlüsse sollen nicht unerwähnt bleiben: »Der möglichen Realisierung von *economies of scale* steht allerdings die Gefahr von *diseconomies of scale* bei Überschreiten der optimalen Betriebs- und Unternehmensgröße und von *X-Ineffizienzen* gegenüber.«²¹⁰ Den *X-Ineffizienzen*, die ihre Ursache oftmals in überproportional steigenden Organisationskosten haben, kommt eine große realwirtschaftliche Bedeutung zu.²¹¹ Gerade beim Zusammenschluss von Unternehmen mit zunächst nicht kompatiblen Unternehmenskulturen sind überproportional steigende Organisationskosten zu erwarten.²¹² Insbesondere internationale Zusammenschlüsse von Unternehmen bergen eine große diesbezügliche Gefahr, wie die Fusion von Daimler Benz und Chrysler veranschaulicht. Nach verschiedenen Schätzungen sind deutlich mehr als die Hälfte aller Zusammenschlüsse bezogen auf die ursprüngliche Zielsetzung des Zusammenschlusses ohne Erfolg.

Vertikale Zusammenschlüsse, die in der Integration verschiedener nachgelagerter Stufen bestehen, haben demgegenüber andere Zielsetzungen. Zwar mögen auch hier marktstrategische

²⁰⁵ Vgl. Schmidt/Röhrich (1992), S. 180 f. Dies zeigte sich etwa beim zweifachen Ansinnen der Deutschen Börse AG, die Londoner Stock Exchange zu übernehmen oder bei den diversen Versuchen, aus dem erfolgreichen schwäbischen Automobilhersteller Mercedes ein Weltunternehmen zu kreieren. Dabei wurde der damalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Börse AG, der Schweizer Werner Seifert, im Jahre 2005 jedoch von den Kapitalgebern rechtzeitig gestoppt und schließlich sogar entlassen. Der Versuch überschüssigen Cashflow für die Übernahme der Londoner Börse zu investieren, fand keinen Anklang bei diversen Fondsgesellschaften.

²⁰⁶ Vgl. ebenda, S. 181.

²⁰⁷ So ist es dem taiwanesischen Elektronikunternehmen BenQ, das im Mai 2005 die Mobiltelefoniesparte der Siemens AG übernommen hat, wesentlich leichter gefallen nach Ablauf der vertraglich vereinbarten Schonfrist, die deutschen Werke des Konzerns zu schließen.

²⁰⁸ Dazu ausführlicher: Schmidt (2005), S. 86 ff.

²⁰⁹ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 60.

²¹⁰ Schmidt (2005), S. 141.

²¹¹ Vgl. Kapitel 2.3.3.1.

²¹² Vgl. Kinne (2000), S. 37.

Zielsetzungen eine Rolle spielen. Diese bestehen allerdings in der Sicherung von Bezugs- und Absatzwegen oder im Schutz vor der Behinderung durch gegebenenfalls marktschließende Konkurrenten.

Durch die *Neue Institutionenökonomik* (NIE) wurde (wieder) das Argument der Transaktionskostensparnis in die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion gebracht.²¹³ In vertikal integrierten Unternehmen können kosten- und zeitaufwendige Vertragsverhandlungen wesentlich vereinfacht werden. Dem steht die Gefahr überproportional erhöhten Organisationskosten jenseits des Betriebsoptimums gegenüber.

Konglomerate Zusammenschlüsse lassen sich als alle diejenigen Zusammenschlüsse definieren, die nicht horizontal oder vertikal sind. Damit bleibt als Restmenge der Zusammenschlüsse eine recht heterogene Form des Zusammenschlusses übrig. Auch hier gibt es verschiedene Argumente pro und contra Zusammenschluss. Ein von Zeit zu Zeit modisch werdendes Argument ist, dass konglomerate Zusammenschlüsse eine Form der *Risikostreuung* darstellen.²¹⁴ Sollten in einem Quartal oder Geschäftsjahr in einem Bereich temporäre Verluste auftreten, könnten diese durch andere gewinnbringende Unternehmungen ausgeglichen werden, so dass langfristig eine Verstetigung der Gewinnsituation zu erwarten sei. Damit eng in Verbindung steht die Möglichkeit der *Mischkalkulation*. Sie ermöglicht gegenüber den nicht verbundenen Unternehmen den Einsatz neuer Wettbewerbsstrategien. So können auf einem Markt vorübergehend Verluste in Kauf genommen werden, die durch andere Unternehmensbereiche getragen werden. Eine solche Strategie kann den Marktaustritt aktueller Konkurrenten bezwecken oder potenzielle Konkurrenten vom Marktzutritt abschrecken. Marktstrategische Erwägungen können etwa darin bestehen, dass *Marktverkettungszusammenschlüsse* (reciprocal dealings) einem konglomeraten Unternehmen den Vorteil bieten, gegenüber anderen Unternehmen sowohl als Kunde als auch als Lieferant aufzutreten. Solche Konstellationen bieten vielfältige Möglichkeiten, die Marktmacht in die eine oder andere Richtung ›ungebührlich‹ auszunutzen. Es ist schließlich denkbar, dass bei konglomeraten Zusammenschlüssen sogenannte *Verbundvorteile* (economies of scope) entstehen.²¹⁵ Gerade im Bereich der Forschung und Entwicklung dürften sich die Forschungsergebnisse gegenseitig befruchten. Allerdings besteht auch hier die Gefahr von diseconomies of scope aufgrund von unterschiedlichen Methoden, Konzepten und Vorgehensweisen. In den 90er Jahren hat allerdings der Glanz der großen industriellen Konglomerate (›Gemischtwarenläden‹ wie ursprünglich VEBA und RWE) stark an Glanz verloren. In jüngerer Zeit hat die Diversifikation stark an Einfluss zugunsten der Management-Mode des ›Fokus auf Kernkompetenzen‹ verloren. Das Versagen der Diversifikation ist gemäß dieser Philosophie vorrangig darauf zurückzuführen, dass sich Manager um Produkte kümmern, von deren Management sie wenig verstehen. Salopp formuliert kann man diese Philosophie mit dem Sprichwort »Schuster, bleib bei deinen Leisten!« illustrieren. In diesem Zusammenhang erhielt die Idee der Diversifikation in den letzten Jahren

²¹³ Vgl. Richter (1994), S. 5-8.

²¹⁴ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 62

²¹⁵ Vgl. Schmidt/Röhrich (1992), S. 180.

auch auf den Kapitalmärkten eine Abfuhr. Nur Unternehmen mit einer klaren strategischen Ausrichtung konnten auf ausreichend Kapital hoffen. Ebenfalls kritisiert wurde damit einhergehend die Mischkalkulation. Es ist gefährlich, innerhalb eines Konglomerats Formen der Quersubventionierung zu betreiben. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass Diversifikation wieder modisch werden könnte und damit an den Kapitalmärkten honoriert würde. Insofern wirken auch Management-Moden auf die Motive der Unternehmenskonzentration.

Die Motive für internes Unternehmenswachstum sind ähnlich gelagert. In Abhängigkeit der Art des internen Wachstums sind auch hier Skalenerträge, Transaktionskostensparnisse oder Verbundvorteile zu erwarten. Ein weiteres Ziel besteht ebenfalls in der Möglichkeit des Einsatzes wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen, die aus einer vergrößerten Machtbasis heraus immer leichter fallen. Auch der bessere Zugriff auf verschiedene Ressourcen (Kapital- und Arbeitsmärkte) mag ein Argument des Wunsches nach internem Wachstum sein. Schließlich spricht ebenso das Streben nach größerem gesellschaftlichen und politischen Einfluss für eine Strategie des internen Wachstums. Im Vergleich zum externen Wachstum gibt es jeweils einen fundamentalen Vor- und Nachteil: Externes Wachstum lässt sich wesentlich schneller bewerkstelligen. Internes Wachstum hingegen führt eher zu einem organischen und damit zukunftssträchtigeren Wachstum, da sich die Organisationskultur evolutionär und nicht revolutionär entwickelt.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass in den letzten Jahrzehnten zumindest im Bereich der größeren Unternehmen dem externen Wachstum eine größere Bedeutung zukam als dem internen: »Die Monopolkommission kommt im 4. Hauptgutachten ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das externe Wachstum durch Fusionen offensichtlich den stärksten Einfluss auf die Konzentration in Deutschland ausübt ... da dem internen Wachstum zwar nicht in der absoluten Höhe, aber in der Geschwindigkeit enge Grenzen gesetzt sind.«²¹⁶ Es gibt aber immer wieder Unternehmen, die diese Tendenz durchbrechen: Aldi, Lidl und Schlecker können als äußerst erfolgreiche Formen des internen Wachstums bezeichnet werden. Und hier dürfte auch eine Besonderheit der Form des Konzentrationsprozesses begründet liegen. Es fällt auf, dass Kapitalgesellschaften eher extern wachsen, während Einzelunternehmungen und Personengesellschaften eher durch internes Wachstum gekennzeichnet sind. Dies dürfte einerseits an mangelnden Möglichkeiten zu Übernahmen durch Personengesellschaften liegen: Aktien gelten als die Währung für Unternehmensübernahmen. Man könnte andererseits aber auch folgern, dass bezahlte Manager eher zum Zusammenschluss neigen, da sie im Rahmen ihrer zeitlich begrenzten Anstellung schnelle Ergebnisse sehen wollen, während Eigner demgegenüber ein organisches, auf sicherem Boden stehendes internes Wachstum vorziehen. Im deutschen Wettbewerbsrecht schlägt sich die stärkere Bedeutung des externen Wachstums insofern nieder, als lediglich eine Zusammenschlusskontrolle und damit Kontrolle des externen Wachstums betrieben wird. Internes Wachstum ist zumindest in Deutschland keine Rechtsgrundlage für eine mögliche Entflechtung.²¹⁷

²¹⁶ Schmidt (2005), S. 151.

²¹⁷ Vgl. Kapitel 3.

2.4.5 Marktmachtmissbrauch

Neben individueller und kollektiver Marktmacht stehen Tatbestände des Marktmachtmissbrauchs im Rampenlicht der wettbewerbsrechtlichen Debatte. Doch was ist Marktmachtmissbrauch? Eine wesentliche Voraussetzung steckt schon im Begriff: So trivial es klingen mag, Marktmachtmissbrauch erfordert Marktmacht. Die vielfältigen Formen des Marktmachtmissbrauchs sind lediglich für marktmächtige Unternehmen oder mächtige Kollektive denkbar. Wann genau kann indes von einem Missbrauch dieser Marktmacht gesprochen werden? »Ungerechtfertigt sind Vorteile dann, wenn sie unter den Bedingungen eines freien, funktionsfähigen Wettbewerbs nicht erzielt werden können.«²¹⁸ Eine solche Definition bedarf einer angemessenen Vorstellung darüber, was ›freier, funktionsfähiger Wettbewerb‹ denn sein soll.

In Anlehnung an Olten (1998, S. 149) lässt sich Marktmachtmissbrauch in fünf mögliche Strategien unterteilt: Ausbeutungs-, Diskriminierungs-, Behinderungs-, Bindungs- und Verdrängungsstrategie.²¹⁹

Weiterhin ist danach zu unterscheiden, gegen wen sich die Wettbewerbsbeschränkungen richten sollen: gegen Kunden, Lieferanten oder Konkurrenten? So dürfte die Verdrängung der Konkurrenten ein wichtiges Ziel der Wettbewerbsbeschränkungen sein. Sie ist jedoch kein unternehmerisches Endziel. Vielmehr gestalten sich die Möglichkeiten zur Ausbeutung und Diskriminierung der Kunden und Lieferanten einfacher, sofern keine ernsthafte Konkurrenz vorhanden ist. Andererseits werden Behinderungs- und Bindungspraktiken und teilweise Diskriminierungsstrategien gegenüber Kunden und Lieferanten betrieben, um letztlich den Konkurrenten zu schaden. Zwischen den einzelnen Strategien und den zugehörigen Adressaten bestehen somit starke Verknüpfungen.

2.4.6 Staatsmacht

Neben individuell oder kollektiv marktmächtigen Unternehmen kann auch die Staatsmacht zu Einschränkungen des Wettbewerbs führen. Historisch betrachtet hat der Staat unzählige Eingriffe in die Märkte vorgenommen. Mitunter zweifelsohne zurecht. Aber ist es andererseits notwendig, dass der moderne Staat auf eine derart mannigfaltige Art und Weise wie in Deutschland interveniert.²²⁰

Dabei können insbesondere Regulierungen in Verbindung mit einer ausufernden Bürokratie den Wettbewerb nachhaltig unterbinden. Sicherlich sind auch Subventionen und staatliche Unternehmen ein stark wettbewerbsverzerrendes Element; indes besitzen diese heute nicht mehr die Bedeutung, die sie etwa in Großbritannien und Frankreich nach dem 2. Weltkrieg bekamen.

²¹⁸ Olten (1998), S. 149.

²¹⁹ Vgl. Abbildung 16.

²²⁰ Dabei sind bizarre oder überflüssige Interventionen keine Besonderheit des zeitgenössischen Staates (vgl. Pirrenne 1994, S. 168-9 und Kapitel 3.5.2 sowie 4.4.5).

Zahlreiche Formen von Regulierungen können dabei unterschieden werden. Dazu zählen u. a. Zulassungsbeschränkungen, Wettbewerbsregeln, Marktordnungen, Preisfestsetzungen, Gebührenordnungen, Mengenbeschränkungen und Gebietsabgrenzungen.²²¹ Selten wird dabei das anvisierte Ziel des Konsumentenschutzes erreicht.²²² Zumeist impliziert dies infolge des fehlenden Wettbewerbsdrucks überhöhte Preise und schlechtere Leistungen. Die Neue Politische Ökonomik (NPÖ) kann das für die Gesellschaft schädigende Verhalten mittels ihres in den Politikwissenschaften neuartigen Verhaltensansatzes zumindest teilweise erklären.²²³

2.4.7 Diagnose von Wettbewerbsbeschränkungen

Es genügt nicht, mögliche Formen von Wettbewerbsbeschränkungen zu kennen. Ferner sind Methoden zur Identifikation dieser in der Praxis notwendig. Doch wie lassen sich die vielfältigen Wettbewerbsbeschränkungen in der Realität identifizieren? Eine schriftlich fixierte und den Wettbewerbsbehörden zugängliche Kartellabsprache ist nicht gerade Standard. Die folgenden Fragen sollen verdeutlichen, welche Probleme sich bei der Diagnose von Wettbewerbsbeschränkungen ergeben können. Dabei erfolgt eine Orientierung an den genannten Formen der Wettbewerbsbeschränkungen:

- a. Wie lässt sich das marktwirtschaftlich notwendigerweise zu akzeptierende Parallelverhalten von sonstigen wettbewerbsbeschränkenden Formen der Verhaltenskoordination abgrenzen?
- b. Wann sind Unternehmenszusammenschlüsse statthaft? Welche Kriterien könnten hier dienlich sein?
- c. Falls Marktbeherrschung als Kriterium bei b. gewählt wird: Ab welcher Größe kann von Marktbeherrschung gesprochen werden?
- d. Was ist überhaupt der zu betrachtende (relevante) Markt? Inwiefern werden räumlich, sachlich oder zeitlich nahe liegende Märkte berücksichtigt?
- e. Wie ist die zugrunde liegende Datenbasis zu beurteilen?
- f. Wie sollen die vielfältigen Formen des Marktmachtmissbrauchs identifiziert werden können? Die missbrauchenden Unternehmen werden dies möglichst stillschweigend tun, die missbrauchten Unternehmen oder Privaten trauen sich eventuell nicht, diesen öffentlich kundzutun, um die notwendigen Marktbeziehungen zum Missbrauchenden nicht zu gefährden. Ein Zulieferer der Automobilbranche kann es sich kaum leisten, den Missbrauch seines einzigen Abnehmers anzuzeigen. Erst wenn die möglichen Vorteile die Nachteile eines solchen Verhaltens langfristig übersteigen, ist ein solches Ansinnen denkbar. Bis zu diesem Punkt gibt es einen weiten Bereich der Missbrauchsuldung. So kennt der Missbrauchende wahrscheinlich einigermaßen genau die Schmerzgrenze des Zulieferers und kann insoweit die Daumenschrauben anziehen, und einseitig Preissenkungen durchsetzen. Es zeigt sich an diesem Bei-

²²¹ Vgl. Olten (1998), S. 114.

²²² Zumal dieser im Widerstreit zum Produzentenschutz steht (vgl. Fallstudie 4).

²²³ Vgl. Kapitel 2.6.2.

spiel deutlich, dass ein solches missbrauchendes Verhalten auf dem Fundament einer individuellen oder kollektiven Marktmacht beruht. Gäbe es alternative Abnehmer, die auch zu höheren Preisen bereit wären, die Produkte des Zulieferers in angemessener Zahl abzunehmen, müsste der missbrauchende Automobilkonzern einlenken.

- g. Einen Ausbeutungsmisbrauch hinsichtlich überhöhter Preise von außen zu identifizieren, scheidet eventuell an der Frage der objektiven Bestimmung der ›gerechtfertigten‹ Preise. Da es hierzu kein perfektes wettbewerbstheoretisches Instrumentarium gibt, müsste man sich an Vergleichsmärkten orientieren.²²⁴ Ein räumlicher Vergleichsmarkt würde nach dem Preis des Produktes auf einem räumlich getrennten Markt fragen. Sachlich könnte ein Vergleichsmarkt bei verschiedenen Kundengruppen bzw. gleichartige Güter ansetzen. Ein zeitlicher Vergleichsmarkt untersucht die zeitliche Entwicklung des Preises. Es erübrigt sich beinahe zu erwähnen, dass bei allen Vergleichsmarktkonzepten vielfältige Probleme entstehen.
- h. In diesem Sinne fällt auch der Nachweis eines Diskriminierungsmisbrauchs schwer: Unterschiedliche Räume mögen unterschiedliche Preise rechtfertigen – u. a. aufgrund von Transportkostendifferenzen, unterschiedlichen Löhnen und Mieten.
- i. Behinderungs- und Bindungsmisbrauch lässt sich ebenfalls schwer nachweisen. Die Insider lassen keine Informationen nach draußen dringen, daher fällt es den benachteiligten Unternehmen oder den Gerichten schwer, einen Missbrauch nachzuweisen.
- j. Die Identifizierung einer Verdrängungsstrategie fällt insofern schwer, als das Ausscheiden von Konkurrenten nicht nur durch bewusste Verdrängungsstrategie erfolgt, sondern auch aufgrund vielfältiger Zufälle eintreten kann: kurzfristige Illiquidität, schlechtes Management, Nachfolgeprobleme, Rechtsstreitigkeiten usw.

Es ist offensichtlich, dass die Diagnose von Wettbewerbsbeschränkungen ein äußerst kompliziertes und wenig Erfolg versprechendes Verfahren zu sein scheint.

In verschiedenen wettbewerbpolitischen Konzeptionen werden unterschiedliche Testverfahren zur Diagnose von Wettbewerbsbeschränkungen vorgeschlagen. Die wichtigsten Formen der Wettbewerbstests, die auch teilweise vom Bundeskartellamt genutzt werden, stammen von den Vertretern der wettbewerbpolitischen Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs.²²⁵ Zentrales Element dieser Konzeption ist das Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis-Paradigma. Dabei wird von einem kausalen Zusammenhang derart ausgegangen, dass die Struktur das Verhalten und diese wiederum das Ergebnis determiniere. Anhand dieses Paradigmas wurden dann drei unterschiedliche Testverfahren entwickelt. Grundlage dieser Testverfahren sind Normen, die es zu erfüllen gebe. Dazu müssen Kriterien-Kataloge formuliert werden.²²⁶ Anschließend ist zu prüfen, inwiefern die einzelnen Normen auf konkreten Märkten erfüllt werden.

²²⁴ Vgl. Herdzina (1999), S. 56 f.

²²⁵ Vgl. Kapitel 5.4.1.

²²⁶ Vgl. Aberle (1992), S. 32, Abb. 2.

Marktergebnistests (*Performance-Tests*): Vom Ergebnis, etwa den Preisen, wird auf die Güte des Wettbewerbs geschlossen. Schmidt (2005, S. 77 f.) bemängelt hier zunächst, dass ein angemessener Preis schwierig zu bestimmen sei. Als Ausweg werden Verfahren der räumlichen, sachlichen oder zeitlichen *Vergleichsmärkte* angewandt, die schon oben kritisiert wurden. Zudem sei die theoretische Basis zur Berücksichtigung aller möglichen Einflussfaktoren, die ebenfalls auf die Preise wirken können, mangelhaft. Sollten daraus überdies wettbewerbspolitische Implikationen abgeleitet werden, gerät man leicht ins Fahrwasser des ausufernden Dirigismus.

Marktstrukturtests:²²⁷ Die *Strukturalisten*, die der Marktstruktur den entscheidenden Einfluss zusprechen, stehen ebenfalls vor vielfältigen praktischen und theoretischen Problemen. Insbesondere die *Abgrenzung des relevanten Marktes* sticht dabei ins Auge. Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen der Güter erschweren die Einteilung des Gesamtmarktes in Teilmärkte für einzelne Güter.

Marktverhaltenstests: Die *Behavioristen* sehen neben der Struktur auch das Verhalten der Wettbewerber als wichtigen Faktor. In der Praxis fällt jedoch die Identifikation von wettbewerbsbeschränkendem Verhalten schwer, wie die oben genannten Fragen belegen.

Neben der Diagnose des Istzustandes sollte eigentlich jede sinnvolle Unternehmens- oder Wirtschaftspolitik *Prognosen* über die zukünftige Entwicklung abgeben können. Doch nicht nur in der Betriebswirtschaftslehre mangelt es hier an tauglichen Instrumenten. Auch die Wettbewerbspolitik ist schon genügend mit den Problemen der Diagnose konfrontiert.

2.5 Instrumente der Wettbewerbspolitik

2.5.1 Einleitung

Vielfältige Formen der Wettbewerbsbeschränkungen werden in Kapitel 2.4 vorgestellt. Insofern zeigen sich Diskrepanzen zwischen der anvisierten Form des Wettbewerbs und der Realität, die durch umfassende Versuche gekennzeichnet ist, Wettbewerb zu beschränken. Eine solche Konstellation folgert zumeist den Ruf nach einer staatlichen Wettbewerbspolitik. Dabei ist zunächst offen, ob diese dirigistisch und damit prozessorientiert oder eher ordnungsorientiert sein sollte. Hätte Wettbewerb grundsätzlich eine innewohnende Tendenz zur Selbsterhaltung, wäre staatliche Wettbewerbspolitik kontraproduktiv. Das Votum für eine staatliche Wettbewerbspolitik beruht auf der These, dass Wettbewerb instabil und sich selbst zerstörend ist.²²⁸ Dementsprechend erwirbt Wettbewerb den Charakter eines öffentlichen Guts.²²⁹ Allerdings hängen die daraus abzuleitenden Folgerungen von der gewählten Definition für Wettbewerb ab. Sofern Wettbewerb

²²⁷ Vgl. Aberle (1992), S. 31.

²²⁸ Demgegenüber hebt die dynamische Wettbewerbstheorie (vgl. Kapitel 2.2.4) hervor, dass die Instabilität von Märkten eine notwendige Voraussetzung für (dynamischen) Wettbewerb sei.

²²⁹ Öffentliche Güter werden durch zwei Kriterien bestimmt: Zum einen gilt das Prinzip des Nicht-Ausschlusses von (nicht-zahlenden Konsumenten) und zum anderen besteht keine Rivalität im Konsum, d. h. der Konsum durch einen Konsumenten schließt denjenigen von anderen nicht aus.

als Wettkampf interpretiert wird, ist dieser auch herbeizuführen. Wenn Wettbewerb hingegen institutionell in Form des Wettbewerbsrahmens interpretiert wird, mutiert dieser zum öffentlichen Gut.

Aufgrund politökonomischer Erwägungen ist eine isolierte Betrachtung der wettbewerbspolitischen Instrumente undenkbar: Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen von realen Menschen umgesetzt werden. Da diese oftmals Eigen- mit Gemeininteressen vermischen, können suboptimale Resultate folgern. Die Wahl und der Einsatz sinnvoller wettbewerbspolitischer Instrumente bedürfen demnach einer politökonomischen Flankierung.²³⁰

Im nächsten Abschnitt werden wettbewerbspolitischer Instrumente anhand von Wettbewerbsbeschränkungen klassifiziert. Anschließend wird darauf basierend ein alternativer Ansatz auf fünf Ebenen vorgestellt. Diese Klassifizierung dient als Basis für die nachfolgenden Untersuchungen. Abschließend werden mögliche Probleme bei der Auswahl wettbewerbspolitischer Instrumente erörtert. Die Gestaltung eines Katalogs möglicher wettbewerbspolitischer Instrumente bedarf einiger grundlegender Fragestellungen:²³¹ Inwiefern ist Regelbindung oder Diskretion sinnvoll? Sollte ex post- oder ex ante-Politik betrieben werden? Wo ist am besten die Beweislast untergebracht: Bei den Unternehmen oder den wettbewerbspolitisch verantwortlichen Behörden? Kann eine individuelle strafrechtliche Verfolgung ein viel versprechender negativer Anreiz sein? Wurde die Interdependenz der Instrumente hinlänglich berücksichtigt? Sind mögliche Ausweichreaktionen der Betroffenen absehbar und wettbewerbspolitisch handhabbar?

2.5.2 Klassifizierung wettbewerbspolitischer Instrumente²³²

Die Wahl wettbewerbspolitischer Instrumente ist abhängig von der jeweils gewählten Vorgehensweise bei der Ziel- und Lageanalyse. In Abbildung 14 wurden die möglichen Gruppen von Wettbewerbsbeschränkungen vorgestellt und in den folgenden Abbildungen konkretisiert. Daraus lässt sich ein Katalog ableiten, der grundsätzliche Ansatzpunkte des wettbewerbspolitischen Instrumentariums beinhaltet (vgl. Abbildung 18). Die meisten Länder haben eine Wettbewerbspolitik, die sich mehr oder weniger an dieser Einteilung ausrichtet. Daher kann die Darstellung wiederum als Basis zur Beurteilung der praktischen deutschen Wettbewerbspolitik und der verschiedenen wettbewerbspolitischen Konzeptionen dienen. In den folgenden Absätzen werden die einzelnen Instrumente erläutert:

²³⁰ Kirsch (1997, S. 2) hebt hervor, dass die Neue Politische Ökonomie nicht über-, aber auch nicht unterbewertet werden sollte: »Wollte also die Neue Politische Ökonomie von sich behaupten, sie sei nicht eine, sondern **die** Theorie der Politik, so wäre dies dumm-anmaßend. Wollten aber ihre Kritiker behaupten, sie sei nicht eine, sondern **keine** Theorie der Politik, so wäre dies dumm-herablassend.«

²³¹ Vgl. Schmidt (2005), S. 163 ff.

²³² Vgl. u. a. Neumann (2000), S. 119 ff., Herdzina (1999), S. 139 ff., Schmidt (2005), S. 159 ff. In den meisten Lehrbüchern erfolgt eine entsprechende Darstellung im Rahmen der Präsentation der praktischen Wettbewerbspolitik spezifischer Länder oder bei der Diskussion wettbewerbspolitischer Konzeptionen.

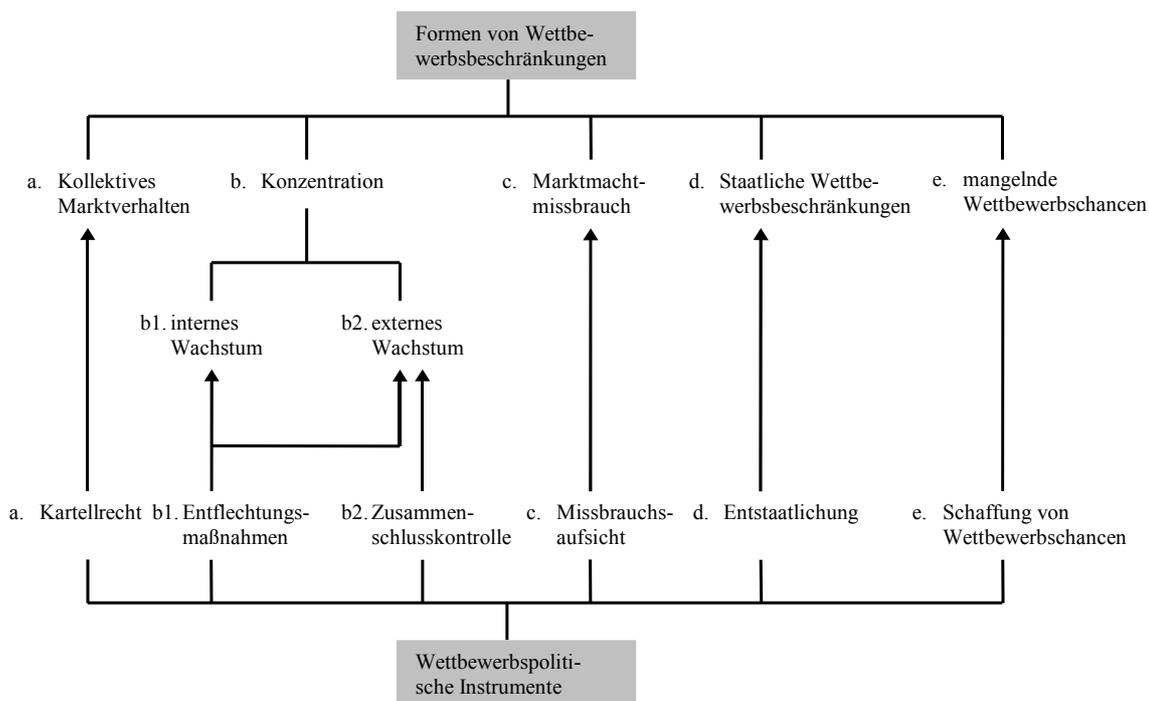


Abbildung 18: Klassifizierung wettbewerbspolitischer Instrumente in Abhängigkeit von den zugrunde liegenden Formen der Wettbewerbsbeschränkungen.

a) Das Kartellrecht dient zur Eindämmung kollektiver Machtpositionen. In vielen Ländern gibt es deswegen ein grundsätzliches Kartellverbot, das aber oftmals durch zahlreiche Ausnahmen gekennzeichnet ist.

b) Konzentration schafft individuelle Machtpositionen. Dabei muss grundsätzlich zwischen den beiden Formen der Konzentration, dem internen und externen Wachstum, unterschieden werden. Nachträglich lassen sich extern oder intern entstandene Machtpositionen durch Entflechtungen rückgängig machen. Dieses in Deutschland rechtlich nicht vorgesehene, in den USA selten eingesetzte Instrument (z. B.: Standard Oil [1911] und AT&T [1982])²³³ ist allerdings insofern stark umstritten, als es in enormen Konflikt zum grundsätzlichen Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung gerät.²³⁴ Andererseits gilt dies auch für das Kartellrecht und die Zusammenschlusskontrolle. Insofern ist das oftmals ablehnende Argument der mangelnden Ordnungskonformität relativ zu betrachten. Zudem dürfte die technische Umsetzung sehr problematisch sein. In den 90er Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts stand Microsoft vor der Möglichkeit einer solchen Zerschlagung (Fallstudie 2). Externes Wachstum könnte hingegen zusätzlich ex ante durch eine Zusammenschlusskontrolle bzw. Fusionsverbote eingedämmt werden. Anstehende Zusammenschlüsse sind anzumelden und können entweder grundsätzlich nach bestimmten Regeln oder von Fall zu Fall abgelehnt werden.

²³³ Vgl. Neumann (2000), S. 42 und Schmidt (2005), S. 257, Fußnote 22.

²³⁴ Vgl. Ahrens/Feser (1997), S. 86.

c) Auch wenn die Erfahrungen mit der Umsetzung der Missbrauchsaufsicht in den meisten Ländern mehr als ernüchternd waren,²³⁵ sind sie ein entscheidender Baustein jeglicher aktivistischen Wettbewerbspolitik. Das Verhalten einzelner oder mehrerer Konkurrenten, das sich gegen Kunden, Lieferanten und Konkurrenten in ›ungebührlicher‹ Form richtet, kann damit reguliert werden.

d) Auch der Staat beschränkt auf mannigfaltige Weise den Wettbewerb. Gerade in den letzten Jahren sind im Zuge der Globalisierung umfangreiche Bestrebungen auszumachen, den ausufernden Beamtenstaat mit seiner bürokratisch aufgeblähten Verwaltung zu entschlacken. Zahlreiche ursprüngliche wettbewerbspolitische Formen der Marktregulierung stehen dabei ebenfalls auf dem Prüfstand. Sicherlich mag hinter der einen oder anderen Form der Regulierung ein guter Geist gesteckt haben, oftmals haben sie heute indes nur noch kontraproduktive Wirkungen. Zudem ist davon auszugehen, dass ein Großteil der regulatorischen Eingriffe nur aufgrund der Lobbyarbeit von Interessengruppen zustande gekommen ist – in den wenigsten Fällen zugunsten der Allgemeinheit.

Zu Beginn des Kapitels wird erörtert, dass Wettbewerbspolitik dann notwendig sei, wenn ohne staatliche Eingriffe kein zielkonformer Wettbewerb zustande käme. Wettbewerbspolitik gegen staatliche Wettbewerbsbeschränkungen wäre insofern gar nicht notwendig, sofern nicht anderweitig ineffiziente Politik betrieben würde. Sie repräsentiert insofern weniger Wettbewerbspolitik im eigentlichen Sinne, als vielmehr Schadensbegrenzung anderweitiger Politik.

e) Neben den privaten und staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen stellen auch mangelnde Wettbewerbschancen eine Beschränkung des möglichen Wettbewerbs dar.

Wettbewerbspolitische Instrumente können auch anders gruppiert werden. Schmidt (2005, S. 159 ff.) unterscheidet beispielsweise zwischen den folgenden Ansätzen: (1) ›*Laissez-faire approach*‹: Hier wird eine weitgehende wettbewerbspolitische Abstinenz gefordert. Märkten liege eine Tendenz zur Selbsterhaltung inne. Die postulierte Tendenz, dass sich Wettbewerb selbst aushöhle, wird abgelehnt. Der Staat solle allenfalls für marginale Rahmenbedingungen sorgen, der Markt werde schon zu effizienten Wettbewerbsstrukturen führen. Eine gemäßigte Form dieses Ansatzes würde zumindest fordern, dass Wettbewerbsbeschränkungen nicht noch rechtliche Unterstützung erfahren. So waren kartellrechtliche Absprachen im deutschen Kaiserreich einklagbar. (2) ›*Structure approach*‹: Nicht der Missbrauch der Macht, sondern die Macht an sich soll Ansatzpunkt für die Wettbewerbspolitik sein. Dies klingt nach naturheilkundlicher Medizin, nicht die Symptome, sondern die zugrunde liegenden Ursachen sind wettbewerbspolitisch durch Fusionskontrolle, Kartellrecht und Entflechtungen zu bekämpfen. (3) ›*Regulation approach*‹: Erst der Missbrauch der Marktmacht wird hier zum wettbewerbspolitischen Eingriffsfall. (4) ›*Ownership approach*‹: Hier wird eine Verstaatlichung der nicht wettbewerbsmäßig organisierten Industrien mit ihrer suboptimalen Konsumentenversorgung gefordert. Dieser Weg wurde in vie-

²³⁵ Vgl. Kapitel 3.3.5.

len Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg eingeschlagen (z. B. England und Frankreich), obwohl diese grundsätzlich marktwirtschaftlich organisiert waren.

2.5.3 Eine alternative Erfassung wettbewerbspolitischer Ansätze auf fünf Ebenen

In Anlehnung und Erweiterung zum eben dargestellten Ansatz erfolgt nun eine Gliederung wettbewerbspolitischer Ansätze auf fünf Ebenen (siehe Tabelle 2.2).

Lageanalyse	Unzulänglichkeiten	Instrumente	5 Ebenen der WP
α . Marktergebnisse 	<ul style="list-style-type: none"> • unzulängliche Marktergebnisse 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung • Subventionen/Steuern • Verstaatlichung 	α . performance approach
β . Marktverhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktmachtmissbrauch • Kollektives Marktverhalten • Konzentration: extern/intern 	<ul style="list-style-type: none"> • Missbrauchsaufsicht 	β . conduct approach
γ . Marktstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • sonstige Strukturbedingungen (z. B. Markttransparenz) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kartellrecht • Zusammenschlusskontrolle • Entflechtungsmaßnahmen • sonstige Strukturmaßnahmen (z. B. Preismeldestellen) 	γ . structure approach
δ . Staatliche Wettbewerbsbeschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung • ineffiziente öffentliche Verwaltung • Subventionen, Steuern etc. • Staatliche Unternehmen etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deregulierung • Schaffung einer effizienten öffentlichen Verwaltung • Subventions-/Steuerabbau • Privatisierung 	δ . laissez-faire approach
ϵ . Wettbewerbschancen	<ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde Wettbewerbschancen (u. U. auf den Ebenen α bis δ basierend) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestaltung relevanter Rahmenbedingungen (u. a. über die Ebenen α bis δ) 	ϵ . frame approach

Tabelle 2.2: Die fünf Ebenen wettbewerbspolitischer Ansätze.²³⁶

Jegliche Wirtschaftspolitik basiert auf der Identifikation von Ziel-Lage-Konflikten. So auch hier: Auf verschiedenen Ebenen werden im Rahmen der Lageanalyse Unzulänglichkeiten identifiziert. Diese können zunächst im Sinne des SCP-Paradigmas als Wettbewerbsbeschränkungen auf der Ebene der Marktergebnisse (α), des Marktverhaltens (β) und der Marktstruktur (γ) ausgemacht werden. Zudem trägt auch der Staat wesentlich zur Beschränkung des Wettbewerbs bei (δ). Jedoch basiert mangelnder Wettbewerb nicht nur in Wettbewerbsbeschränkungen, sondern auch in unzureichenden Wettbewerbschancen (ϵ). Wettbewerbschancen werden u. a. durch einen effizienten Kapitalmarkt, ein ausgezeichnetes Bildungssystem, ein effizientes Rechtssystem, eine gut entwickelte Infrastruktur und wettbewerbsfördernde Werte und Normen geschaffen.²³⁷ Dabei herrscht die Vorstellung vor, dass nicht Wettbewerbsbeschränkungen auf einzelnen Märkten das eigentliche Problem darstellen, sondern mangelnde Wettbewerbschancen.²³⁸

²³⁶ Die schwarzen Pfeile stehen für die Prämisse der kausalen Kette zwischen Struktur (structure), Verhalten (conduct) und Ergebnissen (performance); auch SCP-Paradigma genannt. Die grauen Pfeile in Verbindung mit den schwarzen Pfeilen stehen für die alternative Deutung des ›Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren‹. Demnach seien solche einfachen kausalen Verknüpfungen nicht möglich. Durch die vorgenommene Darstellung soll die im Rahmen des gesamten 2. Kapitels gewählte neutrale Darstellung hervorgehoben werden.

²³⁷ Ein Vergleich der OECD-Staaten mit diversen Entwicklungsländern in Afrika oder Lateinamerika würde zeigen, dass der mangelnde Wettbewerb auf vielen Märkten in der Gruppe der zuletzt genannten Länder nicht Ursache eines mangelnden oder nicht-existenten Wettbewerbsrechts ist, sondern gerade die notwendigen Rahmenbedingungen katastrophale Schwächen aufweisen.

²³⁸ In Kapitel 4.4.5 werden Wettbewerbschancen katalogisiert.

Gegen diese genannten wettbewerbspolitischen Unzulänglichkeiten bieten sich auf den unterschiedlichen Ebenen die genannten Instrumente an, die teilweise schon oben vorgestellt wurden. Gegen unbefriedigende Marktergebnisse könnte der Staat auch direkt in Form von Verstaatlichungen, Subventionen für nicht mehr wettbewerbsfähige Branchen, Steuern, staatlichen Fest-, Höchst- oder Mindestpreisen, Mengenkottingentierungen und sonstigen Formen der Regulierung eingreifen. Diese Form der Wettbewerbspolitik (i. w. S.) hat ihr Zenit längst überschritten. In den meisten Ländern wurden seit den 80er Jahren u. a. zahlreiche Unternehmen privatisiert und Subventionen gekürzt. Trotzdem halten sich vielerorts noch zahllose direkte Eingriffe in die Märkte – bspw. in der Agrarpolitik und bei Subventionen im Bereich der Schwerindustrie. Teilweise ist inzwischen wieder eine Umkehr hin zu mehr direkten Eingriffen in die Märkte zu vernehmen.

Schließlich sind auch in einer stark erweiterten Wettbewerbspolitik Möglichkeiten zur Gestaltung der unzureichenden Rahmenbedingungen denkbar; etwa die Garantie der Rechtssicherheit oder die Gewährleistung einer notwendigen Infrastruktur. Die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen kann dabei auch über die Ebenen α bis δ erfolgen. Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Ursachen von Wettbewerbsbeschränkungen nicht auf den eigentlichen Märkten zu suchen sind, sondern bei den zugrunde liegenden Rahmenbedingungen. Diese sind entsprechend zu gestalten. Die genannten Instrumente können dabei in fünf Ebenen eingeteilt werden: α) performance approach, β) conduct approach, γ) structure approach, δ) laissez-faire approach und ϵ) frame approach. Dabei ist zweierlei zu berücksichtigen: Einerseits sind Überschneidungen nicht vollständig auszuschließen, andererseits bedürfen Unzulänglichkeiten auf einer Ebene keines Einsatzes auf der gleichen Ebene. Im Rahmen des SCP-Paradigmas werden bisweilen durch Tests unzureichende Marktergebnisse nachgewiesen. Dies impliziert deswegen nicht unbedingt ein Vorgehen im Sinne des ›performance approach‹. Sofern von einer kausalen Beziehung zwischen Struktur, Verhalten und Ergebnissen ausgegangen werden kann, wäre auch ein Wirken auf der Ebene des ›structure approach‹ geeignet.

2.5.4 Verfahrenstechnische Fragen

Was sollte bei der Gestaltung wettbewerbspolitischer Instrumente beachtet werden?²³⁹ Dabei muss der Zusammenhang der einzelnen Aspekte berücksichtigt werden. Sind jeweils grundsätzliche Regeln (›*per se-Regeln*‹) oder Fall-zu-Fall-Entscheidungen (›*rule of reason*‹) vorzuziehen? Dieser Disput ›rules vs. discretion‹ findet nicht nur innerhalb der Wettbewerbspolitik rege Teilnahme, auch im Rahmen der Geldpolitik wird intensiv hierüber gestritten.²⁴⁰ Sollte eine nachträgliche (ex post-) Kontrolle der wettbewerbsbeschränkenden Aktionen erfolgen, oder ist eine ex ante-Kontrolle vorzuziehen? Bei wem soll die Beweislast für wettbewerbsbeschränkendes Verhalten liegen, beim beschränkenden Unternehmen, beim beschränkten Unternehmen oder den Kartellbehörden? Sollte es Möglichkeiten zur individuellen, persönlichen strafrechtlichen Verfol-

²³⁹ Vgl. insbesondere Schmidt (2005), S. 162 ff.

²⁴⁰ Vgl. Knieps (1997), S. 233 f.

gung der Akteure geben? Werden die möglichen Interdependenzen der verschiedenen Instrumente ausreichend berücksichtigt? Werden die möglichen Ausweichreaktionen der Akteure beachtet? Oftmals zeigt sich in der realen Wettbewerbspolitik, dass der Einsatz eines Instrumentariums meist zu Ausweichreaktionen auf benachbarte Gebiete der Wettbewerbsbeschränkungen führt. Leider scheint es hier so, als ob die staatliche Wettbewerbspolitik den flinken Hasen repräsentiert, der gegenüber dem schlaunen Igel immer einen Tick zu langsam ist. Wie sollte die institutionelle Gestaltung aussehen? Ist die Wettbewerbspolitik eher juristisch durch Gerichte oder mittels autonomer Kartellbehörden oder gar durch private Sachverständigenräte durchzuführen? Hier zeigt sich die enge Verzahnung zur nun folgenden wettbewerbspolitischen Trägeranalyse.

2.6 Träger der Wettbewerbspolitik

Welche Träger der Wettbewerbspolitik gibt es denn überhaupt? Grundsätzlich wird zwischen Entscheidungs- und Einflussträgern unterschieden. Gerade letztere dürfen nicht unterschätzt werden und konterkarieren eine anvisierte Politik nur allzu häufig. Es wurde deutlich hervorgehoben, dass eine Wahl wettbewerbspolitischer Instrumente nicht ohne eine entsprechende Trägeranalyse erfolgen könne. Insbesondere politökonomische Argumente seien dabei zu berücksichtigen. Daher wird ein knapper Einstieg in die Neue Politische Ökonomik (NPÖ) angeboten. Dabei stehen nicht die vielfältigen Thesen und wirtschaftspolitischen Implikationen der NPÖ im Vordergrund. Vielmehr zielt die Darstellung auf die Präsentation der grundlegenden Prämissen und Vorstellungen der NPÖ ab. Für einen tieferen Einblick sei auf die umfangreiche Literatur bzw. auf Kapitel 4.6 verwiesen.²⁴¹

2.6.1 Mögliche Träger der Wettbewerbspolitik

Welche Träger der Wettbewerbspolitik kommen überhaupt in Frage? Neben den vom Wahlvolk legitimierten Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gibt es zahlreiche Organisation, die mehr oder weniger demokratisch zumindest in Teilbereichen Entscheidungskompetenz besitzen (vgl. Abbildung 19). Neben den tatsächlichen Entscheidungsträgern kommt den Einflussträger eine große Bedeutung zu.²⁴² Dies ist umso schmerzlicher, als sie dazu nicht von der Bevölkerungsmehrheit legitimiert sind. Es ist davon auszugehen, dass deren Politik primär am jeweiligen Klientel und nicht am Gemeinwohl ausgerichtet ist.

Der Einfluss der Interessenverbände ist vielfältig und gestaltet sich selbst meist an den Schnittstellen zu den Entscheidungsträgern. In den Wandelgängen der Parlamente (Lobbys) lassen sich viele Parlamentarier beeinflussen. Einflussträger werden von den oftmals nicht mit dem nötigen Fachwissen ausgestatteten Entscheidungsträgern als Experten bei allfälligen Entscheidungen her-

²⁴¹ Zum Einstieg ist Behrends (2001) geeignet. Einen knappen Einstieg in die moderne Institutionenökonomik und damit die Möglichkeit der Einordnung und Abgrenzung der NPÖ bietet Richter (1994, S. 3).

²⁴² Vgl. Peters (1992), S. 77.

angezogen.²⁴³ Zu den Einflussträgern gehören u. a. Parteien, Verbände, marktmächtige Unternehmen, Massenmedien, NGOs und nicht zuletzt Wissenschaftler.

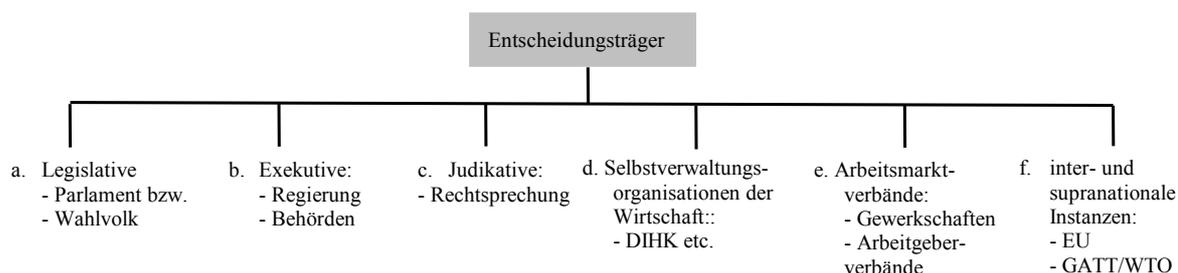


Abbildung 19: Mögliche Entscheidungsträger der Wirtschafts-/Wettbewerbspolitik.

2.6.2 Kurzer Abriss der Neuen Politischen Ökonomik²⁴⁴

Die Notwendigkeit einer politökonomisch fundierten Arbeit resultiert aus der Tatsache, dass die Analyse wettbewerbspolitischer Instrumente nicht unabhängig von der Analyse der dazu notwendigen Träger sein kann. Gerade die Diskussion um die Frage, ob wirtschaftspolitische Träger bei der Wahl und beim Einsatz der Instrumente an Regeln gebunden sein sollten oder flexibel auf Datenänderungen reagieren können sollten, zeigt, dass zwar die Vorteile eines flexiblen Einsatzes der Instrumente gewürdigt werden. Die damit einhergehenden diskretionären Handlungsspielräume werden aber oftmals als so nachteilig angesehen, dass eine Regelbindung vorgezogen wird. Folglich sollte jede Analyse möglicher Instrumente politökonomische Erwägungen berücksichtigen. Sicherlich kann es kein Ziel dieser Arbeit sein, einen vollständigen Überblick zur politökonomischen Forschung zu liefern. Die Neue Politische Ökonomik (NPÖ) wird lediglich als ein wichtiges heuristisches Instrumentarium der Analyse betrachtet. Dazu bedarf es zunächst weniger grundsätzlicher Überlegungen.

Wie kann die NPÖ definiert werden, was ist ihr Objekt? »Neue Politische Ökonomie wird in ihrer ursprünglichen Ausprägung als gemeinsamer Begriff für Theorien und Forschungsgebiete verwendet, die das Instrumentarium der modernen – hauptsächlich neoklassischen – Wirtschaftstheorie ... für die Erklärung (wirtschafts-) politischer Strukturen und Prozesse anwenden.«²⁴⁵ Das bekannte Instrumentarium der neoklassischen Wirtschaftstheorie wird also zur Betrachtung politischer Strukturen und Prozesse verwendet. Der oftmals als »ökonomischer Imperialismus« verunglimpft allgemeine Erklärungsansatz kann natürlich auch überstrapaziert werden. Man sollte sich schon der rigiden Prämissen des Ansatzes bewusst sein. Daher ist eine Übertragung der Idee auf alle Lebensbereiche zwar interessant, aber immer mit Vorsicht zu genießen. So auch hier im

²⁴³ Vgl. Behrends (2001), S. 59.

²⁴⁴ Vgl. zu den folgenden Erörterungen: Behrends (2001).

²⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 1.

Bereich der Politikwissenschaften. Sicherlich lassen sich mit dem Ansatz viele zuvor nicht wissenschaftlich stringent erklärbare Sachverhalte auflösen. Trotzdem ist nicht davon auszugehen, dass jeder politische Einfluss- oder Entscheidungsträger in seinem tatsächlichen Verhalten nur im Sinne des neuen Paradigmas handelt. Somit hat der wohlmeinende Diktator keinesfalls ausgedient.

Was sind die grundlegenden Prämissen des Modells? a) ›*Methodologischer Individualismus*‹: Die Erklärung sozialwissenschaftlicher und damit auch politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Phänomene lasse sich immer auf das Denken und Handeln von Individuen zurückführen, einem Kollektiv komme kein zusätzlicher Erklärungsgehalt zu. »... dass die Erklärung der Handlungen von sozialen Gruppierungen von den Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer individuellen Mitglieder auszugehen hat.«²⁴⁶ Das Handeln von Kollektiven lässt sich hundertprozentig durch das Handeln der teilhabenden Individuen erklären.²⁴⁷ Natürlich ist auch den Vertretern der NPÖ oder der Neuen Institutionenökonomik (NIE), die dieselbe Prämisse postulieren, klar, dass dies nur eine Modellprämisse sein kann. In der Systemtheorie wird deutlich, dass Beziehungen zwischen Elementen eines Systems nicht nur auf die Elemente selber zurückzuführen sind. b) ›*Individuelle Rationalität*‹: Modelltheoretische Betrachtungen lassen sich nur dann einigermaßen überschaubar durchführen, wenn von rationalem Verhalten ausgegangen wird. Sicherlich ist unser reales Verhalten nicht immer rational, wie auch zahlreiche Untersuchungen belegen. Trotzdem ist diese Annahme heuristisch betrachtet Gold wert. c) Eine weitere zentrale Prämisse ist das ›*Eigeninteresse*‹. Es wird davon ausgegangen, dass Menschen eigeninteressiert denken und handeln. Dies entspricht keinem pessimistischen Weltbild. Es handelt sich lediglich um eine Art ›worst case‹-Szenario. In der Realität ist nicht davon auszugehen, dass die genannten Prämissen allumfassend gelten.

Die Folgerungen der NPÖ sind nun zahlreich und werden nicht im Einzelnen vorgestellt. Sie reichen von der Erklärung politischer Wahlzyklen und dem Vereinnahmen der Regulierungsbehörden durch die Regulierten über die ausufernde Bürokratie zu zahlreichen weiteren Themen, etwa der Einflussnahme von Lobbyisten.

Im nächsten Kapitel wird die praktische Wettbewerbspolitik Deutschlands unter Berücksichtigung der bisher gewonnenen Erkenntnisse betrachtet.

²⁴⁶ Richter (1994), S. 4.

²⁴⁷ Vgl. Behrends (2001), S. 5.

3 Die faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik in Deutschland

3.1 Einleitung

Das aus Amerika immigrierte Grauhörnchen hat im 19. Jahrhundert weite Teile Großbritanniens besiedelt und dabei das ehemals ansässige Eichhörnchen in ökologische Nischen verdrängen können. In letzter Zeit drängt es auch auf den europäischen Kontinent und könnte hier einen ähnlich durchschlagenden Erfolg erzielen. Die Briten haben dem possierlichen Tierchen teilweise mit recht rabiolen Methoden zugesetzt. Trotz aller Maßnahmen erfreut sich das Grauhörnchen als moderner Evolutionssieger. Die Ursachen für diesen Siegeszug lieferte der Mensch. Ohne den Menschen hätte das amerikanische Grauhörnchen kaum den Atlantischen Ozean überwinden können. Dort war es aufgrund der Artenvielfalt einem größeren Wettbewerb ausgesetzt, und somit besser gerüstet für den ›Kampf ums Dasein‹. Die Urbanisierung und Entwaldung in Europa hat ideale Lebensräume für die Ausbreitung des Grauhörnchens geschaffen.

Das Beispiel lässt sich direkt in den Bereich der Wettbewerbspolitik übertragen. In der zweiten Fallstudie, die sich mit dem Softwaregiganten Microsoft beschäftigt, haben die amerikanischen und europäischen Kartellbehörden wiederholt versucht, die stetig zunehmende Marktmacht von Microsoft zu beschneiden. Dabei fochten sie, aufgrund der Marktverdrängung des Netscape Browsers durch den Internet Explorer von Microsoft, einen jahrelangen Rechtsstreit gegen das Unternehmen. Am Niedergang des Netscape Navigators konnten sie wenig ändern. Gerade die überragende Marktmacht von Microsoft bei PC-Betriebssystemen ist ein stetiger Dorn im Auge der traditionellen Wettbewerbspolitik. Doch die wettbewerbspolitischen Maßnahmen haben sich allesamt als wenig wirkungsvoll oder rechtlich bzw. politisch nicht durchsetzbar erwiesen. Der Quell des Erfolgs liegt jedoch zu einem nicht unerheblichen Teil bei den staatlichen Behörden selbst, die i. A. anstelle von Alternativen ebenfalls das Monopolprodukt MS Windows einsetzen.

Der Titel dieser Arbeit wurde bewusst provokativ formuliert. Dabei bedarf es einer kritischen Betrachtung der aktuellen Praxis der Wettbewerbspolitik. Es liegt nahe, sich hier an der Praxis der deutschen bzw. europäischen Wettbewerbspolitik zu orientieren. Im Detail mag es länderspezifische Charakteristika geben, die grobe Struktur der Wettbewerbspolitik jedoch entspringt einem ähnlichen Denken.

In Abbildung 20 werden die vielfältigen Facetten der faktischen Wettbewerbspolitik der Bundesrepublik in einer Übersicht dargestellt.¹ Dabei wird Bezug auf die oben vorgestellten fünf Ebenen der Wettbewerbspolitik genommen. Die praktische und faktische Wettbewerbspolitik eines Landes wird von vielen Quellen gespeist. Es liegt nahe, zunächst an die wettbewerbsrechtlichen Quellen zu denken.²

¹ In Klammern finden sich dabei Verweise auf die jeweiligen Unterkapitel und Abschnitte.

² Ziel dieser Arbeit ist keine juristische Betrachtung. Sicherlich sind die gesetzlichen Regelungen ein wichtiger Aspekt der wettbewerbspolitischen Wirklichkeit. Juristische Feinheiten und Interpretationen würden den Umfang der Arbeit sprengen und entsprechen auch in keiner Weise der Intention der Arbeit. Der Fokus dieser Arbeit soll klar auf die ökonomischen Fragestellungen gelegt werden. Folglich erfolgt auch nur ein Einblick in das deutsche Wettbewerbsrecht. Eine umfassende Darstellung kann hingegen die Literatur gewähren. Als Einstieg

1. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),
2. Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

Neben den deutschen Rechtsquellen finden bei einem Land, das auf vielfältige Art und Weise inter- und supranational eingebunden ist, transnationale Rechtsquellen Anwendung:

1. International: Regelungen im Rahmen der ›World Trade Organization‹ (WTO) und
2. Supranational: EG-Vertrag im Rahmen der Europäischen Union (EU).

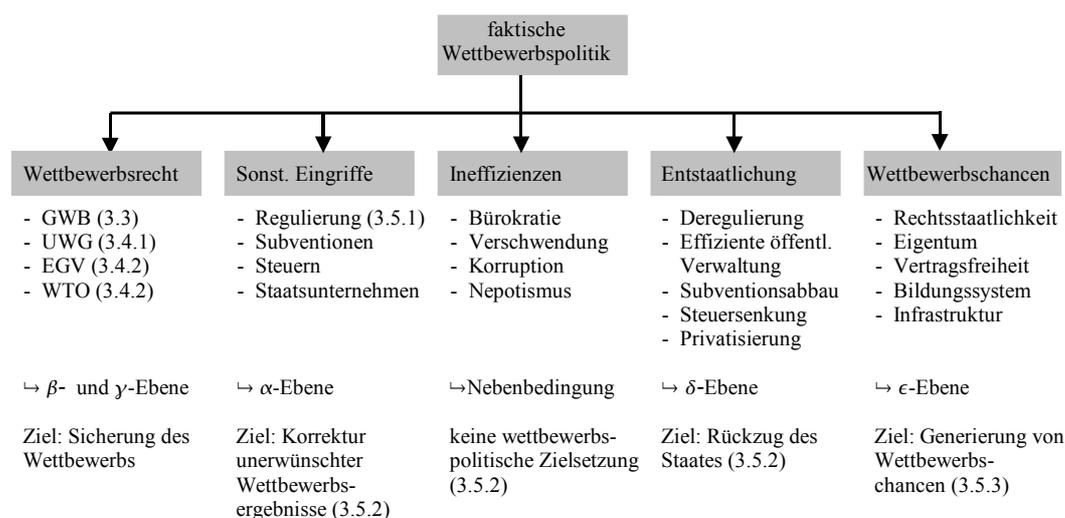


Abbildung 20: Die faktische Wettbewerbspolitik in Deutschland.

Das Wettbewerbsrecht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union ist, wie in grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten Staaten üblich, auf die Ebenen des Marktverhaltens (Beta) und der Marktstrukturen (Gamma) ausgerichtet (vgl. Tabelle 2.2). Zwei Gründe sprechen dafür, dass die praktische Wettbewerbspolitik nicht mit wettbewerbsrechtlichen Regelungen gleichzusetzen ist: Nicht nur die rechtliche Basis der Wettbewerbspolitik ist bedeutungsvoll; vielmehr interessiert ihre tatsächliche Umsetzung. Weiterhin ist wettbewerbspolitisch nicht nur das gewichtig, was mit dem Etikett *Wettbewerbspolitik* versehen ist. Vielfältige andere politische Handlungen haben gewollt oder ungewollt, bewusst oder unbewusst einen starken Einfluss auf Wettbewerbsmärkte. Dieses weite Feld politischer Entscheidungsbereiche, deren primärer Zweck nicht in der Lenkung des Wettbewerbs liegt, die aber trotzdem einen entsprechenden Einfluss darauf haben, könnte als nicht-intentionale Wettbewerbspolitik bezeichnet werden. Daher wird hier auch von faktischer anstelle von praktischer Wettbewerbspolitik gesprochen. Dazu zählen neben zahlreichen Regulierungen auch Unternehmen in staatlichem Eigentum, Steuern und Sub-

kann hier insbesondere das im Schnittpunkt aus ökonomischer und juristischer Betrachtung angesiedelte Werk von Ingo Schmidt empfohlen werden (Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Auflage, Stuttgart 2005).

ventionen. Sie resultieren i. A. aus der Tatsache, dass staatliche Instanzen mit den sich auf freien Märkten einspielenden Ergebnissen unzufrieden sind, und diese entsprechend zu korrigieren versuchen (Alpha). Daneben bezweckt eine ineffiziente öffentliche Verwaltung sicherlich keine wettbewerbspolitische Zielsetzung, muss jedoch als bedeutsame Nebenbedingung berücksichtigt werden. Schließlich kann der Staat durch sein Handeln auch positive Rahmenbedingungen und damit Chancen für Wettbewerbsmärkte schaffen (Epsilon). In den letzten Jahrzehnten hat sich der Staat zudem halbherzig aus dem Wirtschaftsalltag zurückgezogen (Delta).

Im nächsten Schritt erfolgt ein kurzer historischer Rückblick zur Entwicklung der deutschen Wettbewerbspolitik bzw. des deutschen Wettbewerbsrechts. Anschließend wird die Analyse auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) schwenken. Zweifelsohne handelt es sich hierbei um das wichtigste deutsche Wettbewerbsgesetz. Ein kurzer Einblick in das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und bedeutsame inter- und supranationale Regelungen runden die wettbewerbsrechtliche Betrachtung ab. Danach wird der Staat als Ursache von Wettbewerbsbeschränkungen und -förderungen betrachtet. Anhand des Patentrechts wird exemplarisch dargelegt, dass der indirekte wettbewerbspolitische Einfluss nicht unproblematisch ist. Die bis hierher präsentierte faktische Wettbewerbspolitik wird dann kurz auf die Fallstudien übertragen. Das Kapitel schließt mit einer zusammenfassend kritischen Würdigung der deutschen Wettbewerbspolitik.

3.2 Das deutsche Wettbewerbsrecht im Wandel der Zeit

Das Verständnis für die Gegenwart und für mögliche zukünftige Entwicklungen wird durch die Betrachtung der Vergangenheit geschult. Das liegt zum großen Teil daran, dass der Blick in die Vergangenheit etwas *objektiver* erfolgen kann, als die Analyse der Gegenwart. Ähnliches ließe sich für die Untersuchung anderer Kulturkreise sagen. Der wissenschaftliche Beobachter befindet sich etwas weiter außerhalb des zu betrachtenden Systems: Normen, Werte, Traditionen und Institutionen werden nicht so selbstverständlich hingenommen. Ein Beispiel mag dies veranschaulichen: Das staatliche Notenemissionsmonopol in der Fallstudie 6 wird nur von wenigen Zeitgenossen in Frage gestellt.³ Betrachtet man die historische Entwicklung vom Münzregal über die Entwicklung privater Notenbanken hin zu staatlichen Notenbanken, müsste man sich doch eigentlich fragen, warum es nicht auch ein staatliches Monopol auf seitherige Finanzinnovationen, wie Buchgeld, gibt. Oder erscheint uns umgekehrt das staatliche Notenemissionsmonopol nur deswegen als unumstößlich, weil es in unser Denken eingepägt ist?

Ähnlich verhält es sich mit der Wettbewerbspolitik. Im Lichte der historischen Betrachtung erscheinen manche wettbewerbspolitischen Lösungen nicht mehr so endgültig. Der Blick ins Mittelalter zeigt etwa, dass viele wettbewerbspolitisch bedenkliche Aspekte, wie Zünfte und Regalien, ihren Ursprung in hoheitlicher Genehmigung bzw. Ausübung hatten. Auch heute noch verursacht der Staat einen nicht unerheblichen Teil der Wettbewerbsbeschränkungen (Delta). Die ra-

³ Vgl. Hayek (1977).

sante wirtschaftliche Entwicklung im Deutschen Kaiserreich legt andererseits die Frage nahe, ob Kartelle wirklich so schädlich sind, wie es heute allgemein postuliert wird. Die historische Entwicklung der Wettbewerbsfreiheit ist durch unregelmäßige Schwankungen gekennzeichnet.

3.2.1 Vom Mittelalter bis zur Reichsgründung 1871

Es fällt naturgemäß schwer von einer mittelalterlichen Wirtschafts- oder Wettbewerbspolitik zu sprechen, da es einen modernen Staat in unserem Sinne nicht gab.⁴ Die mittelalterliche Gesellschaft war durch Stände, Grundherrschaft auf dem Lande und relative städtische Freiheit gekennzeichnet. Es überrascht daher nicht, dass sich die mittelalterlichen und heutigen Vorstellungen bezüglich des Wettbewerbs grundlegend unterscheiden. Mehrere Aspekte mögen dies Veranschaulichen: Besonders die mittelalterlichen Zünfte sind mit unserem heutigen Rechtsverständnis bzgl. der Gewerbefreiheit unvereinbar. Das wirtschaftliche Auskommen der Produzenten (Handwerker) und die Versorgungssicherheit (hinsichtlich Verfügung und Qualität) der Konsumenten standen damals im Vordergrund.⁵ Die gegebenenfalls resultierende Überteuerung wurde als allenfalls zweitrangig betrachtet: »So folgte etwa die Organisation der Kaufleute und Handwerker in Zunftverbänden dem Modell eines Nullsummenspiels... Also durfte niemand einem anderen ein Schnippchen schlagen ...; Preiskonkurrenz war verpönt wie auch jeder Abstrich bei der Qualität und Gediegenheit eines Produkts, um es billiger verkaufen zu können; desgleichen gehörte es sich nicht, beim Einkauf den Preis zu drücken, um mit mehr Gewinn verkaufen zu können; kurz, kommerziellen Wettbewerb gab es nicht. Jeder, der seinem Beruf nachging, hatte Anrecht auf ein auskömmliches Leben.«⁶ Landes (1999, S. 58) weist aber auch darauf hin, dass dies wohl nur im Prinzip galt. In der Realität gab es zumindest ab dem Hochmittelalter vielfältige Abwendungen von diesem Prinzip. Er nennt hier etwa die Vorstädte (*faubourgs*), in denen die strengen städtischen Zunftzwänge umgangen wurden (Hamburg-Altona oder Nürnberg-Fürth).

Zudem hemmten vielfältige herrschaftliche oder städtische Handelsbeschränkungen den Wettbewerb, wie z. B. Zölle, Gebühren, nicht-tarifäre Handelshemmnisse oder das Stapelrecht.⁷ Schließlich sicherten sich die Landesherren Monopolrechte über verschiedene Waren (Regalien). Zu den Regalien zählen u. a. Forst-, Mühlen-, Straßen- und Münzregale.⁸ Sie stellten eine frühe Form der späteren Staatsmonopole dar.

Im Spätmittelalter zeigten sich schließlich offensichtlichere Gemeinsamkeiten mit heutigen wettbewerbspolitischen Fragen. Von ehemaligen Handwerkern wurden die ersten Kapitalgesellschaften in Süddeutschland gegründet. Insbesondere die Fugger aus Augsburg konnten einen enormen Reichtum im Gewürz- und Metallhandel erwirtschaften. Interessante Einblicke in die Funktionsweise von Kartellen erlaubt ein den Fuggern im Jahre 1498 aufgezwungener Syndikats-

⁴ Vgl. Hassinger (1971a), S. 274.

⁵ Hauss herr (1970), S. 13 hebt hervor, dass Zünfte als eine Form der Gewerbeaufsicht fungierten.

⁶ Landes (1999), S. 57-8.

⁷ Vgl. Walter (1995), S. 25, Hauss herr (1970), S. 22; Hassinger (1971a), S. 281.

⁸ Vgl. Hassinger (1971a), S. 283.

vertrag: »Darin verpflichteten sich die Beteiligten, Tiroler Kupfer in Venedig gemeinsam durch den fuggerschen Faktor zu einem bestimmten Preis zu verkaufen« (Haussherr 1970, S. 71). Jakob Fugger unterlief diesen Kartellvertrag jedoch durch seine Beteiligung an einer ungarischen Kupfermine und ruinierte seine Mitstreiter. Das Argument der inneren Instabilität von Kartellen findet somit ein frühes Beispiel. Die Macht dieser frühen Großkapitalisten basierte aber primär in ihrer engen finanziellen Verzahnung mit den europäischen Herrschern.

Wettbewerb dient zur Kontrolle politischer und wirtschaftlicher Macht. Nicht nur in der 3. Welt haben heute marktmächtige Unternehmen einen großen Einfluss auf politische Entscheidungen. Schließlich gab es im frühen 16. Jahrhundert erste antikapitalistische Regungen gegen die mächtigen Monopolisten.⁹ Auf dem Reichstag zu Köln wurde 1512 erstmals ein umfassendes Gesetz beschlossen, das Monopole und monopolartige Verträge untersagte. Den Übertretern wurde mit der Konfiskation des gesamten Vermögens gedroht. Zur Durchführung waren jedoch die jeweiligen örtlichen Obrigkeiten legitimiert, was einer einheitlichen Durchführung entgegenstand. Einen interessanten Vergleich zur Ministererlaubnis bei Fusionen im Sinne des GWB stellt folgender Fall dar:¹⁰ Nach einem von den Fuggern finanzierten Sieg bei der Schlacht von Pavia fand der deutsche Kaiser Karl V 1525 eine interessante Auslegung für den Begriff *Monopol*: »Die Edikte ließen das Monopolvergehen bestehen, aber sie betonten, dass der Erzhandel wegen des Nutzens für Volk und Obrigkeit nicht als monopolistisch betrachtet werden dürfte« (Haussherr 1970, S. 81). Der Bundesminister für Wirtschaft kann sinngemäß nach § 42 I GWB einen vom BKartA abgelehnten Antrag auf Zusammenschluss nachträglich genehmigen, sofern dies »durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.« So zeigten sich schon beim Übergang zur Neuzeit wettbewerbspolitische Probleme, die auch heute noch aktuell und teilweise ungelöst sind.

Deutschland nahm bis 1871 gegenüber Frankreich, England, Spanien und vielen anderen europäischen Staaten eine Sonderstellung ein: Die territoriale Zersplitterung führte unmittelbar zu einer uneinheitlichen Wirtschaftspolitik.¹¹ Der Schwerpunkt der Territorialstaaten lag in der kammalistischen Wirtschaftspolitik – der spezifisch deutschen Variante des Merkantilismus. Ziel des Kameralismus war die Verbesserung der fürstlichen Einnahmen. Ein wichtiger Aspekt hierbei war die insbesondere in Frankreich und England betriebene merkantilistische Wirtschaftspolitik. Diese erste systematische Wirtschaftspolitik betrachtete den Quell des Wohlstandes der Bürger und noch mehr der Landesherrn in einer überschüssigen Handelsbilanz. Diese muss durch Importerleichterungen (Zölle etc.) für Rohwaren, Importschranken und Exporterleichterungen für Fertigwaren gestärkt werden. Dazu gesellte sich eine aktive Gewerbepolitik in Form einer industriepolitischen Förderung einzelner exportierender Gewerbebezüge. In Frankreich wurden zu diesem Zweck sogar königliche Manufakturen gegründet.

⁹ Vgl. Haussherr (1970), S. 80.

¹⁰ Vgl. Haussherr (1970), S. 81

¹¹ Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen Henning (1994), S. 241 ff. u. Haussherr (1970), S. 218.

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass der Merkantilismus eine Phase der aktiven Industriepolitik und nicht der freiheitlichen Wettbewerbspolitik darstellte. Zwar waren die in Handel und Gewerbe führenden Länder England und die Niederlande früh bestrebt, den Freihandel voranzutreiben – jedoch nur, insofern es ihnen zum Vorteil gereichte. Die englische Navigationsakte¹² aus dem Jahre 1651 zeigt deutlich die Einschränkung des Freihandels, sofern nationale Unternehmen unter Wettbewerbsdruck geraten könnten. Die staatliche Expansion führte auch zur Einführung neuer Regalien – etwa dem Postregal oder dem Tabakmonopol.¹³

Die Zeit zwischen dem Ende des 18. Jahrhunderts und der Gründung des 2. Deutschen Reiches war durch eine nachhaltige Liberalisierung gekennzeichnet. Das mit ersten industriellen Strukturen gekennzeichnete und wirtschaftlich führende England eilte auch wirtschaftstheoretisch voraus. Die Gewerbefreiheit und der Freihandel wurden propagiert. Deutschland hinkte etwas hinterher; Preußen führte 1810 die Gewerbefreiheit ein, andere deutsche Territorien folgten wenig später (Bayern 1825, Sachsen 1840) oder verzichteten zunächst darauf. Die vormals in Zünfte eingebundenen Handwerker opponierten gegen das neue System. »Deshalb bewegte sich die Gewerbepolitik der deutschen Staaten jahrzehntelang zwischen Gewerbefreiheit und Schutz des Handwerks, bis der Norddeutsche Bund 1869 die volle, uneingeschränkte Gewerbefreiheit verkündete, eine Gesetzgebung, die dann vom Reich übernommen wurde.«¹⁴

3.2.2 Deutsches Kaiserreich, Weimarer Republik und Drittes Reich

Die Geschichte des 2. Deutschen Reiches ist geprägt von umfangreichen Kartellierungs- und Konzentrationsprozessen.¹⁵ Aberle (1992, S. 78) zählt für Deutschland im Jahre 1905 insgesamt 385 Kartelle. Die Anzahl der Kartelle sagt dabei natürlich wenig über die jeweilige Größe oder Bedeutung aus. Trotzdem ist die schiere Anzahl schon ein Indiz für die enorme Kartellierungstendenz der damaligen deutschen Wirtschaft. Werden zudem noch die summierten Marktanteile der Kartelle je Branche berücksichtigt, wird die Problematik noch deutlicher.¹⁶ Laut Olten (1998, S. 121) betrug diese in der Papiererzeugung 90 %, im Bergbau 74 %, bei der Rohstahlerzeugung 50 % und bei der Zementindustrie immerhin 48 %.¹⁷ »Damit war Deutschland das klassische Land der Kartelle; auch höchstrichterlich wurden Kartelle (Reichsgericht 1897) für rechtmäßig und einklagbar definiert; dies im Unterschied etwa zu den USA, wo bereits 1890 Antitrustgesetze (Sherman Act) eingeführt wurden.«¹⁸

¹² Hausherr (1970), S. 222: »Das Gesetz bestimmte im wesentlichen: 1. aus den Kolonien dürfen Waren nur auf englischen Schiffen oder auf Schiffen der betreffenden Kolonie gebracht werden; 2. europäische Waren dürfen ebenfalls nur auf englischen Schiffen oder auf denen des Ursprungslandes eingeführt werden; 3. aus der englischen Küstenschiffahrt und Küstenfischerei sind sämtliche fremden Fahrzeuge ausgeschlossen.«

¹³ Vgl. Hassinger (1971b), S. 626 f.

¹⁴ Hausherr (1970), S. 387 f.

¹⁵ Vgl. Aberle (1992), S. 78, Walter (1995), S. 116.

¹⁶ Vgl. dazu auch Wehler (1995), S. 633, der für das Jahr 1907 teilweise identische Zahlen präsentiert, jedoch für die relativ jungen Industrien Maschinenbau und Elektroindustrie nur 2 Prozent respektive 9 Prozent nennt.

¹⁷ Interessant ist, dass nicht mal bei diesen häufig zitierten Beispielen die Marktanteile der Kartelle nahezu 100 Prozent betragen.

¹⁸ Aberle (1992), S. 78.

Diese Entwicklung hatte verschiedene Ursachen. Nach der hektischen Gründerzeit war eine Marktberreinigung wohl unvermeidlich. Solche Reinigungseffekte sind durch Unternehmenskonzentrationen und Kartelle gekennzeichnet. Dem scharfen Wettbewerb wird verständlicherweise versucht, durch Wettbewerbsbeschränkungen in Form von Kartellen und Trusts zu entgehen.¹⁹ Auch heute können wir dieses Phänomen beobachten. Das enge Zusammenwachsen der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit führte spätestens in den 90ern ebenfalls zu bedeutenden Konzentrationsprozessen. Auf den Gründerboom der Jahre 1866 bis 1873 folgte die Gründerkrise ab 1873.²⁰ Diese auch als *Große Depression* bezeichnete Krise hatte ihre Ursache in sprunghaft gestiegenen Investitionen und damit einer enormen Ausdehnung der Kapazitäten im Anschluss an die Gründung des 2. Deutschen Reiches.²¹ Die industrielle Revolution führte als Folge ihrer gewaltigen Kapitalhäufung und -bildung zu einer auffallenden Zunahme an fixen Kosten.²² Konjunkturelle Krisen konnten zu lebensgefährlichen Liquiditätsengpässen von Unternehmen führen. Insbesondere die zweite Industrielle Revolution zum Ende des 19. Jahrhunderts zwang die Großindustrie quasi zu Wettbewerbsbeschränkungen. Kartelle werden insbesondere bei strukturellen Krisen oftmals auch als »Kinder in der Not« bezeichnet: »... fällt auf, dass konjunkturelle Depressionen, überhaupt Krisensituationen, die Neigung zur Konzentration beträchtlich erhöhten.«²³

In der Zeit zwischen 1870 und 1914 erlebte die Welt eine Form der (wirtschaftlichen) Globalisierung. Der Anteil des Welthandels an der Weltproduktion erreichte eine Größe, die erst im späten 20. Jahrhundert wieder erreicht wurde. Eine stabile internationale Währungsordnung (*der internationale Goldstandard*) und eine zumindest anfänglich außerordentlich liberale Grundgesinnung (Freihandel) sorgten für diesen internationalen Handelsboom. Für viele nationale Unternehmen bedeutete diese internationale Konkurrenz allerdings einen enormen Wettbewerbsdruck, dem durch Kartellierung und Konzentration zu begegnen versucht wurde. Zum Ende des 19. Jahrhunderts tendierte die Weltwirtschaft wieder zum Protektionismus, der den einheimischen Kartellen einen sicheren Heimatmarkt versprach.²⁴

Aus heutiger Sicht mag erstaunen, dass gegen Ende des 19. Jahrhunderts Kartelle in der öffentlichen Meinung als weitgehend unbedenklich betrachtet wurden: »Vielfach hielt man Kartelle für die der Neuzeit angemessene Form der Wirtschaftsordnung ...«²⁵ Obwohl dieser Zeitraum zwischen 1871 und 1914/18 in Deutschland im Gegensatz zu den USA keine aktive Wettbewerbspolitik kannte, kann man der deutschen Wirtschaft trotzdem enorme wirtschaftliche Erfolge attestieren. Deutschland war am Vorabend des 1. Weltkriegs die mit Abstand wichtigste Wirtschaftsmacht in Kontinentaleuropa und hatte damit den politischen Rivalen Frankreich überholt und schickte sich an, das im 19. Jahrhundert die Welt beherrschende Vereinigte Königreich zu

¹⁹ Vgl. Walter (1995), S. 117.

²⁰ Vgl. Wehler (1995), S. 97 ff.

²¹ Vgl. Henning (1994), S. 205 f.

²² Vgl. Neumann (2000), S. 28.

²³ Walter (1995), S. 117.

²⁴ Vgl. Neumann (2000), S. 31.

²⁵ Ebenda, S. 31.

übertrumpfen. Aus heutiger Sicht sollte dies eigentlich überraschen. Die wettbewerbspolitische Literatur wird nicht müde, zu betonen, wie gering die wettbewerbspolitischen Aktivitäten in Deutschland waren.²⁶ Vielmehr wurden Kartellverträge sogar noch dem allgemeinen Vertragsrecht zugeordnet und damit sogar einklagbar. *War die deutsche Wirtschaft nun trotz oder auch gerade wegen der wettbewerbspolitischen Abstinenz so erfolgreich?*²⁷

Im Jahre 1909 trat das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) in Kraft, das auch heute noch Rechtsgültigkeit besitzt und in Kapitel 3.4.1 angesprochen wird.

Im obrigkeitshörigen Deutschland stellte der Übergang zur Republik im Anschluss an den 1. Weltkrieg eine deutliche politische Zäsur dar. In wettbewerbsrechtlicher Hinsicht änderte sich hingegen denkbar wenig. Im Gegenteil, Kartelle durchzogen die Wirtschaft in immer stärkerem Maße. Das vielleicht markanteste Beispiel dieser Epoche sind die 1925 zusammengeschlossenen Unternehmen der I. G. Farbenindustrie. Eine erste deutsche Kartellordnung aus dem Jahre 1923 beinhaltete »lediglich ein ziemlich wirkungsloses Verbot des Missbrauchs sog. wirtschaftlicher Machtstellungen, das zudem bereits 1933 durch ein Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen abgelöst wird.«²⁸

Die Wirtschaftspolitik der Nationalsozialisten zielte ebenfalls nicht auf eine verminderte Konzentration bzw. Kartellierung ab. Die langfristig angelegte Kriegsplanung bedurfte großer industrieller Blöcke, die daher militärpolitisch als erwünscht galten, was natürlich gegebenenfalls vorhandene wettbewerbspolitische Erwägungen in den Hintergrund gedrängt hätte. Gerade die kriegswichtigen Industrien (Stahl, Chemie, Petro usw.) konnten in dieser Zeit gerade auch ein starkes internes Wachstum erleben. Überdies konnte der Reichswirtschaftsminister unter bestimmten Voraussetzungen Unternehmen zu Kartellen zusammenschließen (Zwangskartelle).²⁹ Zudem sollten in diesem Zusammenhang auch die Zwangsenteignungen insbesondere deutschjüdischer Unternehmer nicht vergessen werden. In diese Ära fallen auch zum Teil heute noch gültige Regelungen, die zunächst nicht unbedingt wettbewerbspolitischer Intention waren, aber wie wohl diesbezügliche Wirkungen haben. Dazu zählen etwa die rigiden Ladenöffnungszeiten.

3.2.3 Bundesrepublik Deutschland

Im Anschluss an den 2. Weltkrieg lag die politische Ausrichtung Deutschlands noch im Dunkeln. Das galt entsprechend für die zukünftige wirtschafts- und damit auch wettbewerbspolitische Ausrichtung. Die Alliierten waren sich ursprünglich darin einig, dass insbesondere der industrielle Komplex Deutschland ein so großes Kriegspotenzial ermöglichte und gegebenenfalls in Zu-

²⁶ Dabei darf nicht übersehen werden, dass auch andere Länder keine Wettbewerbspolitik im heutigen Sinne betrieben.

²⁷ Eventuell waren die sonstigen Rahmenbedingungen außerordentlich günstig: Deutschland investierte viel in Bildung und Forschung, baute seine Infrastruktur rasch aus usw.

²⁸ Herdzina (1999), S. 123.

²⁹ Vgl. Schmidt (2005), S. 168. Es wurden jedoch nicht automatisch alle Unternehmen zwangskartelliert, wie bisweilen zu lesen ist (bspw. Neumann 2000, S. 31).

kunft ermöglichen würde. Folglich sollte dieser zerschlagen werden. »Nach dem 2. Weltkrieg wurden 1945 durch die Siegermächte ein Verbot der Kartelle und die Forderung nach Dekonzentration mit dem Ziel der Zerschlagung der Wirtschaftskraft der deutschen Industrie ausgesprochen.«^{30, 31} Dies entsprach ohnehin den wettbewerbspolitischen Vorstellungen der US-Besatzungsmacht: »Die Vorschriften im amerikanischen Einflussbereich zeichneten sich durch ein umfassendes Verbot aller Wettbewerbsbeschränkungen aus (direkter Rückgriff auf das US-amerikanische Antitrustrecht).«³²

In Westdeutschland gingen nach Abschluss der Pariser Verträge 1954 die wettbewerbspolitischen Kompetenzen an die deutsche Regierung über. Langwierige Verhandlungen mit vielen Kompromissen führten schließlich zur Verabschiedung des *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB), das am 27. Juli 1957 verkündet wurde und am 1. Januar 1958 in Kraft trat. Seither erfuhr das GWB als zentrales wettbewerbspolitisches Gesetz 7 Novellen (1966, 1973, 1976, 1980, 1989, 1999 und 2005). Ergänzend blieb das UWG nahezu unverändert gültig.³³

Ein knappes Fazit des historischen Rückblicks soll auf zwei wesentliche Aspekte beschränkt bleiben: Im Laufe der Jahrhunderte ergaben sich starke Schwankungen zwischen Gewerbeaufsicht und -freiheit einerseits und zwischen Industrie- und Wettbewerbspolitik andererseits. Sofern sie den überhaupt verfolgt wurde, war Wettbewerbspolitik zumeist recht erfolglos – gemessen an den Erwartungen.

3.3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

3.3.1 Zielsetzung und Wettbewerbsbeschränkungen i. S. des GWB

Die beiden wichtigsten deutschen Wettbewerbsgesetze, das *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) und das weiter unten beschriebene *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UWG) haben eine unterschiedliche Intention:³⁴ Zielsetzung des UWG ist die Sicherung des lautereren Wettbewerbs.³⁵ Es geht hier um die Verhaltensregeln der miteinander in Konkurrenz stehenden Akteure. Fairer Wettbewerb, der sich an gesellschaftlichen Werten orientiert, gilt dabei als Norm. Hinter dem GWB steht einerseits das Ziel der Missbrauchsaufsicht, womit eine gemeinsame Schnittmenge mit dem UWG vorhanden ist. In der Praxis überlagern sich somit die

³⁰ Aberle (1992), S. 79.

³¹ Implizit wird dabei Kartellen und Trusts eine hohe ökonomische Leistungsfähigkeit zugestanden.

³² Aberle (1992), S. 79.

³³ In der sowjetisch besetzten Zone folgte der Übergang zu einem sozialistischen System, bei dem wettbewerbliche Erwägungen im marktwirtschaftlichen Sinne überflüssig wurden. Erst mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion seit dem 3. Oktober 1990 wurde das bundesdeutsche Wettbewerbsrecht auf die ehemalige DDR ausgedehnt.

³⁴ Zur Verwirrung trägt hier bei, dass in der juristischen Literatur das UWG als Wettbewerbsrecht und das GWB als Kartellrecht bezeichnet wird. In ökonomischer Hinsicht sind beide Definitionen verfehlt: Das UWG ist nur ein Teilbereich des Wettbewerbsrechts und das GWB beinhaltet mehr als das Kartellrecht (vgl. Herdzina, 1999, S. 123).

³⁵ Vgl. Aberle (1992), S. 78.

beiden Gesetzestexte.³⁶ Zudem zielt das GWB andererseits auf die Sicherung und Förderung einer dezentralen Wirtschaftsstruktur ab, die als charakteristisch für eine Marktwirtschaft angesehen wird. Während das UWG auf das Verhalten abzielt, ist das Ziel des GWB gerade auch in der Struktur zu sehen.

Das GWB folgt in seiner ursprünglichen Fassung dem ordoliberalen bzw. systemtheoretischen Ansatz (vgl. Kapitel 5.3.3) insofern, als die Wettbewerbsfreiheit in den Vordergrund gestellt wird.³⁷ Durch inzwischen 7 Novellen ist dieser Ansatz jedoch teilweise verwässert worden. Die Verwirklichung der Zielsetzung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit und anderweitige Ziele stehen dem Ziel der Wettbewerbsfreiheit gegenüber.³⁸ In der Bezeichnung *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* ist schon die Stoßrichtung wettbewerbspolitischer Aktionen vorgegeben: Wettbewerbsbeschränkungen muss entgegengewirkt werden. Doch was genau sind eigentlich Wettbewerbsbeschränkungen? In Kapitel 2.4 werden mögliche Formen von Wettbewerbsbeschränkungen betrachtet.³⁹ Das GWB berücksichtigt nur einen Teil der möglichen Wettbewerbsbeschränkungen. Im Sinne des GWB ist zwischen den folgenden privaten Wettbewerbsbeschränkungen zu unterscheiden:⁴⁰

1. Verhaltenskoordination⁴¹ (Kartelle und abgestimmtes Verhalten) → Kartellverbot,
2. Konzentration → Zusammenschlusskontrolle,
3. Marktmachtmissbrauch → Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.

In den Kapiteln 3.3.3 bis 3.3.5 werden diese drei Bereiche ausführlich behandelt. Im Anschluss werden die Ausnahmereiche im GWB genannt. Dabei wird grundsätzlich von der aktuellen Fassung des GWB ausgegangen, die dem Stand der 7. Novelle entspricht. Bezüge auf frühere Fassungen (insbesondere die 6. Novelle) werden als solche gekennzeichnet. Doch zunächst werden nun die Neuerungen der 7. Novelle kurz dargelegt.

³⁶ Herdzina (1999), S. 123: »Genaugenommen haben also beide Rechtskreise letztlich dieselbe Aufgabe, nämlich den Schutz des Wettbewerbs bzw. der Wettbewerbsfreiheit der Wirtschaftssubjekte. Eine enge Abstimmung beider Rechtskreise ist sogar unabdingbar, damit nicht etwa ein Marktverhalten, das nach GWB als wettbewerbslich einzuordnen wäre, nach UWG als unlauter erscheint.«

³⁷ Vgl. Herdzina (1999), S. 126.

³⁸ Ein über Jahrzehnte gewachsenes Gesetz wie das GWB hat das Problem, dass unterschiedliche Träger mit divergierenden Vorstellungen bei der Formulierung und den Novellen mitwirkten. Zudem hat sich im Laufe der Zeit die theoretische Wettbewerbspolitik weiterentwickelt und verschiedene Signale an die wettbewerbspolitischen Verantwortlichen gesendet.

³⁹ Vgl. Abbildung 15 und 16.

⁴⁰ Es zeigt sich schon an dieser Stelle deutlich, dass das GWB nur auf die Beta- und Gamma-Ebene ausgerichtet ist.

⁴¹ Stattdessen wird auch oftmals in Anlehnung an den angelsächsischen Sprachgebrauch von Kollusionen gesprochen, worunter ein geheimes Einverständnis zum Nachteil eines Dritten verstanden wird. Herdzina (1999, S. 139) hebt zu Recht hervor, dass die Geheimhaltung kein konstitutives Merkmal eines solchen Verhaltens sein muss.

3.3.2 Neuerungen der 7. Novelle zum GWB

Ziel der 7. Novelle war insbesondere eine Angleichung des GWB an das europäische Recht in den §§ 81, 82 EGV.⁴² Der Aufbau des GWB nach der 7. Novelle ist in Tabelle 3.1 dargestellt, wobei nur der für die Analyse relevante erste Teil in seine Abschnitte aufgegliedert wird.

Gliederung und wichtige Sachverhalte GWB		GWB §§
Erster Teil:	Wettbewerbsbeschränkungen	1-47
1. Abschnitt:	<i>Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmtes Verhalten</i>	1-3
2. Abschnitt:	<i>Marktbeherrschung, wettbewerbsbeschränkendes Verhalten</i>	19-21
3. Abschnitt:	<i>Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts</i>	22-23
4. Abschnitt:	<i>Wettbewerbsregeln</i>	24-27
5. Abschnitt:	<i>Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftsbereiche</i>	28-31
6. Abschnitt:	<i>Befugnisse der Kartellbehörden, Sanktionen</i>	32-34a
7. Abschnitt:	<i>Zusammenschlusskontrolle</i>	35-43
8. Abschnitt:	<i>Monopolkommission</i>	44-47
Zweiter Teil:	Kartellbehörden	48-53
Dritter Teil:	Verfahren	54-95
Vierter Teil:	Vergabe öffentlicher Aufträge	97-129
Fünfter Teil:	Anwendungsbereich des Gesetzes	130
Sechster Teil:	Übergangs- und Schlussbestimmungen	131

Tabelle 3.1: Aufbau des GWB nach der 7. Novelle (am 1. Juli 2005 in Kraft getreten).

In der 7. Novelle des GWB finden sich verschiedene interessante Aspekte, die hier kurz erwähnt werden:⁴³ (1) Grundsätzliches Ziel war die Angleichung an die europäische Norm. (2) Administrative Erleichterungen durch Einführung der Legalausnahme anstelle der Anzeigepflicht von Verhaltensabstimmungen (§ 1 GWB). (3) Während einer vierjährigen Übergangszeit können sich Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung für Verhaltensabstimmungen vom Bundeskartellamt ausstellen lassen (§ 3 II GWB). (4) Nach wie vor existieren explizite Ausnahmeregelung für Mittelstandskartelle (§ 4 GWB). (5) Ausdehnung des Kartellverbots in § 1 GWB auf vertikale Wettbewerbsbeschränkungen (bisher § 14 GWB a. F.). (6) Abschaffung des Empfehlungsverbots (§ 22 GWB a. F.) und der unverbindlichen Preisempfehlung für Markenwaren (§ 23 GWB a. F.). (7) Aufhebung von Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftsbereiche (§§ 29 ff. GWB). (8) Hingegen keine bedeutsamen Änderungen bei der Zusammenschlusskontrolle und der Missbrauchsaufsicht. (9) Zudem eher juristisch interessante Regelungen im Bereich der erweiterten Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten für das Bundeskartellamt.

⁴² Vgl. 41. Sondergutachten der Monopolkommission (2004), S. 2.

⁴³ Vgl. Schmidt (2005), S. 170 ff., BDI (2005a), BDI (2005b).

3.3.3 Verbot des kollektiven Marktverhaltens

Es stellt sich zuerst die Frage nach dem Wesen kollektiven Marktverhaltens.⁴⁴ Anschließend werden die verschiedenen Formen eines solchen kollektiven Marktverhaltens und die dazugehörigen Rechtsgrundlagen erörtert.

Im deutschen Wettbewerbsrecht wird explizit zwischen den folgenden Formen der Verhaltenskoordination unterschieden:

1. Kartelle in Form von Vereinbarungen und Beschlüssen,
2. abgestimmtes Verhalten,
3. Wettbewerbsregeln.⁴⁵

Rechtlich nach wie vor strittig bleibt die Frage, inwiefern eine Wettbewerbsbeschränkung von einem konkreten Vertrag bzw. Beschluss abhängig ist. Wann kann also von einer Wettbewerbsbeschränkung ausgegangen werden? In der juristischen Literatur zum Wettbewerbsrecht haben sich hier drei grundsätzliche Vorstellungen etabliert:⁴⁶ Nach der *Gegenstandstheorie* muss die Wettbewerbsbeschränkung Gegenstand eines Vertrages oder Beschlusses der Beschränkenden sein (Kartell). Diese bis zu Beginn der 70er Jahre vorherrschende Meinung eröffnet natürlich vielfältige Möglichkeiten, Wettbewerbsbeschränkungen ohne Vertrag und Beschluss auszuführen. Im Sinne der *Zwecktheorie* werden dann Wettbewerbsbeschränkungen attestiert, wenn der innewohnende Zweck des Einsatzes unternehmerischer Aktionsparameter in der Beschränkung des Wettbewerbs liegt. Die Diagnose des Willens der Vertragsparteien dürfte dabei oftmals schwierig fallen. Die *Folgetheorie* zielt hingegen auf die Wirkungen von Verträgen insbesondere für Dritte ab. Eingeschränkt wird die sich wettbewerbsrechtlich durchsetzende Folgetheorie oftmals durch die Forderung, dass nur solche Folgen berücksichtigt werden dürfen, die bei Abschluss des Vertrages objektiv vorhersehbar waren.

In § 1 I GWB wird explizit von »Vereinbarungen ... die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs *bezwecken* oder *bewirken* ...« gesprochen. Daran zeigt sich die inzwischen deutliche Ausrichtung des deutschen Wettbewerbsrechts an der Zweck- bzw. Folgetheorie.⁴⁷

Für gewöhnlich werden Kartelle heutzutage als schädlich eingeordnet. Sie beeinträchtigen die Allokation und Distribution und stören u. U. den innovativen, dynamischen Wettbewerb, indem sie Machtpositionen konservieren.⁴⁸ Oben wurde hingegen erläutert, dass Kartelle in der wilhelminischen Ära als zumeist positiv gewertet wurden. Kartelle gab es damals in großer Zahl.⁴⁹ Die

⁴⁴ Vgl. hierzu Kapitel 2.4.2.

⁴⁵ Empfehlungen (§ 22 in der 6. Novelle) sind mit Inkrafttreten der 7. Novelle zum GWB weggefallen.

⁴⁶ Vgl. Bunte (2003), S. 80 f., Emmerich (2001), S. 44 ff.

⁴⁷ Bunte (2003, S. 81) weist darauf hin, dass die Rechtssprechung durch den BGH in Richtung Folgetheorie tendiere.

⁴⁸ Zur Beurteilung von Kartellen vgl. Schmidt (2005), S. 125 f.

⁴⁹ Vgl. zu den historischen Anmerkungen Neumann (2000), S. 28 ff. und Kapitel 3.2.

negativen Aspekte von Kartellen werden meist durch den Hinweis auf ihre Instabilität bagatellisiert. Diese Instabilität basiert dabei auf zwei Momenten.⁵⁰ Einerseits besteht zumindest kurzfristig für jedes Kartellmitglied eine Anreiz, sich nicht an die Kartellvereinbarungen zu halten, sofern dieser Vertragsbruch als solcher nicht leicht zu diagnostizieren ist oder keine bedeutenden Strafen zu erwarten sind. Andererseits lassen sich nur selten alle Unternehmen in ein Kartell einzwängen. Dies gilt insbesondere bei Freihandel. Die Dämonisierung von Kartellen wird zumeist mit dem Hinweis auf die starke Kartellierung der Wirtschaft zum Ende des zweiten deutschen Kaiserreichs und während der Weimarer Republik gerechtfertigt. Diese Zeiträume waren jedoch auch durch eine protektionistische Tendenz gekennzeichnet, die gerade die faktische und potenzielle Konkurrenz aus dem Ausland an den Zollgrenzen Einhalt gebot. Freihandel erhöht somit die Instabilität von Kartellen. Die eine Form der Freiheit ermöglicht eine weitere. Freihandel reduziert den Zwang zu einem strengen Kartellgesetz. Langfristig ist unter bestimmten Umständen eine höhere innere Stabilität der Kartelle zu erwarten.⁵¹ Dem negativen Ruf von Kartellen wird im GWB in Form eines grundsätzlichen Verbots von Kartellen und anderen Formen des abgestimmten Verhaltens begegnet:

§ 1 GWB: »Vereinbarungen zwischen [*miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen (a. F. der 6. Novelle)*] Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, sind verboten.«

Gegenüber der 6. Novelle wurde die aktuelle Fassung des § 1 um vertikale Wettbewerbsbeschränkungen erweitert, indem der Ausdruck in der Klammer gestrichen wurde und § 14 a. F. aufgehoben wurde. Bis zur 6. Novelle zum GWB gab es zahlreiche explizite Ausnahmeregelungen.⁵² Diese sind weitgehend entfallen. Als Ersatz fungiert in Anlehnung an das europäische Wettbewerbsrecht in § 81 EGV die so genannte Legalausnahme.⁵³ Damit wird auch die Anmeldepflicht von Absprachen aufgehoben. Die betroffenen Unternehmen müssen nun für sich entscheiden, ob ihre Absprachen gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen. Zu diesem Zweck werden in § 2 GWB (Gruppen-) Freistellungstatbestände formuliert. Der Vorteil der Legalausnahme ist sicherlich im verminderten bürokratischen Aufwand zu sehen,⁵⁴ er führt aber auch zu einer zunehmenden Rechtsunsicherheit. Die mit der Rechtsunsicherheit verbundene Probleme werden durch eine vierjährige Übergangszeit teilweise behoben: Während dieser Zeit können sich Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung für Verhaltensabstimmungen vom BKartA ausstellen lassen (§ 3 II GWB).⁵⁵

⁵⁰ Vgl. Schulz (2003), S. 57 f.

⁵¹ Schulz (2003), S. 60 f. nennt hier eine hohe Unternehmenskonzentration, ähnliche Kostensituationen, ein stabiles Marktumfeld und standardisierte Produkte.

⁵² Dazu zählten vielfältige Formen der Anmelde-, Widerspruchs- und Erlaubniskartelle in den §§ 2 bis 7 GWB a. F. (vgl. Herdzina 1999, S. 149 ff.). Zudem gab es für den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie nach § 8 I GWB noch die Möglichkeit aus gewichtigen Gründen Beschränkungen frei zustellen (Ministererlaubnis).

⁵³ Vgl. 41. Sondergutachten der Monopolkommission (2004), S. 2, BDI (2005b), S. 1.

⁵⁴ Vgl. BDI (2005a), S. 3.

⁵⁵ Vgl. BDI (2005a), S. 3, BDI (2005b), S. 1.

Es ist schwierig, eine angemessene Diagnose von kartellrechtlich relevanten Fällen in der Praxis durchzuführen. Wann handelt es sich um ein Kartell? Wann kann von einer Wettbewerbsbeschränkung gesprochen werden? Was wird unter ›Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs‹ konkret verstanden? Zahlreiche Ausnahmeregelungen ließen das Kartellverbot bisher quasi als *Sieb* erscheinen. Dabei stellt sich die Frage, ob überhaupt von einem grundsätzlichen Kartellverbot gesprochen werden konnte: »Das Kartellverbot ist durch so zahlreiche Ausnahmen durchlöchert, dass man durchaus sagen kann, das Kartellverbot stelle die Ausnahme, die Zulassung des Kartells hingegen den Regelfall dar.«⁵⁶ Hier zeigt sich wie bei vielen anderen Bereichen des deutschen Wettbewerbsrechts, dass der Wille und die Erkenntnis zur Beschränkung von Marktmacht vorhanden waren, Interessengruppen ihre Vorstellungen aber oftmals über Sonderregelungen umsetzen konnten. Zwar werden die meisten Ausnahmen in der 7. Novelle nicht mehr explizit im Gesetzestext festgeschrieben, trotzdem ist davon auszugehen, dass davon nach wie vor viele toleriert werden dürften. Bisweilen wird vermutet, dass sich die Neigung zur Kartellbildung, aufgrund der zunächst gebilligten Zusammenarbeit und erst ex post erfolgenden Kontrolle, noch verschärfen dürfte.⁵⁷ Ein wirklich gehaltvolles Urteil ist bei einer erst jüngst eingeführten Gesetzesnovelle illusorisch.

Es hat sich in der wettbewerbsrechtlichen Praxis gezeigt, dass ein reines Kartellverbot wenig bringt. Im Wettbewerb stehende Unternehmen nutzen für gewöhnlich weiterhin bestehende Gesetzeslücken, um ihr Verhalten koordinieren zu können. Der häufig zitierte Fall der Teerfarben veranschaulicht die Problematik:⁵⁸ Im Jahre 1967 trafen sich die führenden europäischen Teerfarbenhersteller zu einer Tagung in Basel. En passant erklärte der Vertreter eines schweizerischen Unternehmens, dass seine Gesellschaft eine Preiserhöhung zum 16. Oktober 1967 um 8 % plane. Im Anschluss erhöhten praktisch alle Anbieter ihre Preise einheitlich um 8 %. Es handelt sich hierbei sicherlich nicht um ein Kartell im klassischen Sinne, da keine Vereinbarung, sondern lediglich eine einseitige Ankündigung mit anschließendem Parallelverhalten vorlag. Das Bundeskartellamt diagnostizierte dies als Willensübereinstimmung und verhängte gegen mehrere große deutsche Hersteller Geldbußen. Vor Gericht hatte diese Entscheidung jedoch keinen Bestand, da es bis zur 2. Novelle des GWB hierfür keine wettbewerbspolitischen Eingriffsmöglichkeiten gab.

Erst im Jahre 1973 wurde mit der 2. Novelle zum GWB dieses Manko des deutschen Kartellrechts behoben. Fortan waren nicht nur vertraglich fixierte Verhaltenskoordination sondern auch abgestimmtes Verhalten verboten (§ 25 GWB alte Fassung bis zur 6. Novelle; § 1 GWB aktuelle Fassung). Hier zeigt sich anschaulich der Übergang von der Gegenstands- zur Zweck- bzw. Folgetheorie. Zu bedenken ist allerdings der Umstand, dass nicht jegliches Parallelverhalten grundsätzlich verboten ist. Voraussetzung für das Verbot abgestimmten Verhaltens ist die bewusste Abstimmung mit dem Ziel der Wettbewerbsbeschränkung. Eine nicht vorher abgestimmte Preisführerschaft oder das ohne Abstimmung erfolgende Reagieren auf Preisänderungen der Konkur-

⁵⁶ Ahrns/Feser (1997), S. 67.

⁵⁷ Vgl. Schwenn (2005), S. 1.

⁵⁸ Vgl. Herdzina (1999), S. 147; Aberle (1992), S. 90; Ahrns/Feser (1997), S. 66; Schmidt (2005), S. 269-71.

renten werden nicht als abgestimmtes Verhalten im Sinne des GWB beurteilt. Dies ist auch zwingend erforderlich, um den Anbietern die Möglichkeit zum Einsatz des Handlungsparameters Preis zu belassen. Andere Lösungen wären mit einem grundsätzlichen Bekenntnis zur Marktwirtschaft nicht kompatibel. In der Praxis hat sich diese neue rechtliche Möglichkeit für das Bundeskartellamt (BKartA) als äußerst problematisch erwiesen, da eine Abgrenzung zwischen abgestimmtem und nicht abgestimmtem Parallelverhalten im Zweifelsfall von außen nicht möglich ist. Bei Kartellen im klassischen Sinne fällt die Diagnose meist leichter, da oftmals schriftliche Fixierungen der Kartellvereinbarungen bzw. entsprechende organisatorische Strukturen vorliegen.

Eine leicht verdeckte Einschränkung erfährt das Kartellrecht durch die Einführung sogenannter *Wettbewerbsregeln*:

§ 24 I GWB: »Wirtschafts- und Berufsvereinigungen können für ihren Bereich Wettbewerbsregeln aufstellen.«

Ziel solcher Regelungen ist die Stabilisierung des Wettbewerbsprozesses.

§ 24 II GWB: »Wettbewerbsregeln sind Bestimmungen, die das Verhalten von Unternehmen im Wettbewerb regeln zu dem Zweck, einem den Grundsätzen des lautereren oder der Wirksamkeit eines leistungsgerechten Wettbewerbs zuwiderlaufenden Verhalten im Wettbewerb entgegenzuwirken und ein diesen Grundsätzen entsprechendes Verhalten im Wettbewerb anzuregen.«

Die Frage, inwiefern Wettbewerbsregeln nicht doch wettbewerbspolitisch bedenklich sind, bleibt umstritten.⁵⁹

In der 7. Novelle zum GWB sind *Vertikalvereinbarungen* ebenfalls, wie schon eingangs erwähnt, in § 1 GWB implizit mit eingeschlossen. In der alten Fassung wurden sie hingegen in den §§ 14 bis 18 geregelt. Neben der horizontalen Verhaltenskoordination kommt vertikalen Absprachen in vielen Branchen eine große Bedeutung zu. Dieser Bereich der wettbewerbsbeschränkenden Strategien fällt in den Grenzbereich zwischen Verhaltenskoordination und Marktmachtmissbrauch. Im Besonderen neigt die Beziehung zwischen Konsumgüterindustrie und Handel zu solchen vertikalen Verhaltensvereinbarungen. Im Folgenden soll die Betrachtung auf vertikale Wettbewerbsbeschränkungen durch Preisbindung und Preisempfehlung beschränkt bleiben.⁶⁰ Preisbindung steht für die Vorgabe der Endverkaufspreise durch den Hersteller und die Bindung der Wiederverkäufer an diese Vorgabe (Preisbindung der zweiten Hand).⁶¹ Preisempfehlungen sind unverbindliche Vorgaben für den Händler, die faktisch als Höchstpreise angesehen werden können.

⁵⁹ Vgl. Herdzina (1999), S. 156.

⁶⁰ Vgl. Schmidt (2005), S. 127 ff., Aberle (1992), S. 110 f.

⁶¹ Als Preisbindung der ersten Hand wird die unternehmensindividuelle Preisfixierung bezeichnet, die wettbewerbsrechtlich kein Tatbestand sein kann, da sie als individueller Aktionsparameter gilt (vgl. Aberle 1992, S. 66).

In Deutschland war bei Konsumgütern bis zur 2. Novelle zum GWB (1973) eine umfangreiche Preisbindung der zweiten Hand festzustellen: »Bis Ende 1973 war es rechtlich möglich, bei Einhaltung bestimmter Bedingungen den Endverkaufspreis einer Ware vertraglich festzusetzen: Es musste sich u. a. um so genannte Markenwaren mit eigenem Markenzeichen und Qualitätsgarantie handeln, die Preisbindung musste lückenlos und in das Preisbindungsregister beim Bundeskartellamt eingetragen sein.«⁶² Neben den möglichen Vorteilen der erhöhten Markttransparenz und der Möglichkeit zur konstanten Verbrauchs- und Investitionsplanung der Konsumenten und Produzenten überwiegen nach allgemeiner Ansicht die Nachteile: Im Handel fände kein Preiswettbewerb mehr statt; lediglich die verschiedenen Formen des Nicht-Preiswettbewerbs und Substitutionswettbewerb könnten sich entfalten.⁶³ Dabei sollte gerade der Substitutionswettbewerb nicht unterschätzt werden. Mit der 2. Novelle zum GWB kam das Verbot der Preisbindung der zweiten Hand.

Auch bei Vertikalvereinbarungen konnte oder wollte man auf Ausnahmen ebenfalls nicht verzichten. Die durch die vermeintliche Inkompatibilität mit Wettbewerb gerechtfertigte Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften bleibt umstritten:

§ 30 I GWB: »§ 1 gilt nicht für vertikale Preisbindungen, durch die ein Unternehmen, das Zeitungen oder Zeitschriften herstellt, die Abnehmer dieser Erzeugnisse rechtlich oder wirtschaftlich bindet, bei der Weiterveräußerung bestimmte Preise zu vereinbaren oder ihren Abnehmern die gleiche Bindung bis zur Weiterveräußerung an den letzten Verbraucher aufzuerlegen.«

Nachdem ursprünglich sowohl Markenwaren als auch Zeitungen und Zeitschriften vom Preisbindungsverbot ausgenommen waren, sind die Ausnahmen inzwischen auf Zeitschriften beschränkt.⁶⁴ In den anderen Bereichen haben sich teilweise inzwischen *Preiseempfehlungen* etabliert. Preiseempfehlungen sind im Gegensatz zu Preisbindungen für den Wiederverkäufer nicht bindend, sondern stellen lediglich eine Orientierungsgröße dar. Nach § 23 GWB a. F. unterlagen unverbindliche Preiseempfehlungen lediglich der Missbrauchsaufsicht: Als Missbrauchstatbestände galten hier u. a. eine nicht ausreichende Kennzeichnung der Unverbindlichkeit der Preiseempfehlung oder die Festsetzung von *Mondpreisen*. »Die empirische Bedeutung der unverbindlichen Preiseempfehlung ist eher gering; die Mehrzahl der Konsumgüterproduzenten verzichtet auf jede Empfehlung.«⁶⁵ Dies mag ein Grund sein, warum dieser Paragraph in der aktuellen Fassung des GWB entfiel. Sonstige Formen der Vertikalvereinbarungen, wie Ausschließlichkeitsbindungen und Kopplungsverträge, unterliegen der Missbrauchsaufsicht.

⁶² Aberle (1992), S. 110.

⁶³ Ein aus Sicht der Kapitalmärkte nicht ganz so stichhaltiges Argument liefert Schmidt (2005, S. 128). Danach bestünde in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, dass überhöhte Gewinne bei preisgebundenen Gütern zur ruinösen Konkurrenz bei nicht-preisgebundenen Gütern führen könnten (Quersubventionierung). Moderne, auf kurzfristige Gewinne getrimmte Kapitalmärkte akzeptieren beliebige Formen der Quersubventionierung allenfalls in Ausnahmesituationen.

⁶⁴ Dabei darf nicht übersehen werden, dass es für Bücher eine Sonderregelung durch das Buchpreisbindungsgesetz gibt (vgl. Schmidt 2005, S. 173).

⁶⁵ Aberle (1992), S. 111.

Das Kartellrecht ist ein mit zahlreichen Ausnahmeregelungen versehenes Gesetz. Diese wurden in der 7. Novelle durch die Legalausnahme und Gruppenfreistellungen ersetzt. Daneben werden ganze Wirtschaftszweige vom GWB ausgenommen, bspw. in § 28 die Landwirtschaft und in § 30 die Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften (Ausnahmebereiche vgl. Kapitel 3.3.6).

In diesen Fällen zeigt sich, dass alleine schon die Rechtslage vielfältige Formen des kollektiven Marktverhaltens erlaubt. Abgesehen davon gibt es in der Grauzone zwischen verbotenen Absprachen und wettbewerblich legitimem Parallelverhalten vielfältige Möglichkeiten zu kartellartigen Absprachen zu gelangen, die nicht von den zuständigen Kartellbehörden als solche identifiziert werden können. Sind sie identifiziert, stellt sich die Frage, ob auch ein rechtlicher Eingriff möglich ist. Folglich unterliegt das Kartellrecht einer doppelten Unzulänglichkeit: Eine nicht ausreichende Rechtslage wird durch eine mangelnde Durchsetzbarkeit des Rechts ergänzt.

Wie waren die konkreten Erfahrungen in Deutschland mit dem Kartellrecht?⁶⁶ Wie problematisch die Arbeit der Kartellbehörden sein kann, wurde schon mit Hilfe des Beispiels der europäischen Farbenhersteller beschrieben. Zwar hat das Kartellrecht die Verhaltenskoordination als solche identifiziert. Bis dahin hatte das Bundeskartellamt jedoch keine rechtliche Möglichkeit, dieses Verhalten zu untersagen. Hier zeigt sich klar die reaktive Natur der Kartellaufsicht. Neue Formen von Kooperationen sind zuerst als solche zu identifizieren, und anschließend rechtlich als Tatbestand der Wettbewerbsbeschränkung umzusetzen. Zudem lassen sich viele eigentlich nicht erlaubte Absprachen oftmals nicht als solche identifizieren. Neben der grundsätzlichen Frage, inwiefern ein Kartellverbot eigentlich notwendig ist, war und ist der Erfolg der Kartellpolitik zudem nicht über alle Zweifel erhaben.

3.3.4 Zusammenschlusskontrolle

Nachdem in Kapitel 2.4.4 das Phänomen *Konzentration* grundsätzlich betrachtet wird, werden in diesem Abschnitt zur Zusammenschlusskontrolle zunächst ausgewählte Daten zur Entwicklung und zum Stand der Konzentration in der Bundesrepublik Deutschland vorgestellt. Im Anschluss wird die Rechtsgrundlage der Zusammenschlusskontrolle im GWB betrachtet. Anschließend werden Erfahrungen mit der Zusammenschlusskontrolle erörtert. Eine Darstellung der Möglichkeiten zur Entflechtung bildet den Abschluss dieses Abschnitts.

Einige Daten zur Konzentration mögen trotz der genannten Einschränkungen der Messinstrumente genannt werden. Auch wenn die Instrumente mit Mängeln behaftet sind, dürfte es unzweifelhaft sein, dass in der Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten in einigen Branchen gravierende Konzentrationstendenzen stattgefunden haben. So mögen die Instrumente absolut betrachtet mangelhaft sein; für relative Vergleiche taugen sie aber zumindest bedingt. »Auf Grund der Einfachheit ihrer Berechnung und der meist eingeschränkten Datenverfügbarkeit, die nähere em-

⁶⁶ Vgl. dazu eine interessante, relativ ausführliche Liste von Fallbeispielen bei Schmidt (2005), S. 267 ff.

pirische Untersuchungen nicht immer möglich machten, sind sie nach wie vor weit verbreitet.«⁶⁷ Für einen national abgegrenzten deutschen Bankenmarkt (Fallstudie 5) werden exemplarisch in Abbildung 21 die Konzentrationsraten dargestellt.

Die tendenziell zunehmende Konzentration ist unverkennbar, wie auch die folgende Darstellung anhand des Hirschman-Herfindahl-Index (HHI) in Abbildung 22 zeigt. Dabei wurde die Berechnungsweise der Monopolkommission bzw. des Statistischen Bundesamtes gewählt.⁶⁸ Der Bankensektor kann hier als exemplarisch für die meisten Märkte betrachtet werden. Die meisten Branchen erleben anscheinend eine stetige Konzentration. Zwar mögen die dargestellten Messinstrumente nicht optimal sein, trotzdem erscheint diese simple Tendenz eindeutig nachweisbar zu sein. Voreilige Schlüsse sollten jedoch vermieden werden, denn eventuell sind hier langfristige Zyklen oder einmalige Entwicklungen am Werke.

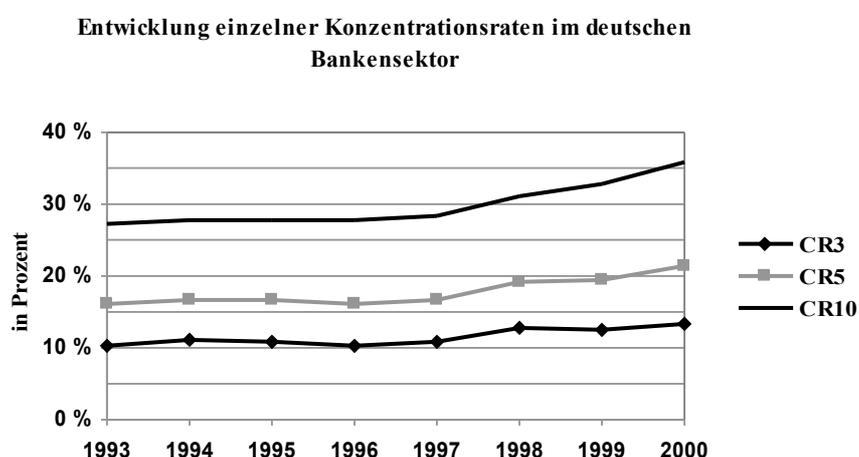


Abbildung 21: Entwicklung einzelner Konzentrationsraten im deutschen Bankensektor gemessen an der Bilanzsumme zwischen 1993 und 2000 (Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2001, S. 61).

Zudem muss die Konzentration in einzelnen Branchen auch insofern nicht als unbedingt negativ gewertet werden, als der strukturelle Wandel neue Industrien und Branchen hervorbringt; der Substitutionswettbewerb im weiteren Sinne bleibt erhalten. Empirisch würde sich hier eine Untersuchung der Entwicklung der Anzahl der rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Unternehmen oder der 100 (1.000) größten Unternehmen anbieten. Die Monopolkommission unter-

⁶⁷ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2001, S. 61.

⁶⁸ Vgl. Monopolkommission, 10. Hauptgutachten 1992/1993, S. 70: Danach wird die Summe der quadrierten Marktanteile aller Unternehmen berechnet, wobei diese als Faktor einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen können. Damit kann der HHI ebenfalls nur Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Zwecks Übersichtlichkeit wird das Ergebnis mit dem Faktor 1.000 multipliziert. Demnach kann der HHI Werte zwischen 0 und 1.000 annehmen. In Kapitel 2.4.4 werden hingegen die Marktanteile als Prozentsatz quadriert und anschließend summiert, wodurch ein HHI zwischen 0 und 10.000 resultiert. Folglich lassen sich die hier dargestellten Ergebnisse durch Multiplikation mit dem Faktor 10 in die gewohnte Darstellung in Kapitel 2.4.4 übersetzen. Dort wurde ein Markt als mäßig konzentriert charakterisiert, wenn der HHI zwischen 1.000 und 1.800 schwankte. In der hier gewählten Darstellung hieße das zwischen 100 und 180. Sollte die Tendenz der späten 90er Jahre anhalten, dürfte die genannte Schwelle zu einem stark konzentrierten Markt (HHI=180) schnell erreicht sein.

sucht dabei regelmäßig den Anteil der 100 größten Unternehmen an der gesamten Nettowertschöpfung. Dabei kann für die letzten Jahrzehnte keine eindeutige Tendenz nachgewiesen werden (1978: 19,4 %, 1990: 18,3 %, 1992: 17,6 %, 1994: 19,6 %, 1996: 17,3 %; 1998: 18,7 %; 2000: 20,1 %, 2002: 16,8 %, 2004: 16,7 %, 2006: 18,0 %).⁶⁹

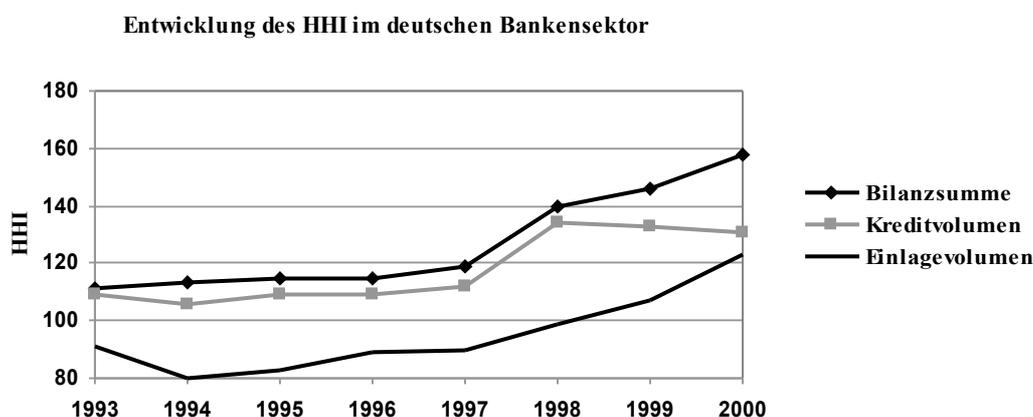


Abbildung 22: Entwicklung des HHI im deutschen Bankensektor gemessen an diversen Größen zwischen 1993 und 2000 (Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2001, S. 61).

In der wettbewerbspolitischen Diskussion wird zwischen wettbewerbsbeschränkenden Strukturen und Verhalten unterschieden. Für gewöhnlich wird der Marktmissbrauch einhellig missbilligt. Nicht zuletzt Walter Eucken hat darauf hingewiesen, dass nicht die missbräuchliche Ausnutzung der Marktmacht das Problem sei.⁷⁰ Der Marktmissbrauch sei allenfalls ein Symptom für das Machtpotenzial marktbeherrschender Unternehmen und Unternehmensgruppen. Folglich solle sich eine nicht nur symptomatische Wettbewerbspolitik nicht am Missbrauch, sondern an den davor gelagerten Machtpotenzialen orientieren. In diesem Sinne kommt der Zusammenschlusskontrolle bzw. der Kontrolle wettbewerbspolitischer Machtpositionen in ordnungspolitischer Hinsicht eine gewichtige Rolle zu.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch im deutschen Wettbewerbsrecht wieder (§ 35 - § 43 GWB): In der ursprünglichen Fassung des GWB aus dem Jahr 1957 wird nicht Marktmacht, sondern nur der Missbrauch dieser als negativ gewertet: »Das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen hat ursprünglich Marktmacht nicht per se als schlecht betrachtet, sondern nur den Missbrauch dieser Marktmacht.«⁷¹ Erst in der 2. Novelle zum GWB (1973) wurde Marktmacht als wettbewerbspolitisch relevanter Sachverhalt eingeführt.⁷² Seither ist die Zusam-

⁶⁹ Vgl. diverse Hauptgutachten der Monopolkommission.

⁷⁰ Vgl. Eucken (1990).

⁷¹ Schmidt (2005), S. 176.

⁷² Dies überrascht insofern, als die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik in den 70er Jahren sicherlich in geringerem Maße ordnungspolitisch ausgerichtet war als in den 50er Jahren. Der ursprüngliche Regierungsentwurf zum GWB von 1955 sah denn auch ein »Erlaubnisverfahren für Zusammenschlüsse bei drohendem Entstehen

menschlusskontrolle ein integraler Bestandteil des deutschen Wettbewerbsrechts. Es sollte nicht unterschätzt werden, welcher fundamentale Wandel in den wettbewerbspolitischen Vorstellungen hier stattgefunden hat. Genau genommen wird im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle nur die individuelle Marktmacht eines Unternehmens berücksichtigt. Die kollektive Marktmacht durch Kartelle und dergleichen ist Teil der kartellrechtlichen Regelungen.⁷³

Im Einzelnen sieht die Zusammenschlusskontrolle im 7. Abschnitt des 1. Teils des GWB folgende wichtige Regelungen vor:⁷⁴

1. Im ersten Schritt ist zu klären, ob es bei einem zu betrachtenden Sachverhalt überhaupt um einen Zusammenschluss im Sinne des § 37 GWB handelt:

§ 37 I GWB: »Ein Zusammenschluss liegt in folgenden Fällen vor: 1. Erwerb des Vermögens eines anderen Unternehmens ganz oder zu einem wesentlichen Teil; 2. Erwerb der unmittelbaren oder mittelbaren Kontrolle durch ein oder mehrere Unternehmen ...; 3. Erwerb von Anteilen an einem anderen Unternehmen, wenn die Anteile allein oder zusammen mit sonstigem, dem Unternehmen bereits gehörenden Anteilen a) 50 vom Hundert oder b) 25 vom Hundert des Kapitals oder der Stimmrechte des anderen Unternehmens erreichen.«

2. Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, ob die Größe der sich zusammenschließenden Unternehmen überhaupt wettbewerbslich relevant ist. Nicht jeder Zusammenschluss unterliegt daher der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle:

§ 35 I GWB: »Die Vorschriften über die Zusammenschlusskontrolle finden Anwendung, wenn im letzten Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluss 1. die beteiligten Unternehmen insgesamt weltweit Umsatzerlöse von mehr als 500 Millionen Euro und 2. mindestens ein beteiligtes Unternehmen im Inland Umsatzerlöse von mehr als 25 Millionen Euro erzielt haben.«⁷⁵

3. Im dritten Schritt ist der geplante Zusammenschluss beim Bundeskartellamt anzumelden:

§ 39 I GWB: »Zusammenschlüsse sind vor dem Vollzug beim Bundeskartellamt ... anzumelden.«

4. Im nächsten Schritt ist zu klären, inwiefern der Zusammenschluss rechtmäßig ist:

§ 36 I GWB: »Ein Zusammenschluss, von dem zu erwarten ist, dass er eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt, ist vom Bundeskartellamt zu untersagen, es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, dass durch den Zusammenschluss auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und dass diese Verbesserung die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen.«

einer marktbeherrschenden Stellung vor« (Bunte 2003, S. 243).

⁷³ Vgl. Kapitel 3.3.2.

⁷⁴ Dabei soll die Darstellung auf die im Sinne der Analyse wichtigeren Bestandteile beschränkt bleiben.

⁷⁵ In Abschnitt 2 finden sich noch einige Einschränkungen für kleinere Unternehmen und Märkte sowie im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften.

Folglich sind Zusammenschlüsse von Unternehmen einer bestimmten Größe nicht automatisch zu untersagen. Es gibt eben ein Hintertürchen in § 36 I GWB.

5. Überdies könnte ein diesbezüglich vom Kartellamt untersagter Zusammenschluss nachträglich noch vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit erlaubt werden (*Ministererlaubnis*), sofern der Zusammenschluss von gesamtwirtschaftlichem Interesse bzw. durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.⁷⁶

§ 42 I (1) GWB: »Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit erteilt auf Antrag die Erlaubnis zu einem vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschluss, wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.«

6. Interessant ist in diesem Zusammenhang folgende Ergänzung:

§ 42 I (2) GWB: »Hierbei ist auch die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes zu berücksichtigen.«

Gerade dieses industriepolitische Argument findet in der öffentlichen Diskussion um Nationale Champions eine breite Zustimmung. So steht die öffentliche Meinung einer Fusion wichtiger Netzbetreiber (etwa VEBA und VIAG) deswegen wohlwollend gegenüber, weil dadurch die Konkurrenz zu ausländischen Unternehmen erhalten bleibe (E.ON gegenüber Electricité de France [EDF]). Dabei wird die Einschränkung des Wettbewerbs auf dem Heimatmarkt billiger in Kauf genommen.

7. Ursprünglich sollte die Neufassung des GWB eine eingeschränkte Fusionskontrolle im Bereich des Pressewesens erfahren.⁷⁷ In Anbetracht der strukturellen Krise der Branche mit schrumpfenden Leserzahlen und daraus resultierenden rückläufigen Werbeeinnahmen wollte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit für die Presse einen Ausnahmereich zur Sicherung der vorhandenen Pressevielfalt schaffen.⁷⁸ Diese Sonderregelung konnte nicht durchgesetzt werden; sie erklärt aber die Verzögerung der Einführung der Neufassung des GWB, die ursprünglich zum 1. Mai 2004 in Kraft treten sollte.⁷⁹

Es darf nicht überraschen, dass die bisherigen Erfahrungen mit der Zusammenschlusskontrolle nicht unbedingt positiv waren. Dabei wird von der grundsätzlichen Frage, ob überhaupt das Machtpotenzial und nicht erst der Missbrauch dieses Gegenstand einer Wettbewerbskontrolle sein sollten, abgesehen.

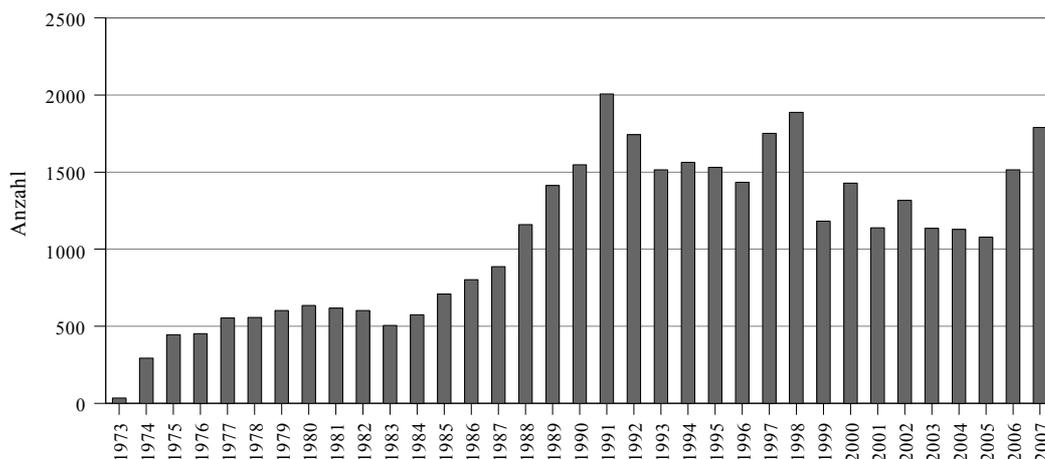
⁷⁶ Nach Emmerich (2001, S. 307 ff.) ließen sich die beiden Voraussetzungen de facto kaum trennen, weshalb es letztlich nur darauf ankomme, ob ein *öffentliches Interesse* existiere oder nicht; Beispiele hierfür seien die Sicherung der Energieversorgung oder der Erhalt von Arbeitsplätzen. Vgl. auch Bunte (2003, S. 269 f.).

⁷⁷ Vgl. Schmidt (2005), S. 179.

⁷⁸ Vgl. ebenda, S. 171.

⁷⁹ Vgl. Schwenn (2005), S. 1.

Angezeigte vollzogene Zusammenschlüsse seit 1973

Abbildung 23: Angezeigte vollzogene Zusammenschlüsse in Deutschland seit 1973.⁸⁰

Die wettbewerbliche Realität spricht Bände: Zusammenschlüsse von Unternehmen finden nach wie vor in großer Zahl statt. Nicht erst die Fusionitis des ausgehenden 20. Jahrhunderts offenbarte die Unzulänglichkeit der Zusammenschlusskontrolle des GWB. Schon in den Jahren nach der Zusammenschlusskontrolle stiegen die angezeigten Zusammenschlüsse kontinuierlich an. In diesem Fall fällt es sogar schwer, von einer abschreckenden Wirkung zu sprechen; wobei die Evaluation einer solchen erfahrungsgemäß schwer fällt. Betrachtet man die Kapitalmarkt-Statements von Vorstandsvorsitzenden zu möglicherweise bevorstehenden Zusammenschlüssen, fällt auf, dass die Angst vor einer endgültigen Ablehnung gering ist. Die Daten in Abbildung 23 verdeutlichen die Entwicklung. »Seit der Einführung der Zusammenschlusskontrolle im Jahr 1973 sind bislang (Stand Ende 1998) ca. 25 000 Zusammenschlüsse beim Bundeskartellamt angezeigt oder angemeldet worden. Dabei hat es 120 Untersagungen gegeben. Der Bundeswirtschaftsminister hat bisher in sechzehn Ministererlaubnisverfahren zu entscheiden gehabt.«⁸¹ In 16 Ministererlaubnisverfahren kam es bis 1998 zu 5 Erlaubnissen, einer Teilerlaubnis, 5 Ablehnungen und 5 Antragsrücknahmen in für die Antragsteller aussichtslosen Fällen. Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Circa in 0,48 % aller beim Bundeskartellamt angemeldeten Zusammenschlüsse hat das Bundeskartellamt den Antrag abgelehnt. Berücksichtigt man, dass nachträglich 5 (bzw. 6) Anträge durch Ministererlaubnis legitimiert wurden, ergibt sich eine Ablehnungsquote von ca. 0,46 %. Es kann kaum geleugnet werden, dass dies wohl kaum als konsequente Anwendung eines Verbots interpretiert werden kann. Diese Situation hat sich seither noch verschärft.

⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1226 (2003), S. 257 und diverse Hauptgutachten der Monopolkommission.

⁸¹ Herdzina (1999), S. 233.

Zwecks Relativierung der beschränkten Wirkung der Fusionskontrolle wird häufig das Argument der Vorfeldwirkung genannt.⁸² Dieses geht von einer abschreckenden Wirkung der Fusionskontrolle aus, so dass viele mögliche Fusionsvorhaben erst gar nicht angezeigt oder aber nach einer Vorprüfung durch das Bundeskartellamt zurückgezogen würden. Danach seien bis Ende 2004 insgesamt 417 »Zusammenschlussvorhaben aufgegeben, modifiziert oder vollzogenen Zusammenschlüsse aufgelöst worden« sein.⁸³ Aber auch diese Zahl ist in Bezug auf die enorme Zahl trotzdem vollzogener Zusammenschlüsse eher bescheiden. Die hier dargestellte Entwicklung manifestiert schließlich die These, wonach Reaktionen auf neue rechtliche Beschränkungen (Einführung der Zusammenschlusskontrolle im Jahre 1973) eine gewisse zeitliche Verzögerung erfahren.

Letztlich könnten alle Formen der Konzentration eine Ursache für wettbewerbspolitisches Handeln sein und sollten es wahrscheinlich auch, wenn denn das Ziel eine in sich schlüssige Wettbewerbspolitik sein soll. Im deutschen Wettbewerbsrecht ist jedoch nur von einer Zusammenschlusskontrolle die Rede. Folglich ist nur das externe Wachstum ex ante wettbewerbsrechtlich relevant. Ganz im Gegensatz zu den USA: Dort gab es durchaus seltene Fälle der Entflechtung, die ein gegebenenfalls auch intern oder durch Verdrängung gewachsenes Unternehmen zu rechtstutzten (Standard Oil, AT&T, etc.).⁸⁴ In diesem Sinne muss das deutsche Wettbewerbsrecht hinsichtlich der Kontrolle der Marktmacht als unvollständig betrachtet werden.⁸⁵ Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass eine Entflechtungspolitik kaum mit marktwirtschaftlichem Denken konform gehen kann. Folgende Argumente können gegen eine Politik der Entflechtung angebracht werden:⁸⁶ Sie ist hinsichtlich ihrer Rechtsstaatlichkeit fragwürdig. Sie ist inkompatibel mit einer auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft. Daneben stellen sich technisch-organisatorische Probleme. Wie lässt sich eine Entflechtung überhaupt durchführen?

3.3.5 Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen

Ziel dieses Abschnitts ist zunächst die Darlegung des Phänomens Marktmachtmissbrauch. Wann genau kann davon gesprochen werden? Anschließend wird die grundlegende rechtliche Basis im GWB erörtert. In diesem Zusammenhang wird beschrieben, wie problematisch sich die Identifizierung von Marktmachtmissbrauchstatbeständen gestaltet. Schließlich ist zu klären, welche Formen des Marktmachtmissbrauchs im GWB konkretisiert werden, und welche Erfahrungen mit der Missbrauchsaufsicht gewonnen werden konnten.

Eine passende Definition für Marktmachtmissbrauch zu finden gestaltet sich schwierig. Dynamischer Wettbewerb hat zur Folge, dass zumindest temporäre Machtpositionen entstehen. Gleichzeitig gefährdet diese Macht aber auch den Wettbewerb. Für die sich im Wettbewerb be-

⁸² Vgl. Bunte (2003), S. 247.

⁸³ Siehe Schmidt (2005), S. 178.

⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 257, Fußnote 24.

⁸⁵ Eine Ausnahme bilden hier allenfalls staatliche Unternehmen, die im Rahmen der Privatisierung entflochten werden könnten (z. B. die Deutsche Bahn AG).

⁸⁶ Vgl. Ahrns/Feser (1997), S. 86.

findlichen Akteure ist es individuell rational, nach Wegen zu suchen, den Wettbewerb auszu-schalten. Es kann daraus gefolgert werden, dass Machtpositionen einerseits ein konstitutives Element eines dynamischen Wettbewerbs sind, ihn aber andererseits gefährden, sofern sich temporäre zu permanenten Machtpositionen wandeln. Dieses Dilemma ist ein nicht auszuschließendes Phänomen von Wettbewerbsprozessen. Wie lässt sich aber der Missbrauch von Marktmacht definieren? Wann überschreiten die im Wettbewerb befindlichen Akteure die Grenze zwischen Machtpositionen und dem Missbrauch dieser Möglichkeiten? »Eine mögliche Antwort lautet: missbräuchlich sind alle Verhaltensweisen, die bei wirksamem Wettbewerb nicht praktiziert werden könnten.«⁸⁷ Leider erfordert eine solche Definition eine hinreichende Vorstellung darüber, was wirksamer Wettbewerb sein soll. Zudem ist die Evaluation möglicher Verhaltensweisen wettbewerbstheoretisch kaum zu lösen.

In Abbildung 16 wurden mögliche Formen des Marktmachtmissbrauchs aufgelistet. Es wurde dort in Anlehnung an die Literatur zwischen Ausbeutungs-, Diskriminierungs-, Behinderungs-, Bindungs- und Verdrängungsmisbrauch unterschieden. Doch was wird im Sinne des GWB als Marktmachtmissbrauch verstanden?

§ 19 I GWB: »Die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen ist verboten.«

In der Praxis resultieren aus diesem Grundsatz drei bedeutsame Problembereiche:⁸⁸ Zunächst ist die Abgrenzung des *relevanten Marktes* vorzunehmen. Denn, wenn von Marktbeherrschung gesprochen wird, ist zu klären welcher Markt gemeint ist. So trivial das zunächst klingen mag, so schwierig gestaltet sich dies in der Praxis. Substitutions- und Komplementärbeziehungen erschweren eine saubere Marktabgrenzung. Anschließend ist zu klären, inwiefern auf dem relevanten Markt von *Marktbeherrschung* des Unternehmens bzw. der Gruppe von Unternehmen gesprochen werden kann. Auch dies ist in der Praxis nur nach relativ willkürlichen Methoden möglich. Zum Abschluss ist zu erörtern, inwiefern auf dem relevanten Markt, der von einem Unternehmen oder einer Unternehmensgruppe beherrscht wird, von *Missbrauch* der Marktmacht gesprochen werden kann. Im Detail könnten sich bei diesen drei Problembereiche folgende Schwierigkeiten ergeben:⁸⁹

Eine Abgrenzung des »**relevanten Marktes**«⁹⁰ ist sowohl in sachlicher als auch in räumlicher und gelegentlich auch zeitlicher Hinsicht notwendig. In sachlicher Hinsicht ist zu klären, inwiefern Substitutions- und Komplementärbeziehungen zu anderen Gütern bestehen.⁹¹ Güter mit sehr engen Substitutionsbeziehungen könnten dabei als einheitlicher Markt interpretiert werden. So mögen verschiedene Gemüsesorten enge Substitutionsbeziehungen aufweisen, was beinahe jeder

⁸⁷ Ahrens/Feser (1997), S. 55.

⁸⁸ Vgl. Schmidt (2005), S. 174 ff., Ahrens/Feser (1997), S. 68 ff.

⁸⁹ Vgl. Emmerich (2001), S. 168 ff., Ahrens/Feser (1997), S. 68 ff.

⁹⁰ Vgl. Herdzina (1999), S. 57.

⁹¹ Dabei kann es schon problematisch sein, Güter zu separieren. In solchen Fällen ist es quasi unmöglich, eine angemessene Marktabgrenzung durchzuführen.

Konsument (sofern keine speziellen Allergien oder Aversionen vorliegen) beim täglichen Einkauf nachvollziehen kann. Sind gerade keine frischen Zucchini vorrätig, nimmt man mit Auberginen vorlieb. Die Substitution zwischen Gemüse und Fleisch hingegen, dürfte nicht nur einem Vegetarier als relativ absurd vorkommen. Doch bei der Vielzahl der möglichen Waren und Dienstleistungen ist es kaum möglich sein, einen vollständigen und konsistenten Katalog von eindeutig abgegrenzten relevanten Märkten zu erstellen. Als Hilfsgröße zur Ermittlung von Substitutionsbeziehungen könnte der wirtschaftstheoretisch gebildete Denker Kreuzpreiselastizitäten vorschlagen. In der Praxis taugen diese nur bedingt, da sie immer unter der Bedingung *ceteris paribus* abgeleitet werden (müssen). Bei den vielfältigen realen Einflüssen scheidet diese Möglichkeit daher aus. Weiterhin sind dabei Scheinkorrelationen zu berücksichtigen. Mitunter wird vorgeschlagen, die Märkte nach ihren physikalisch-technischen Eigenschaften abzugrenzen. Im Konsumgüterbereich nützt dieses Konzept denkbar wenig, da den Konsumenten nicht primär die physischen und technischen Eigenschaften eines Gutes interessieren, sondern der Nutzen den er daraus zieht. Dieser muss nun nicht eindeutig mit den entsprechenden Eigenschaften korrelieren. Eine weitere Alternative zur Bestimmung des relevanten Marktes ist die subjektiv oder objektiv bestimmte Austauschbarkeit der Güter. Eine objektive Festlegung scheitert wiederum an der Konsumentensouveränität. Die subjektive Festlegung ist aufgrund der nicht vorhandenen Möglichkeit der intersubjektiven Substituierbarkeit ungeeignet.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass es keine wirklich hieb- und stichfeste Methode gibt, Märkte in sachlicher Hinsicht eindeutig voneinander abzugrenzen. Die räumliche Eingrenzung dürfte gerade bei geöffneten, gar globalisierten Märkten ebenfalls nicht einfach fallen. In der 7. Novelle zum GWB wurde explizit klargestellt, dass sich der räumlich relevante Markt nicht auf die Landesgrenzen begrenzt.⁹²

§ 19 II (3) GWB: »Der räumlich relevante Markt im Sinne dieses Gesetzes kann weiter sein als der Geltungsbereich dieses Gesetzes.«

Zeitlich relevante Märkte sind nur in Ausnahmesituationen von Bedeutung – etwa bei »Messen, Volksfesten oder sonstigen großen Veranstaltungen wie z. B. eine Olympiade oder große Fußballländerspiele.«⁹³

Mag die Bestimmung des relevanten Marktes auch keine vollkommen befriedigende Lösung gewähren, so kann sie doch wenigstens eine grobe Lösung bieten. Wie lässt sich nun die **Marktbeherrschung** auf dem abgegrenzten Markt bestimmen? Im Sinne des § 19 II GWB gilt ein Unternehmen als marktbeherrschend, wenn es (1) keine Wettbewerber hat, (2) keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder (3) eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat. Zwei oder mehr Unternehmen sind marktbeherrschend, wenn (a) innerhalb der Gruppe kein wesentlicher Wettbewerb besteht und (b) die Gruppe gegenüber anderen Unternehmen eine überragende Marktstellung hat.

⁹² Vgl. Schmidt (2005), S. 171.

⁹³ Emmerich (2001), S. 174.

Der in § 19 II GWB verwendete Begriff der Marktbeherrschung bleibt nach wie vor schwammig, was zur Formulierung von sogenannten Legalvermutungen in Absatz drei führte:⁹⁴

- $CR_1 \geq 33\frac{1}{3}\%$
- $CR_{\leq 3} \geq 50\%$
- $CR_{\leq 5} \geq 66\frac{2}{3}\%$

Die Willkür dieser Vorgehensweise ist kaum zu verkennen. Doch Kritik ist schnell geübt. Es dürfte außerordentlich schwer fallen, eine über alle Zweifel erhabene Definition für Marktbeherrschung zu finden - zumal die Abgrenzung des Marktes auf tönernen Füßen steht.

Als knappes Zwischenergebnis kann gefolgert werden, dass weder die Abgrenzung eines relevanten Marktes noch die sich darauf berufende Diagnose einer Marktbeherrschung befriedigend gelöst werden können. Ist unter diesen Voraussetzungen überhaupt noch eine sinnvolle Analyse des Tatbestandes des Marktmachtmissbrauchs möglich? Wie der folgende Abschnitt zeigt, kulminieren hier mitunter die vorgelagerten Probleme zu einem beinahe unüberwindlichen Hindernis.

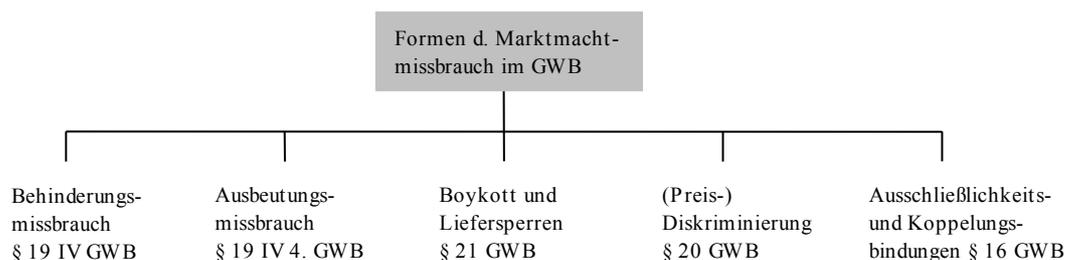


Abbildung 24: Formen des Marktmachtmissbrauchs im GWB.

Wenn man davon ausgeht, dass ein entsprechender Markt einigermaßen zufriedenstellend abgegrenzt werden könnte und die Marktbeherrschung angemessen attestiert werden kann, wie kann dann der **Missbrauch** dieser marktbeherrschenden Stellung nachgewiesen werden? Weiter unten wird anhand des Beispiels eines überhöhten Preises aufgezeigt, wie sich der Nachweis eines solchen Missbrauchs gestalten könnte und welche Probleme dabei auftreten können.

⁹⁴ Als CR_n werden hier die Marktanteile der n größten Unternehmen definiert.

In den folgenden Absätzen werden die einzelnen Missbrauchstypen des GWB besprochen (vgl. Abbildung 24).⁹⁵

Behinderungsmissbrauch im Sinne des GWB liegt dann vor, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen ...

§ 19 IV 1. GWB: »... die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen in einer für den Wettbewerb auf dem Markt erheblichen Weise ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt.«

Neu aufgenommen als Tatbestand des Marktmachtmissbrauchs wurde in der 6. Novelle zum GWB aus aktuellem Anlass der Fall des Betreibers einer Netzinfrastruktur (Deutsche Telekom AG bei Festnetz, Deutsche Bahn AG bei Schienennetz, Stromkonzerne im Stromnetz etc.), der sein Netz anderen Unternehmen nicht gegen entsprechendes Entgelt öffnet (so genannte ›essential facilities doctrine‹).⁹⁶ Ein Missbrauch eines marktbeherrschenden Unternehmens liegt also auch dann vor, wenn das Unternehmen...

§ 19 IV 4. GWB: »... sich weigert, einem anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den eigenen Netzen oder anderen Infrastruktureinrichtungen zu gewähren, wenn es dem anderen Unternehmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ohne die Mitbenutzung nicht möglich ist, auf dem vor- oder nachgelagerten Markt als Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens tätig zu werden; dies gilt nicht, wenn das marktbeherrschende Unternehmen nachweist, dass die Mitbenutzung aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist.«

In den letzten Jahren ist gerade dieser Ansatz heftigen Diskussionen ausgesetzt: Was ist unter *angemessenem Entgelt* zu verstehen? Die Netzbetreiber, die auch auf nachgelagerten Märkten tätig sind, haben natürlich ein geringes Interesse sich auf diesen Märkten Konkurrenten zu schaffen. So besitzen die Stromkonzerne in Fallstudie 1 als Folge ihrer bis 1997 gültigen regionalen Strommonopole das Leitungsnetz. Für mögliche Konkurrenten ist es nicht lukrativ weitere Netze zu installieren. Sie können aber, sofern sie gegen Entgelt Zugang zu den Netzen erhalten, Strom in Konkurrenz zum Netzbetreiber anbieten. Wie hoch das dafür zu entrichtende Entgelt sein sollte, ist zwischen Netzbetreibern, potenziellen und faktischen Konkurrenten, Regulierungsbehörden (Bundesnetzagentur), der Öffentlichkeit, den Kunden und den Medien heftig umstritten.⁹⁷

⁹⁵ Dabei ergeben sich Unterschiede zur an der allgemeinen wettbewerbspolitischen Literatur ausgerichteten Darstellung in Kapitel 2.4 (Abbildung 16): Dort werden Boykott und Liefersperren dem Behinderungsmissbrauch und Ausschließlichkeits- und Koppelungsbindungen dem Bindungsmissbrauch zugerechnet. Zusätzlich wird dort der Verdrängungsmissbrauch aufgelistet.

⁹⁶ Vgl. Bunte (2003), S. 207 ff., Schmidt (2005), S. 174.

⁹⁷ Vgl. Emmerich (2001), S. 200 ff.

Von einem **Ausbeutungsmisbrauch** im Sinne des GWB spricht man hingegen dann, wenn ...

§ 19 IV 2. GWB: »... ein marktbeherrschendes Unternehmen ... Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden ...«

Im Folgenden wird beschrieben, welche Probleme beim Versuch des Nachweises von Preismissbrauch entstehen könnten. Zum Nachweis eines vermeintlich überhöhten Marktpreises stehen zwei unterschiedliche Ansätze zur Auswahl: (1) Vergleichsmarktkonzept und (2) Kosten- und Gewinnkontrolle. Beide Konzepte sind mit weitreichenden Problemen verbunden.⁹⁸

Zu (1): In der Praxis und im GWB hat das Vergleichsmarktkonzept einen nachhaltigen Einfluss hinterlassen. Dies zeigt die Ergänzung zu § 19 GWB:

§ 19 IV 2. GWB: »... hierbei sind insbesondere die Verhaltensweisen von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit wirksamem Wettbewerb zu berücksichtigen.«

Es ist dabei zu erörtern, inwiefern dieses Als-ob-Konzept nützt. Zu unterscheiden ist zwischen einem sachlichen, räumlichen und zeitlichen Marktvergleich.⁹⁹ In der Praxis gestaltet sich dieser Vergleich von Marktpreisen als äußerst unbefriedigend. Diese Erfahrungen mit der Missbrauchsaufsicht werden weiter unten anhand eines Beispiels erläutert. Die mangelnde Operationalisierbarkeit eines Vergleichs steht dem zufrieden stellenden Einsatz dieses Instrumentes gegenüber. Ein sachlicher Vergleich scheitert an den gleichen Problemen wie die Suche nach Substitutionsbeziehungen der Güter. Wie könnten Güter miteinander verglichen werden? Eine vollständig befriedigende Lösung kann es nicht geben. Als Alternative bietet sich ein räumlicher Vergleich an: Wie sind die Preise der Güter in einer anderen Stadt oder Region bzw. einem anderen Land? Es ist auch hier offensichtlich, dass die Einflüsse auf die Preise in unterschiedlichen Städten, Regionen und Ländern nicht nur in der willkürlichen, marktmachtmissbrauchenden Preisfestsetzung der Unternehmen begründet sind, sondern auch vielfältige regionale, rechtliche und gesellschaftliche Einflüsse das lokale Preisniveau beeinflussen. Diese Einflüsse heraus zu rechnen ist die hohe, praktisch niemals wirklich zufriedenstellend zu lösende Kunst des Missbrauchsaufsehers. Schließlich wären auch zeitliche Vergleiche denkbar: Wie haben sich die Preise im Laufe der Zeit entwickelt? Ist die Preisentwicklung durch sonstige Einflüsse (etwa Kostentreibern wie Lohnkosten, Rohstoffkosten) gerechtfertigt? Gerade in dieser zweiten Frage manifestiert sich das große Problem der zeitlichen Vergleiche wie die Entwicklung auf den Rohstoffmärkten (Erdöl, Stahl, Koks usw.) in den letzten Jahren verdeutlicht. In der ersten Fallstudie rechtfertigen die Energiekonzerne die in diesem Zeitraum gestiegenen Strompreise u. a. mit diesen höheren Rohstoffpreisen.¹⁰⁰

⁹⁸ Vgl. zum Folgenden insbesondere Ahrns/Feser (1997), S. 71 f.

⁹⁹ Vgl. Emmerich (2001), S. 168 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Economiesuisse (2006), S. 3.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass das Vergleichsmarktkonzept kaum zu zufriedenstellenden Lösungen führen kann.¹⁰¹ Letztlich basiert es auf Willkür und sollte daher nicht als Basis für eine zielkonforme Wettbewerbspolitik dienen.

Zu (2): Ein alternatives, wenngleich ordnungspolitisch noch bedenklicheres Konzept besteht in der Kontrolle der Kosten- oder Gewinnsituation eines Unternehmens. Zugrunde liegt die Vorstellung, dass von den Kosten bzw. den realisierten Gewinnen eines Unternehmens auf überhöhte Preise geschlossen werden kann. Es ergibt unzählige Probleme der Anwendung dieses Konzepts. Kosten entspringen der primär für interne Zwecke bestimmten Betriebsbuchführung. Entgegen der externen Geschäftsbuchführung gibt es hierfür keine klaren gesetzlichen Regelungen der Gestaltung. Daher könnte sich eine Kartellbehörde lediglich an den gegebenenfalls modifizierten Daten der Gewinn- und Verlust-Rechnung der Finanzbuchhaltung halten. Hier wird aber nicht hinlänglich genau zwischen betrieblich bedingten und neutralen Aufwendungen und Erträgen unterschieden. Zudem gibt es vielfältige Möglichkeiten der unterschiedlichen Bewertungsansätze in der Kostenrechnung (Anders- und Zusatzkosten), die je nach interner Zielsetzung erfolgen.

Folglich dient diese Möglichkeit kaum zum Vergleich der tatsächlichen Situation einzelner Unternehmen. Sollten die Unternehmen eigens für diesen Zweck veranlasst werden, ihre internen Daten der Kostenrechnung den Kartellbehörden offen zu legen, wären einheitliche kostenrechnerische Regeln notwendig. Auch hier stellen sich enorme Probleme. In der Kostenrechnung werden einerseits je nach Zurechenbarkeit zu den Kostenträgern (Kostenträger-) Einzel- und (Kostenträger-) Gemeinkosten unterschieden.¹⁰² Es ist gerade beim realistischen Fall eines Mehrproduktunternehmens schwer, die Gemeinkosten angemessen den einzelnen Kostenträger zuzurechnen. Verschiedene Verfahren, etwa das Verrechnen der Gemeinkosten über Zuschlagssätze auf die Einzelkosten sind mit der Gefahr der Proportionalisierung der Fixkosten verbunden.¹⁰³ Andererseits wird in der Kostenrechnung je nach Abhängigkeit von der Ausbringungsmenge (Produktionsmenge oder Umsatz) zwischen variablen Kosten und Fixkosten unterschieden. Zusätzliche Investitionen bzw. Rationalisierungen würden die Fixkosten erhöhen. Würden die Kartellbehörden den Versuch unternehmen, hierauf Einfluss zu nehmen, laufen sie Gefahr in eine nicht mit dezentralen Wirtschaftssystemen kompatible Investitionskontrolle zu verfallen. Auch hier würde die Preisgestaltung von der tatsächlichen Auslastung des Betriebes abhängen. Es existiert letztlich kein perfektes Verfahren der Kostenrechnung. Weder die Deckungsbeitragsrechnung noch die Plankostenrechnung sind vollkommene Instrumente der wahrheitsgetreuen Kostenabbildung. Zudem ist die traditionelle Kostenrechnung vergangenheitsbezogen und damit nur bedingt für eine sinnvolle Wettbewerbskontrolle geeignet.

Ebenso wenig kann der Rückgriff auf die Gewinnsituation überzeugen. Der Gewinn ist ein Begriff der Finanzbuchhaltung und wird einerseits von neutralen Elementen überlagert, andererseits

¹⁰¹ Vgl. Herdzina (1999), S. 212.

¹⁰² Vgl. Jórasz (2000), S. 120 ff.

¹⁰³ Vgl. Jórasz (2000), S. 271 f., Götzinger/Michael (1993), S. 203-6.

nicht nach Kostenträgern gegliedert. Folglich wäre auch hier eine Ermittlung des Betriebsergebnisses via Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich. Weiterhin werden grundsätzliche Bedenken gegen eine Kosten- bzw. Gewinnkontrolle angeführt. Zum einen sind solche Vorstellungen eben nicht mit marktwirtschaftlich-liberalem Denken vereinbar. Zum anderen besteht die Gefahr der Willkür der Entscheidungen und Beurteilungen der Kartellbehörden. Ahrns/Feser (1997, S. 72) sehen hier gar die Gefahr eines »Missbrauchs der Missbrauchsaufsicht.«

Die Probleme der Missbrauchsaufsicht hinsichtlich der Ausbeutung sind so zahlreich, dass eine sinnvolle Umsetzung durch das Bundeskartellamt quasi unmöglich ist: »Tatsächlich hat das Bundeskartellamt praktisch aufgehört, Ausbeutung durch marktbeherrschende Unternehmen als Missbrauchstatbestand zu verfolgen. Maßgebend für den Rückzug des Bundeskartellamts aus der generellen Missbrauchsaufsicht bezüglich monopolistischer Ausbeutung war rechtstechnisch vor allem, dass die Voraussetzungen für die Diagnose eines Ausbeutungsmissbrauchs in § 19, Abs. 4 KartellG sehr anspruchsvoll formuliert sind.«¹⁰⁴ In Zukunft muss sich zeigen, ob die allenthalben aufkeimende Regulierung von Netzindustrien erfolgreich sein kann.¹⁰⁵ Die Fallstudie 1 setzt sich in den Kapiteln 3.6 und 4 mit dieser Problematik auseinander.

Sollten **Boycott und Liefer sperren** von einer Gruppe von Unternehmen durchgeführt werden, fallen sie unter das allgemeine Kartellverbot des § 1 GWB.¹⁰⁶ Nach § 21 I GWB ist hingegen auch schon die Aufforderung zur Liefer- und Bezugssperre verboten. Die individuelle Liefer sperre unterliegt dem Diskriminierungsverbot gemäß § 20 I GWB.¹⁰⁷

Sinn des § 21 II GWB ist die Sicherung der »Entschließungsfreiheit der Abnehmer und die Aufrechterhaltung des Preiswettbewerbs auf den Handelsstufen.«¹⁰⁸ Insbesondere die Androhung von Nachteilen, sofern ein bestimmtes Verhalten nicht stattfindet, ist nach dieser Regelung verboten.

Marktbeherrschende Unternehmen, Kartelle und preisbindende Unternehmen dürfen nach § 20 I GWB andere Unternehmen »weder unmittelbar noch mittelbar unbillig behindern« (**Diskriminierung** gemäß § 20 GWB).¹⁰⁹ Nach § 20 III GWB dürfen marktbeherrschende Unternehmen »ihre Marktstellung nicht dazu ausnutzen, andere Unternehmen im Geschäftsverkehr dazu aufzufordern oder zu veranlassen, ihnen ohne sachlich gerechtfertigten Grund Vorzugsbedingungen zu gewähren.« § 20 IV GWB verbietet marktmächtigen Unternehmen gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen den nicht nur gelegentlichen Verkauf unter Einstandspreis, sofern dies sachlich nicht gerechtfertigt ist. Eine interessante Ergänzung stellt der Absatz V dar, der für den

¹⁰⁴ Neumann (2000), S. 167. Zudem nennt er (S. 166) auch einen grundsätzlichen logischen Mangel hinsichtlich der Kontrolle des Ausbeutungsmissbrauchs. Gewinnorientierte monopolistische Unternehmen wählen den Preis, der ihren Gewinn maximiert. Folglich wäre ein Eingriff in die freie Preisbildung der Monopolisten kaum mit marktwirtschaftlichen Systemen kompatibel.

¹⁰⁵ Vgl. diverse jüngere Hauptgutachten der Monopolkommission.

¹⁰⁶ Vgl. Schmidt (2005), S. 174 f.

¹⁰⁷ Vgl. Emmerich (2001), S. 211 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Schmidt (2005), S. 175.

¹⁰⁹ Vgl. Bunte (2003), S. 210 ff., Emmerich (2001), S. 211 ff.

Fall des Absatzes IV die Beweislast auf die marktmächtigen Unternehmen überträgt. Als Diskriminierungen gelten dabei alle Differenzierungen hinsichtlich der Leistungsbeziehungen zwischen Unternehmen: Preise, Rabatte, Auswahl von Abnehmern und Lieferanten.¹¹⁰

Den Kartellbehörden obliegt die Möglichkeit **Ausschließlichkeits- und Koppelungsbindungen** gemäß § 16 GWB für unwirksam zu erklären, sofern der Wettbewerb dadurch wesentlich beeinträchtigt wird.¹¹¹

»Die Missbrauchsaufsicht gegenüber marktmächtigen Unternehmen kann im wesentlichen als gescheitert angesehen werden.«¹¹² Ahrns/Feser gehen hier von (Preis-) Ausbeutungsmissbrauchsaufsicht aus, und folgern zu Recht ihre Unzulänglichkeit. In den anderen Bereichen der Missbrauchsaufsicht ließen sich ähnliche Probleme attestieren. Im Folgenden wird allerdings exemplarisch für alle Formen der Missbrauchsaufsicht ein Fall aus dem Bereich des Preismissbrauchs dargestellt. Die Aufsicht über den Ausbeutungsmissbrauch war für das Bundeskartellamt kein Ruhmesblatt. In keinem wichtigen Verfahren konnte es sich mit seinen Vorstellungen durchsetzen. Selbst der in der Öffentlichkeit mit regem Interesse aufgenommene Fall gegen die oligopolistischen Mineralölgesellschaften im Benzin-Vertrieb führte nicht zum Nachweis überhöhter Preise.

Auch gegen das schweizerische Unternehmen Hoffmann-La Roche konnte sich das BKartA im *Valium-Librium-Fall* wegen Preismissbrauch gerichtlich nicht durchsetzen.¹¹³ Gerade dieser Fall illustriert die Probleme, die sich insbesondere durch das Vergleichsmarktkonzept ergeben. »Der beanstandete Vergleichspreis war etwa nach folgendem Schema ermittelt worden:

Tatsächlicher Preis eines Arzneiherstellers auf dem räumlichen Vergleichsmarkt der Niederlande
+ Zuschlag als Ausgleich für Patentverletzung
= Wettbewerbspreis des Billiganbieters auf dem Vergleichsmarkt
+ Zuschlag für Marktstrukturunterschiede zwischen dem Vergleichsmarkt und dem untersuchten Markt (einschl. der Währungsdifferenzen)
+ Zuschlag für Nebenleistungen eines Nichtbilliganbieters (Erhaltung des Rufs eines altrenommierten Unternehmens)
+ Zuschlag für forschendes Unternehmen
= wettbewerbsanaloger Preis auf dem untersuchten Markt
+ Zuschlag zum Ausgleich von Unsicherheiten in der Beweisführung
+ Zuschlag für das Erfordernis »erhebliche Überschreitungen« des festgestellten wettbewerbsanalogen Preises
= »Missbrauchsgrenze«¹¹⁴

Das Schema erarbeitet Schritt für Schritt mögliche Ursachen für Preisdifferenzen zwischen dem schweizerischen in der Forschung tätigen und in Deutschland verkaufendem Unternehmen einerseits, und dem in Holland nur nach Patentlizenz produzierenden und verkaufenden Unter-

¹¹⁰ Vgl. Schmidt (2005), S. 176.

¹¹¹ Vgl. ebenda, S. 176.

¹¹² Ahrns/Feser (1997), S. 74.

¹¹³ Vgl. ebenda, S. 74.

¹¹⁴ Vgl. ebenda, S. 75.

nehmen andererseits. Einer eingehenden ökonomischen Prüfung halten viele dieser Zu-/Abschläge jedoch nicht stand, da sie eine allzu willkürliche Basis haben. Das zeigt sich doch gerade am ›Zuschlag zum Ausgleich von Unsicherheiten in der Beweisführung‹. Damit anerkennt das Bkarta die Willkür seiner Argumentation und versucht dies durch weitere willkürliche Festlegungen auszugleichen. Auch der letzte Zuschlag für ›erhebliche Überschreitungen‹ legt nochmals die Willkür der gesamten Systematik offen. Ein derart beliebiges System wird nicht gehaltvoller, wenn Willkür in ein Sammelsurium willkürlicher Teilelemente zerlegt wird. Der Eindruck entsteht, dass hier einer nicht willkürlichen Vorgehensweise ein wissenschaftlicher Anstrich verliehen werden soll. Zudem ist anzumerken, dass der Zuschlag für das deutsche Medikament in Bezug auf das vergleichbare holländische mehr als 50 Prozent betrug.

Das Problem von Vergleichsmarktkonzepten zeigte sich in den letzten Jahren in Deutschland bei der Frage, ob die Energielieferanten nicht im internationalen und zeitlichen Vergleich zu hohe Strompreise verlangen. Dabei sind die Probleme grundsätzlich gleicher Natur. Kann eine Regulierung von Netzindustrien wie in der ersten Fallstudie besser als bei Vitaminen oder Mineralöl funktionieren? Unterschiedliche nationale Preise resultieren beispielsweise durch eine unterschiedliche nationale Besteuerung. Gerade umweltpolitisch motivierte Steuern, die beispielsweise in Deutschland im Rahmen des Gesetzes für erneuerbare Energien erhoben werden, erschweren einen internationalen Vergleich.

3.3.6 Ausnahmebereiche

Im GWB werden einige Wirtschaftszweige als Ausnahmebereiche bestimmt.¹¹⁵ Einige Wirtschaftszweige sind vollkommen vom GWB ausgenommen (*totale* Ausnahmebereiche), andere sind teilweise ausgenommen (*partielle* Ausnahmebereiche). In § 130 (1) werden die totalen Ausnahmebereiche geregelt:

§ 130 I GWB: »Dieses Gesetz findet auch Anwendung auf Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden. Die Vorschriften des Ersten bis Dritten Teils dieses Gesetzes finden keine Anwendung auf die Deutsche Bundesbank und die Kreditanstalt für Wiederaufbau.«¹¹⁶

Es bestehen aber weitere totale Ausnahmebereiche, die im GWB jedoch nicht erwähnt werden, so etwa dann, wenn Preise einer staatlichen Genehmigung erfordern (teilweise noch im Postwesen und bei freien Berufen). Zu den partiellen Ausnahmebereichen, die im GWB im fünften Abschnitt des ersten Teils unter der Überschrift »Sonderregelungen für bestimmte Wirtschaftsberei-

¹¹⁵ Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen: Herdzina (1999), S. 127 ff., Aberle (1992), S. 111-4.

¹¹⁶ Die totale Ausnahmeregelung für die Deutsche Bundesbank blieb in den Wirtschaftswissenschaften nicht ohne Widerspruch (Fallstudie 6). Friedrich A. von Hayek hat 1977 in seinem Werk ›Entnationalisierung des Geldes‹ vorgeschlagen, die Währungsemission zu privatisieren, ihr also das staatliche Notenemissionsmonopol zu entziehen. Dieser währungspolitisch interessante, heute aber noch futuristisch klingende Vorschlag, hat reale Vorläufer und könnte für den Konsumenten neben dem eventuell auftretenden Chaos auch Gutes bringen: Der Geldumlauf könnte von den Notenemissionsbanken verzinst werden. Den Notenbanken würde damit die Einnahmequelle der Seigniorage entzogen, die den Konsumenten zumindest teilweise zugutekommen könnte.

che« aufgenommen wurden, zählen nach § 28 GWB die Landwirtschaft und nach § 30 GWB die Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften.¹¹⁷ In Zuge der Deregulierung und Privatisierung ehemaliger staatseigener Unternehmen sind in den letzten Jahren zahlreiche Ausnahmereiche entfallen.

3.4 Sonstige Rechtsquellen zum Schutz des Wettbewerbs

3.4.1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)¹¹⁸

Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) stellt neben dem GWB ein zweites Standbein des deutschen Wettbewerbsrechts dar. Der Ursprung des Gesetzes datiert auf den 27. Mai 1896 und ist damit mehr als 60 Jahre älter als das GWB. Seine entscheidende Novellierung erhielt es zum 07. Juni 1909. Die grundsätzliche Form und Intention blieben weitgehend unberührt. Inhalt ist das Verbot sittenwidrigen Verhaltens, Täuschung, Irreführung und der vergleichenden Werbung. »Es sind nach diesem Recht alle Wettbewerbshandlungen verboten, die im geschäftlichen Verkehr gegen die guten Sitten verstoßen; Marktvorteile sollen durch fairen Wettbewerb erlangt werden. Geschützt werden soll der Leistungswettbewerb, verhindert werden sollen der Nichtleistungswettbewerb und unlautere Praktiken wie Boykott, Diskriminierungen, Lockvogelangebote mit Täuschungsabsichten, objektiv unwahre Werbung, Bestechung von Angestellten, Verrat von Geschäftsgeheimnissen und Verletzung der Geschäftsehre von Mitwettbewerbern.«¹¹⁹ Beim UWG geht es also nicht um die Frage, ob Wettbewerb herrscht, sondern wie. Insofern überschneidet es sich mit der Missbrauchsaufsicht im Sinne des GWB. Zunächst mag der Konkurrentenschutz im Vordergrund gestanden haben, der aber dem Ziel des Schutzes der Allgemeinheit vor Auswüchsen des Wettbewerbs gewichen ist.¹²⁰ Im Gegensatz zum GWB steht also nicht primär der im Parallelprozess befindliche Wettbewerber im Zentrum des Schutzbereiches sondern der Konsument, der im Austauschprozess gegebenenfalls durch einzelne Unternehmer unlauter beeinträchtigt wird. Somit stellen das UWG und GWB keine disjunkten Mengen dar.

Im Gravitationszentrum des UWG steht die große Generalklausel des § 1, die sittenwidrige Wettbewerbshandlungen verbietet:

§ 1 UWG: »Wer im geschäftlichen Verkehre zu Zwecken des Wettbewerbes Handlungen vornimmt, die gegen die guten Sitten verstoßen, kann auf Unterlassung und Schadenersatz in Anspruch genommen werden.«

Zudem verbietet die kleine Generalklausel in § 3 GWB irreführende Werbung:

¹¹⁷ Daneben müssen bestimmte Fachgesetze berücksichtigt werden – etwa das Buchpreisbindungsgesetz vom 01. Oktober 2002 (vgl. Schmidt 2005, S. 173).

¹¹⁸ Vgl. zu den folgenden Erörterungen: Schmidt (2005), S. 182 ff.

¹¹⁹ Aberle (1992), S. 78.

¹²⁰ Vgl. Schmidt (2005), S. 182 f.

§ 3 UWG: »Wer im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs über geschäftliche Verhältnisse ... irreführende Angaben macht, kann auf Unterlassung der Angaben in Anspruch genommen werden. Angaben über geschäftliche Verhältnisse im Sinne des Satzes 1 sind auch Angaben im Rahmen vergleichender Werbung.«

In weiteren Vorschriften des UWG finden sich vielfältige Konkretisierungen der beiden Generalklauseln.¹²¹ Darauf soll nicht im einzelnen eingegangen werden. Alle Verbote im UWG sind als per se-Verbote konzipiert. Zu berücksichtigen ist dabei, dass diese Konkretisierungen nicht vollständig sein und alle Fälle unsittlichen bzw. unlauteren Handels abbilden können. In diesem Sinne sind die beiden Generalklauseln offen für rechtssprechende Auslegung der verantwortlichen Richter. »Das UWG ist daher [...] einer Fortbildung durch Richterrecht im Rahmen sich ändernder wettbewerbspolitischer Wertungen ausgesetzt.«¹²² Dieser Sachverhalt ermöglicht die flexible Anpassung der Auslegung dessen, was als unsittlich bzw. unlauter zu betrachten ist. Andererseits erhöht eine solche rechtssprechende Flexibilität auch die Unsicherheit der Akteure. Wenn man sich allerdings das stabile angelsächsische Rechtssystem betrachtet, muss dies kein gravierender Nachteil sein.

Neben den beiden grundlegenden Satzungen des deutschen Wettbewerbsrechts (GWB und UWG) gibt es noch eine Reihe von mehr oder weniger wettbewerbspolitisch relevanten Gesetzen und Verordnungen. Von Bedeutung ist die inter- und supranationale Einbindung der Bundesrepublik Deutschland. Schließlich dürfen staatliche Wettbewerbshemmnisse nicht vergessen werden.

3.4.2 Inter- und supranationales Wettbewerbsrecht

In einem inter- und supranational eingebundenen Staat wie Deutschland dürfen nicht nur die nationalen Regelungen betrachtet werden. Insbesondere die wettbewerbspolitischen Regelungen innerhalb der EG/EU haben eine große Bedeutung für die deutsche Wettbewerbspolitik, wie schon verschiedentlich mit dem Verweis auf die §§ 81-82 EGV gezeigt wurde.¹²³ Für die Zusammenschlusskontrolle ist zudem die Verordnung (EG) Nr. 139/2004 maßgebend. Daneben sollte die Rolle internationaler Handelsabkommen nicht unterschätzt werden. Insbesondere die Übereinkünfte im Rahmen der *World Trade Organization* (WTO) sind bestrebt, den internationalen Handel von Gütern (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) und Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services* – GATS) zu erleichtern, indem Zölle gesenkt und nichttarifäre Handelshemmnisse teilweise beseitigt werden.¹²⁴ Außerdem regelt die WTO den in-

¹²¹ Als Nebenregelungen zum UWG hatten bis vor Kurzem auch das Rabattgesetz und die Zugabeverordnung eine entsprechende Einschränkung der unternehmerischen Möglichkeiten zur Folge; interessanterweise aber mit der Begründung des Schutzes des (lauteren) Wettbewerbs. Die Zugabeverordnung und das Rabattgesetz wurden am 23. Juli 2001 aufgehoben.

¹²² Schmidt (2005), S. 183 f.

¹²³ Vgl. Europäische Kommission (2005).

¹²⁴ Vgl. Krugman/Obstfeld (2004), S. 314 ff.

ternationalen Schutz *geistigen Eigentums* (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* – TRIPS).¹²⁵

Eine eingehende Betrachtung dieser Regelungen würde den Rahmen und die Zielsetzung dieser Arbeit bei Weitem sprengen. Der lediglich knappe Einblick ist insofern relativ unbedenklich, als insbesondere die wettbewerbspolitischen Regelungen der EG/EU vom Grundsatz her weitgehend den deutschen Vorstellungen entsprechen. Zumal umgekehrt im Zuge der Europäischen Integration eine Harmonisierung der nationalen mit der europäischen Rechtsprechung erfolgt.¹²⁶ Der Schwerpunkt der Wettbewerbspolitik liegt in der EU ebenfalls auf den beiden Ebenen Beta und Gamma: Einerseits dient die Missbrauchskontrolle zur Eindämmung wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen. Beispielsweise entschied die Europäische Kommission am 9. Dezember 1998, dass die griechischen und italienischen Reedereien, die Fährstrecken zwischen Griechenland und Italien (Patras-Ancona, Patras-Bari und Patras-Brindisi) bedienen, unerlaubte Preisabsprachen trafen. Die betreffenden Reedereien wurden zu Geldbußen verurteilt.¹²⁷ Zum andern ist eine wettbewerbskonforme Struktur durch das Verbot abgestimmten Verhaltens und die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen zu sichern.¹²⁸

Einen auf den ersten Blick überraschenden Aspekt stellt dabei der wechselseitige Einfluss des europäischen und US-amerikanischen Wettbewerbsrechts dar. Gerade bei transkontinentalen Unternehmen behalten sich die beiden wettbewerbspolitischen Blöcke Eingriffe über den Atlantik vor. Die Europäische Kommission sieht ihren Verantwortungsbereich auch bei nicht-europäischen Unternehmenszusammenschlüssen, die sich negativ auf den Wettbewerb innerhalb der EU auswirken. »Die europäische Wettbewerbspolitik geht dabei vom Auswirkungsprinzip aus. Entscheidend ist nicht, wo eine Wettbewerbsbeschränkung stattfindet oder ob europäische Unternehmen beteiligt sind; vielmehr kommt es nur darauf an, ob sich eine irgendwo stattfindende Wettbewerbsbeschränkung auf europäische Märkte auswirken kann.«¹²⁹

Am 03. Juli 2001 hat die Europäische Kommission zum ersten Mal einen Zusammenschluss zweier US-amerikanischer Unternehmen untersagt.¹³⁰ Die zuvor von den amerikanischen Kartellbehörden abgesegnete Fusion der beiden Industriegiganten General Electric (GE) mit Honeywell wurde von der Europäischen Kommission »mit der Begründung untersagt, dass beherrschende Stellungen durch die Verbindung von Finanzkraft mit konglomerater und vertikaler Integration entstehen können«.¹³¹

¹²⁵ Vgl. Beise (2001), S. 120.

¹²⁶ Dies zeigte sich schon bei der Darstellung der Neuerungen der 7. Novelle zum GWB. Vgl. dazu Kapitel 3.3.2.

¹²⁷ Vgl. Europäische Kommission (1999), S. L 109/24-50.

¹²⁸ In Kapitel 3.3.2 wird die in der 7. Novelle zum GWB im Zuge der Harmonisierung des europäischen Wettbewerbsrechts eingeführte Legalausnahme vorgestellt (vgl. Mestmäcker/Schweitzer 2004, S. 328 ff.). In Verbindung mit Gruppenfreistellungen ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten, das eigentliche Verbot des abgestimmten Verhaltens zu umgehen.

¹²⁹ Budzinski/Kerber (2003), S. 102.

¹³⁰ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 83-5.

¹³¹ Mestmäcker/Schweitzer (2004), S. 623.

3.5 Sonstiges staatliches Handeln

Abgesehen von den bisher betrachteten wettbewerbsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten, hat der Staat einen mannigfaltigen Einfluss auf Wettbewerbsmärkte. Dabei fällt es bisweilen schwer, die jeweiligen Eingriffe objektiv als für den Wettbewerb dienlich *oder* hinderlich zu kennzeichnen. Dies ist sicherlich auch eine Frage der zugrunde gelegten Werte. Das Patentrecht mag hier Pate stehen: Die einen sehen das Patentrecht als notwendige Voraussetzung für einen funktionierenden dynamischen Wettbewerb, die anderen sehen gerade in ihm einen wirtschaftspolitischen Hemmschuh. Da eine ausführliche Betrachtung aller indirekten wettbewerbspolitischen Einflüsse ganze Bibliotheken füllen könnte, wird die Problematik zunächst exemplarisch anhand des Patentrechts demonstriert. Anschließend werden weitere staatliche Wettbewerbs-hemmnisse erörtert. Den Abschluss bildet eine kurze Betrachtung wichtiger Rahmenbedingungen zur Stärkung der Wettbewerbschancen.

3.5.1 Patentrecht

Das Patentrecht kann wettbewerbspolitisch wohl als das wichtigste Immaterialgüterrecht betrachtet werden. Schutzobjekt des Immaterialgüterrechts sind alle Rechte zum Schutze geistigen Eigentums, wie sie ähnlich durch die WTO im Rahmen des Abkommens TRIPS geschützt werden. In ähnlicher Anwendung findet sich im juristischen Sprachgebrauch oftmals der Begriff *gewerblicher Rechtsschutz*. Dieser beinhaltet jedoch nicht das Urheberrecht und wird stattdessen um das Wettbewerbsrecht des UWG erweitert.¹³² Zum Immaterialgüterrecht zählen im einzelnen folgende Schutzbereiche:¹³³

- *Patente* für bedeutsame technische Erfindungen,
- *Gebrauchsmuster* für weniger bedeutsame Erfindungen,
- *Geschmacksmuster* für die ästhetische Gestaltung von Produkten,
- *Halbleiterschutz* für die Topografie von Mikrochips,
- *Sortenschutz* für Pflanzensorten,
- *Marken* für Zeichen, die zur Kennzeichnung von Waren, Unternehmen oder Werken dienen,
- *Geografische Herkunftsbezeichnungen* und
- *Urheberrecht* für Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst.

Im Folgenden wird exemplarisch für den gesamten Bereich der Immaterialgüter das Patentrecht näher betrachtet, zumal es auch für die zweite, dritte und vierte Fallstudie noch von Bedeutung sein wird.¹³⁴ Zwischen den einzelnen Schutzbereichen gibt es durchaus Unterschiede, die auch Auswirkungen auf die wettbewerbspolitische Einordnung haben.

¹³² Vgl. Hubmann/Götting (2002), S. 1.

¹³³ Vgl. Ilzhöfer (2002), S. 4 (Tabelle 1).

¹³⁴ Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die historische Entwicklung der gewerblichen Schutzrechte in Deutschland und anderen Ländern. Im Jahre 1877 wurde das erste deutsche Patentgesetz erlassen (vgl. Hubmann/Götting 2002, S. 12 ff.).

Schutzgegenstand des Patentrechts sind technische Erfindungen (Erzeugnisse und Verfahren).¹³⁵ Die Vergabe eines Patents an technische Erfindungen ist an drei Voraussetzungen geknüpft: (1) Es muss sich um eine Neuheit handeln. Dabei ist im deutschen Patentrecht nicht wie im amerikanischen der Zeitpunkt der Erfindung, sondern derjenige der Anmeldung beim Deutschen Patentamt in München (DPMA) entscheidend. (2) Bei dieser Neuheit muss es sich um eine erfinderische Tätigkeit handeln. Sie liegt dann vor, »wenn sich die Erfindung für den Durchschnittsfachmann nicht in nahe liegender Weise aus dem Stand der Technik ergibt.«¹³⁶ In den USA sind hingegen auch Trivialitäten patentierbar. Innerhalb der Europäischen Union ist die Frage heftig umstritten, ob auch Software patentierbar sein sollte. (3) Die Neuheit einer erfinderischen Tätigkeit muss auch gewerblich anwendbar sein. Rechtsschutz durch Patente kann nur erlangen, wer seine Erfindung beim Deutschen Patentamt in München (DPMA) einreicht. Die Schutzfrist beträgt maximal 20 Jahre (allenfalls zusätzlich 5 Jahre bei Schutzzertifikaten für Arzneimittel und Pflanzenschutzmittel). Nach 18 Monaten werden Patente offen gelegt.

Dem Patentrecht wird allgemein eine besondere Bedeutung zugemessen.¹³⁷ Zum einen wird postuliert, dass die für einen dynamischen Wettbewerb so wichtigen Innovationen nur durch einen hinreichenden Patentschutz erfolgen. Der Anreiz für Innovationen liege gemäß dieser Argumentation primär in der möglichen wirtschaftlichen Erstaubeutung. Diese bedarf aber eines gewissen vorübergehend staatlich garantierten Monopolfrei-raumes. Zum anderen widerspricht gerade diese staatlich zugesicherte Möglichkeit zur temporären Monopolisierung eines Marktes der allgemeinen Hoffnung auf Eindämmung von Monopolen. Dynamischer Wettbewerb bedarf, wie bereits dargelegt wurde, der Innovatoren *und* der Imitatoren. Nur das Zusammenspiel beider ermögliche einen dynamischen Wettbewerb. Daher beschreitet hier der Gesetzgeber mit dem Patentrecht zwangsläufig eine extrem schwierige Gratwanderung. Zwei sich widerstrebende Ziele müssen unter einen Hut gebracht werden: Zum einen den Bahnbrecher, der seine Leistung eher dann erbringt, wenn er das Recht zur vorübergehenden monopolartigen Ausbeutung seiner Leistung erhält und zum anderen den Nachahmer, der das Produkt nur dann für den Konsumenten günstig am Markt positionieren kann, wenn ihm nicht staatliche Hürden durch das Patentrecht in den Weg gelegt werden.

Die Ziele der verschiedenen Parteien könnten dabei folgendermaßen zusammengefasst werden:¹³⁸ Die Nutznießer eines Patents streben einen monopolistischen Schutz an um gegenüber der Konkurrenzsituation höhere Preise bzw. geringere Leistungen durchsetzen zu können. Sofern die Erfinder nicht gleichzusetzen sind mit den Nutznießern, streben sie eine Gewinnbeteiligung und Anerkennung für ihre Leistung an. Die Konkurrenten können hingegen während der Patentlaufzeit nicht in Aktion treten, profitieren aber u. U. von der Offenlegung durch die Patentierung.

¹³⁵ Vgl. Steckler (1996), S. 7 ff., Ilzhöfer (2002), S. 80 ff. Davon ist u. a. die Patentierbarkeit von Heilverfahren ausgenommen (vgl. Bernhardt 1986, S. 107).

¹³⁶ Ilzhöfer (2002), S. 39.

¹³⁷ Vgl. Bernhardt (1986), S. 22 ff.

¹³⁸ Vgl. Bernhardt (1986), S. 23 f.

Schließlich hat die Öffentlichkeit ein gespaltenes Verhältnis: Einerseits ist ihr bewusst, dass Monopole die auf Patenten basieren, zu überhöhten Preisen und verminderten Leistungen einladen. Andererseits erhofft sie sich durch die Gewährung von zeitlich begrenzten Monopolen einen Erfindungswettbewerb, der zu einem rascheren technischen Fortschritt führt. Aus politökonomischer Sicht sind sicherlich auch die grundsätzlich von der Existenz eines Patentrechtssystems profitierenden Patentanwälte, Patentrichter, Mitarbeiter von Patentämtern, Buchautoren und dergleichen mehr zu nennen. Für sie ist ein möglichst komplexes, zu langwierigen Rechtsstreitigkeiten einladendes Patentsystem vorteilhaft.

Wie lässt sich denn überhaupt ein Monopol durch Patent rechtfertigen? In der Literatur werden vier sich teilweise überschneidende und ergänzende Patentrechtstheorien genannt:¹³⁹ Nach der *Eigentums- oder Naturrechtstheorie* seien Erfindungen geistiges Eigentum. Wer Erfindungen ohne Legitimation nutze, begehe geistigen Diebstahl. Gemäß der *Belohnungstheorie* gebühre dem Erfinder für den Dienst an der Allgemeinheit eine Belohnung in Form einer Monopolrente. In der *Anspornungstheorie* wird argumentiert, dass Investitionen in Forschung und Entwicklung nur dann lukrativ seien, wenn der Investor hernach eine vorübergehende Monopolstellung innehatte um seine Investitionen amortisieren zu können.¹⁴⁰ Sie gilt heute in Verbindung mit der Eigentumstheorie als Hauptargument für die Legitimation des Patentrechts. Der Patentinhaber muss nach der *Offenbarungstheorie* seine Erfindung offenbaren und leiste damit u. U. ebenfalls einen Beitrag zur Erfindungsdynamik von Nachzüglern. Daneben muss ein weiteres Argument zugunsten des Patentrechts angeführt werden: In Anbetracht der Tatsache, dass es weltweite Patentsysteme gibt, fällt ein nationaler Alleingang ggf. schwer. Dann ist es eventuell erforderlich selber ein effizientes Patentsystem zu haben. Eine patentfreie Insel könnte kontraproduktiv wirken.

Folgende teilweise häufig angeführte wirtschaftspolitische Argumente sprechen andererseits gegen den Monopolschutz durch Patente:¹⁴¹ Eine Erfindung könne kein geistiges Eigentum sein, da Ideen zumeist das Produkt kollektiver Leistungen seien.¹⁴² Dies gelte zumal bei Trivialpatenten nach amerikanischem Muster. Ein Großteil der Erfindung werde durch Vorarbeiten abgedeckt und nur eine unwesentliche Neuerung führe dann zum exklusiven Patentrecht.¹⁴³ Dagegen wird

¹³⁹ Vgl. Hubmann/Götting (2002), S. 67, Machlup (1952), S. 280 ff.

¹⁴⁰ Vgl. Novartis (1999).

¹⁴¹ Insbesondere bei Gen-Patenten wird oftmals die Verletzung der Menschenwürde als Kritik an Gen-Patenten genannt. Solche ethischen Fragestellungen interessieren bei der hier gewählten Analyse nicht. Dabei ist der moralische Aspekt des Patentrechts auch in anderer Hinsicht virulent: Die patentierten Medikamente zur Linderung der durch das HIV-Virus verursachten Immunschwächekrankheit AIDS sind insbesondere für Menschen aus den Ländern unerschwinglich, in denen das Virus am weitesten verbreitet ist. So besteht ein endloser Rechtsstreit zwischen den primär US-amerikanischen Konzernen und Ländern wie Brasilien und Südafrika, die es inländischen Unternehmen gestatten, die Präparate unter Missachtung des Patentschutzes nachzuahmen.

¹⁴² Vgl. Harke (2000), S. 2, der sich hier auf den 3. US-amerikanischen Präsidenten Thomas Jefferson beruft.

¹⁴³ Beispielsweise wurden die Vorarbeiten für die Patentierung der Gensequenzen *brca1* und *brca2* durch die US-amerikanische Firma Myriad von öffentlichen Forschungseinrichtungen geleistet (vgl. Greenpeace 2004, S. 2).

oftmals eingewandt, dass zumindest im deutschen Patentrecht eine selbst für einen durchschnittlichen Fachmann nicht unmittelbar einsichtige Neuerung erkennbar sein müsse.¹⁴⁴

Zu den zahlreichen Trivialpatenten in den Vereinigten Staaten von Amerika zählen u. a. das Auffrischen von Brot mittels eines Toasters,¹⁴⁵ das Einkaufen mit einem Klick bei Amazon, der Fortschrittsbalken bei Software¹⁴⁶ und Dialoge mit Karteireitern. Grundsätzlich solle genauer zwischen Entdeckungen und Erfindungen unterschieden werden. So stelle die Zuordnung von Wirkungen einzelner Bereiche des (menschlichen) Genoms keine Erfindung dar, da diese ein Ergebnis der Evolution seien, und damit allenfalls entdeckt werden können.¹⁴⁷

Es gäbe anstelle des Patentrechts alternative (faktische) Strategien zum Schutz des vermeintlichen geistigen Eigentums. Dazu zählten¹⁴⁸ a) schnelle Produktzyklen, b) geheime Prozesse und Verfahren (bspw. Coca-Cola-Formel), c) Geheimhaltung des Quellcodes von Software, d) Aufbau von starken Distributionskanälen, e) starke Kundenbindung durch Schaffung eines starken Markenimages, f) Bindung starker Lieferanten und Beherrschung der Wertschöpfungskette. Wenn Erfindungen als geistiges Eigentum betrachtet werden, stellt sich die Frage, ob das Patentrecht überhaupt in der Lage ist, dieses hinreichend zu schützen. Die Rechtsdurchsetzung im Bereich der Patente ist langsam und teuer. Das können sich allenfalls finanzkräftige Großunternehmen leisten. Damit wirken Patente tendenziell in Richtung einer zunehmenden Konzentration und stehen damit im Zielkonflikt zur Zusammenschlusskontrolle des GWB/EGV.¹⁴⁹

Wenn davon auszugehen ist, dass das Patentrecht wirklich zur zunehmenden Konzentration führt und zudem wie bereits erwähnt, keine empirische Evidenz zwischen relativer bzw. absoluter Unternehmensgröße (Neo-Schumpeter-Hypothese I und II) und technischem Fortschritt besteht,¹⁵⁰ ist fraglich, ob dieser überhaupt durch das Patentrecht gefördert wird. Selbst für Großunternehmen ist zu bedenken, dass riesige Summen an Transaktionskosten verpuffen. Diese Mittel fehlen bei der Forschung und sprechen grundsätzlich gegen das Argument der höheren Innovationskraft dank Patentrecht. Eine globalisierte Wirtschaft mit immer kürzeren Produktzyklen bedarf zumindest kürzerer Schutzfristen. Patente werden zudem oftmals eingesetzt um den Fortschritt zu behindern (Sperrpatente). Diesbezüglich führt auch die schwelende Rechtsunsicherheit, mit der Patente verbunden sind, zu einer suboptimalen volkswirtschaftlichen Allokation. Die enormen Kosten und der enorme Zeitaufwand der notwendigen Patentrecherchen behindern den wissenschaftlichen Fortschritt.

¹⁴⁴ Vgl. Bernhardt (1986), S. 26.

¹⁴⁵ Vgl. Fischermann, Thomas, *In der Grauzone*, in: Die Zeit Nr.9 vom 24. Februar 2005, S. 31.

¹⁴⁶ Vgl. zu diesem und zum nächsten Beispiel und zahlreichen nicht genannten Beispielen: <http://patinfo.ffii.org>.

¹⁴⁷ Vgl. Koechlin (2002), S. 1.

¹⁴⁸ Siehe Gassmann/Bader (2004) in: NZZ, Nr. 182 vom 07./08. August 2004, S. 19.

¹⁴⁹ »There can be no doubt that through their patent laws governments have brought into existence and continued operation a most prolific source of monopoly power in the economy« (Machlup 1952, S. 286).

¹⁵⁰ Vgl. Kapitel 2.3.3.2

Es stellt sich die Frage, ob Patente heute wirklich noch die Funktion der Offenbarung technischen Wissens ausüben. So werden Patente oftmals mit schwammigen Begründungen eingereicht, die insbesondere in den USA zu vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten einladen und dabei keineswegs einen Erkenntnisfortschritt generieren. Zumal sich die grundsätzliche Frage stellt, warum überhaupt etwas patentiert werden muss, das ohnehin geheim gehalten werden kann (Coca-Cola-Formel): »People patent only what they cannot hope to keep secret.«¹⁵¹ Das Patentrecht wird bisweilen auch als Form des Imperialismus gebrandmarkt, da Patente überwiegend in den USA, Europa und Ostasien gehalten werden.

Gerade China zeigt, dass sich u. a. durch Verletzung des weltweiten Patentrechts auch Entwicklungsländer wirtschaftlich emanzipieren können. Eine solche Politik ist jedoch aufgrund fehlender ökonomischer, militärischer und politischer Macht für die ärmsten Länder in Afrika, Lateinamerika und Asien undenkbar. Das Beispiel VR China zeigt aber auch, wie wenig das Patentrecht heute bringt, wenn sich mächtige Nachzügler nicht daran halten. Schließlich lehrt die Erfahrung, dass selbst dann, wenn de jure das Patentrecht gut gestaltet sein mag, und die Innovationskraft stärken könnte, dies wenig bringt, wenn die faktische Umsetzung nicht dem angemessen ist, und beispielsweise Sperr- und Trivialpatente vergeben werden. Die Ursache der mangelnden Umsetzung liegt in der zwangsläufig mangelnden fachlichen Kompetenz und Kapazität der Kartellbehörden.

In den letzten Jahren wurde zumeist nicht das Patentrecht an sich kritisiert, sondern dessen stillschweigende Ausdehnung auf weitere Gebiete; insbesondere die Patentierung von Software und Genen steht dabei im Zentrum der Kritik.¹⁵² Wenn auch die Patentierung von Produkten dieser junger Industrien inzwischen heftigen Gegenwind erfahren hat, so ist dies doch gerade ein Zeichen dafür, dass das Patentrecht bei einem strukturellem Wandel und dem Marktauftritt vollkommen neuer Produkte zu Missbrauch einlädt und letztlich kontraproduktiv wirkt.

Die Krönung des kreationistischen staatlichen Interventionismus zeigt sich bei Jan Busche, der die weitverbreitete Ansicht vertritt, dass die durchaus vorhandenen Unzulänglichkeiten des Patentrechts durch die wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht eingedämmt werden könnten.¹⁵³ Fragwürdige Wirtschaftspolitik soll durch weitere staatliche Eingriffe reguliert werden.

In Anbetracht der Mängel des Patentrechts bieten sich verschiedene Lösungsansätze an: Zunächst könnte das Patentrecht im Rahmen der inter- und supranationalen Möglichkeiten möglichst weitgehend eingeschränkt werden: a) Dabei müsste das Patentrecht auf rein technische Erfindungen beschränkt werden (Entdeckungen im Bereich der Gene etc. unbedingt ausschließen). b) Triviallösungen dürfen auf keinen Fall wie in den USA patentierbar sein. c) Es dürften nur

¹⁵¹ Machlup (1952), S. 281.

¹⁵² Es klingt doch wie ein schlechter Scherz, wenn in einem gentechnologiefreundlichen Land wie Deutschland Patente auf Gene mit dem Argument begründet werden, dass nur sie den technologischen Fortschritt sichern. Die Kritik an Gen-Patenten sollte dabei nicht als Kritik an der Gentechnologie an sich verstanden werden. Eine liberale Sicht strebt keinen Fortschritt an, versucht ihn aber auch nicht zu verhindern.

¹⁵³ Vgl. Busche (2001).

noch möglichst *schmale* Patente gewährt werden, um Sperrpatente weitgehend auszuschließen.
d) Es sollte versucht werden, die Patentlaufzeiten in inter- bzw. supranationalen Übereinkünften zu senken. Schließlich steht das Patentrecht an sich auf dem Prüfstand. Die Möglichkeiten einer langfristigen, grundsätzlichen Aufgabe des Systems sind zu eruieren. Dabei sind Anpassungsfristen und die Einbindung in die internationale Staatenwelt zu berücksichtigen.¹⁵⁴

3.5.2 Wettbewerbshemmendes staatliches Handeln

In vielen wettbewerbspolitisch bedeutsamen Fällen mag zwar keine wettbewerbspolitische Intention staatlicher Stellen im Vordergrund stehen. Trotzdem haben einige Entscheidungen und Handlungen, denen vollkommen andere Absichten zugrunde liegen mögen, gravierende Auswirkungen auf die Situation auf (potenziellen) Wettbewerbsmärkten. Es ist dabei unerheblich, ob die wettbewerbspolitische Relevanz der Entscheidungen den Entscheidungsträgern bewusst ist. Ausschlaggebend ist die Wirkung der politischen Entscheidungen. Eingriffe des Staates erfolgen vor allem, um freie Marktprozesse zu korrigieren.¹⁵⁵ Sie erfolgen zumeist auf der Alpha-Ebene. In einem modernen, paternalistischen Wohlfahrtsstaat gibt es unzählige Fälle solcher Eingriffe. Ziel der folgenden Ausführungen ist keine vollständige Aufzählung und Erörterung aller möglichen Formen des staatlichen Eingriffs, sondern lediglich der Einstieg in die Problematik.¹⁵⁶

Es gibt keine allgemein anerkannte Definition für den Begriff *Regulierung*.¹⁵⁷ Für gewöhnlich wird unter Regulierung die Korrektur unerwünschter Marktergebnisse »durch Einführung und Durchsetzung von Regeln«¹⁵⁸ verstanden; dies zumeist auf einzelne Branchen bzw. Ausnahmebereiche bezogen. Sie dient somit der Korrektur verschiedener Formen des Marktversagens. Es existieren vielfältige Formen der staatlichen Regulierung von Märkten mit den unterschiedlichsten Zielen: Verbraucher-, Umweltschutz, Schutz des geistigen Eigentums, Verhinderung eines ruinösen Wettbewerbs, Internalisierung von Externalitäten, Regulierung von natürlichen Monopolen usw. Als Mittel dienen u. a. Marktzugangsbeschränkungen, Preis-, Mengen- und Qualitätsregulierung. Insbesondere die Marktzugangsbeschränkungen schränken den Wettbewerb in einigen Branchen enorm ein: Durch das Immaterialgüterrecht wird den Nachahmern der Marktzugang verwehrt, der Verbraucherschutz beschränkt für potenzielle Anbieter den Zugang auf vielen Märkten, etwa durch Meisterbrief, Approbationen, Bankenaufsicht und Qualitätskontrolle bei Lebensmitteln.¹⁵⁹ Zum Schutz des Arbeitnehmers dienen hingegen Arbeitsschutzvorschriften, Kündigungsschutz und Ladenöffnungszeiten. Gerade das Patentrecht hat im letzten Abschnitt gezeigt,

¹⁵⁴ In Kapitel 4 wird dem Patentrecht ein wichtiger Part zukommen.

¹⁵⁵ Unter Korrektur ist hier nicht nur ein nachträgliches Korrigieren – etwa durch Transferleistungen – zu verstehen. Vielmehr werden darunter auch ein Eingriff in laufende und die Verhinderung von unerwünschten Prozessen verstanden.

¹⁵⁶ Hier werden mögliche staatliche Wettbewerbsbeschränkungen erörtert. In Kapitel 4.4 werden sie entsprechend übersichtlich kategorisiert.

¹⁵⁷ Vgl. Weber (1986), S. 30. Einen knappen, ordnungspolitisch angehauchten Überblick zur Regulierung gewährt Habermann (1990, S. 173-93).

¹⁵⁸ Weber (1986), S. 31.

¹⁵⁹ Vgl. Neumann (2000), S. 206 ff.

dass die ursprüngliche, wohlmeinende Zielsetzung bisweilen karikiert werden kann. Dies gilt auch für viele weitere Bereiche der staatlichen Marktregulierung. So dürfte etwa die Begründung gegenüber dem Verbraucher für die Aufrechterhaltung des Gebietsmonopols für Kaminkehrer schwer fallen. Die deutsche Handwerksordnung als Relikt der nationalsozialistischen Ära stellt ebenfalls einen eklatanten Eingriff in Wettbewerbsmärkte dar. Auf der einen Seite werden vielfältige Regelungen zum Schutze des Wettbewerbs geschaffen. Auf der anderen Seite wird dieser zu schützende Bereich gerade von Seiten des Staates so stark torpediert, dass in manchen Bereichen wenig mehr als eine leere Hülle bleibt.¹⁶⁰ In der Neuen Politischen Ökonomie wurde zudem dargelegt, dass Regulierung auch als ökonomisches Gut zu verstehen sei, für das eine Nachfrage durch regulierte Branchen und ein Angebot durch Regierungsbehörden bestehen. Die Regulierer werden im Rahmen von politischen Wahlen durch Wählerstimmen oder finanzielle Zuschüsse entlohnt.¹⁶¹ Die ›*Capture Theory*‹ beschreibt überdies, wie sich Regulierer von den Regulierten einfangen lassen.¹⁶²

Zuweilen ist Regulierung aber auch notwendig. Die Privatisierung ehemaliger staatlicher Unternehmen mit Netzcharakter (Bahn, Post, Telekom, usw.) ist, wie die Fallstudie 1 zeigen wird, kaum ohne Regulierung denkbar.¹⁶³ Sie ist auch verantwortlich für die Schaffung und Aufrechterhaltung wichtiger Rahmenbedingungen, etwa durch Unternehmensrechtsformen und verschiedene Formen der Kapitalmarktregulierung.¹⁶⁴ Dass sie auch dabei bisweilen zu weit geht, zeigt das in Kapitel 3.6 vorgestellte Problem der Regulierung der Kreditvergabepraxis von Banken im Rahmen der Baseler Akkorde in der fünften Fallstudie.

Der Staat interveniert auch mittels seiner *Finanzen*.¹⁶⁵ Steuern, Subventionen (staatlichen Beihilfen), staatliche Nachfrage und das staatliche Vergabewesen stellen eine deutliche Zäsur an ein freies Spiel der Marktkräfte dar. Zwar mögen diese Eingriffe im Gegensatz zur Regulierung marktkonform, und damit etwas subtiler sein. Dies gilt jedoch nur grundsätzlich. Die hohe Steuerquote in modernen Industrienationen ist sicherlich nicht gerade wettbewerbsfördernd. Zudem werden manche Unternehmen oder Branchen nur durch Subventionen am Leben erhalten, was den Substitutionswettbewerb einschränkt. Dazu zählen u. a. Subventionen im Bereich der europäischen Agrarpolitik und der deutschen Steinkohleförderung. Gerade die vierte Fallstudie zeigt anhand der europäischen Agrarpolitik, dass die verschiedenen Formen der staatlichen Wettbewerbshemmnisse auch zuweilen zusammenspielen. Das System der Preisregulierung durch Min-

¹⁶⁰ De facto neigt die staatliche Regulierung zur immer währenden Ausdehnung und entwickelt dabei eine eigentümliche Eigendynamik. Ihr Ansinnen mag zumeist positiv sein; sie ist bestrebt, verschiedene Formen des Marktversagens zu korrigieren. In der Realität schießt sie aber zumeist, zumal unter Einflussnahme von Interessengruppen, weit über das Ziel hinaus.

¹⁶¹ Vgl. Behrends (2001), S. 76 f.

¹⁶² Vgl. Behrends (2001), S. 77 f.

¹⁶³ Ein grundsätzliches Bekenntnis zur Marktwirtschaft stößt hier an seine Grenzen: Denn wenn der Staat zuerst insbesondere per Dekrete staatliche Monopole schafft, kann er nicht hernach diese geballte Marktmacht unkontrolliert in die ökonomische Wildbahn entlassen. Das ist ungefähr so, als ob eine gentechnisch perfektionierte Spezies mit dem Argument der freien Entfaltung unkontrolliert in die freie Natur entlassen würde.

¹⁶⁴ Vgl. Machlup (1952), S. 237.

¹⁶⁵ Vgl. Neumann (2000), S. 221 ff.

destpreise für Agrarerzeugnisse kann nur durch entsprechende Subventionen in Form von staatlichen Abnahmegarantien aufrecht erhalten werden. Durch eine weitere Form der Regulierung, der Mengenkottingentierung, können diese wiederum reduziert werden. Aber auch das Vergabewesen für öffentliche Aufträge kann zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen, wenn nicht die Anbieter mit der besten Leistung zum Zuge kommen, sondern diejenigen, die sich durch regionalen Sitz, Bestechung oder Beziehung zu den Entscheidungsträgern profilieren.

Eine wenig subtile Form der staatlichen Korrektur unerwünschter Marktergebnisse stellt die Verstaatlichung von Unternehmen dar. Zur Mitte des 20. Jahrhunderts wurden in den meisten Industriestaaten viele Branchen verstaatlicht. Für *staatliche Unternehmen* ist der Wettbewerbsdruck für gewöhnlich durch den staatlichen Bestandsschutz oder in noch extremer Form durch den Schutz eines staatlich gewährten Monopols geringer. Die Folgen sind Ineffizienzen in Form von Aufblähung, Verschwendung, Korruption, Nepotismus usw.

Nicht nur staatliche Unternehmen neigen zu *Ineffizienzen*. Die gesamte Verwaltung des Staates ist dadurch gekennzeichnet. Das heißt nicht, dass öffentliche Verwaltung per se ineffizient ist. Allerdings ist die Neigung dazu omnipräsent. Das Ausmaß der Ineffizienzen mag von Land zu Land differieren. Das Vorhandensein von Bürokratismus, Aufblähung, Verschwendung, Nepotismus und Korruption ist indes kaum zu leugnen. Hohe Bürokratiekosten haben nicht nur im internationalen Standortwettbewerb negative Folgen. Sie sind auch hochgradig disproportional verteilt. Die bürokratischen Kosten je Mitarbeiter sind bei klein- und mittelständischen Unternehmen ungleich höher als bei großen Unternehmen. Insofern fördern sie die Konzentration, die andererseits durch das Wettbewerbsrecht einzudämmen versucht wird. Auch hier zeigt sich, ähnlich wie beim Patentrecht, dass Wettbewerbspolitik auch als Ausgleich für staatliche Wettbewerbsbeschränkungen herhalten muss. Die Bürokratisierung des Staates wirkt auch auf die Verwaltungsintensität von Unternehmen ein. Diese Form der indirekten Bürokratisierung sollte ebenfalls nicht unterschätzt werden. So wird in Deutschland etwa von vielen Unternehmen, die mit staatlichen Instanzen in wirtschaftlicher Beziehung stehen, eine adäquate Zertifizierung erwartet. Diese bringt zumeist wenig qualitativen Fortschritt, beschleunigt aber den Wandel hin zur staatlich induzierten Überorganisation.

Wie verschiedentlich schon erwähnt wurde, ist auch die *Industriepolitik* als wenig förderlich für den Wettbewerb zu betrachten. Industriepolitik und Wettbewerbspolitik könnten auch als Antipoden bezeichnet werden, wie sich bei der 1. Dilemmathese manifestiert. In den letzten Jahren manifestierte sich diese Problematik u. a. in der industriepolitischen Debatte um so genannte »*Nationale Champions*«. ¹⁶⁶ Auch wenn der Begriff neu und pompös klingen mag, so handelt es sich zweifelsohne um Altbewährtes in neuen Kleidern. Ziel dieser modernen Form der Industriepolitik ¹⁶⁷ ist die gelenkte staatliche Förderung einzelner nationaler Unternehmen verschiedener

¹⁶⁶ Vgl. u. a. Monopolkommission, »Wettbewerbsfähigkeit im Schatten »Nationaler Champions«, 15. Hauptgutachten, 2002/2003.

¹⁶⁷ »Industriepolitik beinhaltet all jene Maßnahmen des Staates zum Erhalt, zur Anpassung, Gestaltung und Wachstumsförderung der Industrie.« (Simons 1997, S. 8). Einen interessanten Überblick zu möglichen Defini-

Branchen. Neben Subventionen, administrativen Hilfen und diversen anderen Methoden dient dazu insbesondere eine Förderung von Unternehmenszusammenschlüssen bzw. eine gelockerte Fusionskontrolle. Diese Unternehmen sollten dann durch die im Inland geschaffene, geballte Marktmacht in der Lage sein, international langfristig erfolgreich zu agieren, und damit Renditen und Arbeitsplätze für die eigene Nation schaffen. Als Vorreiter dieser neuen industriepolitischen Welle erscheint wie so oft Frankreich. Diese Neuauflage traditioneller französischer Industriepolitik, die ihre Marksteine im Colbertismus¹⁶⁸ im 18. Jahrhundert und in der Planifikation¹⁶⁹ nach dem Zweiten Weltkrieg hatte, hat auch in Deutschland eine heftige politische und wissenschaftliche Kontroverse aufflammen lassen: Soll Deutschland ebenfalls industriepolitisch aktiver werden, oder soll es dem Treiben Frankreichs gemächlich zusehen und stattdessen eher in deutscher Manier ordnungspolitisch aktiv werden? Auf wissenschaftlicher Seite hat sich Hans-Werner Sinn zu Wort gemeldet, und einerseits die grundsätzlich geringe nationale Effizienz staatlicher Industriepolitik attestiert.¹⁷⁰ Im Gegensatz zur Mainstream seiner Zunft ist er jedoch andererseits der Ansicht, dass es u. U. dann sinnvoll sei, eine solche Politik zu betreiben, wenn andere Nationen vorpreschen und sich gute Ausgangspositionen für weitere Runden der globalisierten Konzentrationswellen schaffen. Dann könnte es strategisch vorteilhaft sein, hier gegen zu halten oder gar vor zu greifen.¹⁷¹

Es zeigt sich auch bei dieser Debatte, dass die widerstreitenden Meinungen immer um die 1. Dilemmathese kreisen: Die einen sehen in großen Unternehmenseinheiten die beste Möglichkeit niedrige Kosten und innovative Produkte zu schaffen, und damit langfristig international konkurrenzfähig zu bleiben.¹⁷² Auf dem Altar dieser Überzeugung wäre man gewillt mit einem weinenden Auge die dezentrale Marktstruktur aufzugeben. Die anderen erkennen die möglichen Vorteile großer Unternehmen an, sind aber nicht bereit, dafür die dezentrale Wettbewerbsstruktur aufzugeben, die für den Kunden die günstigsten Konditionen gewähre. Zumal nicht davon auszugehen sei, dass große Unternehmen ihr Effizienzpotenzial zwangsläufig an den Kunden weiterreichen.

Ein Fazit dieser aktuellen wissenschaftlichen Diskussion zu ziehen fällt schwer. Aus wissenschaftlicher Sicht werden Subventionen zur Schaffung und Stärkung Nationaler Champions überwiegend abgelehnt. Bei der Frage nach wettbewerbsrechtlichen Erleichterungen ist die Zunft aber schon nicht mehr so geeint. Die Geschichte hingegen spricht Bände: Die ordnungspolitische deutsche Nachkriegswirtschaft war wesentlich erfolgreicher als die französische Planifikation.

tionen für ›Industriepolitik‹ bietet Seitz (2000), S. 33.

¹⁶⁸ Vgl. Oberender/Daumann (1995), S. 15.

¹⁶⁹ Vgl. Simons (1997), S. 175; Oberender/Daumann (1995), S. 17 ff..

¹⁷⁰ Vgl. Sinn (2004), S. 26-7.

¹⁷¹ Oberender/Daumann (1995, S. 10 f.) verweisen hier auf die Neue Strategische Handelspolitik, die eine Synthese aus Spieltheorie und neoklassischer Preistheorie darstelle: Danach sei eine solche Politik insbesondere bei der Existenz von nicht unerheblichen Skalenerträgen und versunkenen Kosten sinnvoll.

¹⁷² Es ist bezeichnend, dass in einem Standardwerk zur Industriepolitik (Simons 1997, S. 6) gerade diese beiden Argumente als wesentliche Funktionen des Wettbewerbs – Kostenkontroll- und Fortschrittsfunktion - aufgelistet werden. Weitere in Kapitel 2.3.2.3 genannte Funktionen bleiben außen vor.

Doch sollte man sich nicht in historischer Sicherheit wälzen. Vielleicht handelt es sich doch inzwischen um eine geläuterte Form der Industriepolitik mit hohen Erfolgsaussichten.¹⁷³

In Deutschland drehte sich die industriepolitische Debatte in der 1. Hälfte des Jahres 2004 um die Frage, ob staatlicherseits die Förderung dieser nationalen Vorreiter im Bankensektor sinnvoll wäre (Fallstudie 5). Die deutsche Bankenlandschaft zählt im europäischen Vergleich als außerordentlich zersplittert, ineffizient und nur mit wenigen international konkurrenzfähigen Instituten ausgestattet. Die dezentrale staatliche Unterstützung der Sparkassen und Landesbanken durch die Gewährträgerhaftung¹⁷⁴ hat in Deutschland zu einer im europäischen Vergleich geringen Marktkonzentration geführt. In jüngster Zeit mehren sich jedoch die Befürchtungen, dass die wenigen deutschen Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner Bank/Allianz und Commerzbank) wie die Hypovereinsbank Opfer einer ausländischen Übernahme werden könnten. Insbesondere Gerüchte um die Übernahme des Branchenprimus Deutsche Bank lassen in Deutschland regelmäßig die Alarmglocken läuten. So wird befürchtet, dass die traditionell gute Zusammenarbeit zwischen deutschen Unternehmen und inländischen Banken bei einer Verlagerung der Bankzentralen ins Ausland zu Schaden käme.¹⁷⁵ Daher forderte der einstige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder im Jahre 2004 die deutschen Banken dazu auf, »in die Strümpfe zu kommen«.¹⁷⁶ Eine nationale Großbank sei erforderlich, um die deutsche Wirtschaft wettbewerbsfähig zu halten. Zu diesem Zweck war insbesondere von politischer Seite aus angedacht, die im Privatkundengeschäft gut positionierte, solide wirtschaftende Postbank an die Deutsche Bank zu binden. Dies bot sich an, als die Postbank zum Teilverkauf anstand.

Die Diskussion um die Schaffung Nationaler Champions im Bankensektor offenbart den allumfassenden Glauben an die Existenz der 1. Dilemmathese: Zwar wäre ein Nationaler Champion effizienter und damit international konkurrenzfähiger, andererseits würde eine weitere Konzentration im Bankensektor wahrscheinlich zu einer schlechteren und verteuerten Versorgung der Kunden führen.¹⁷⁷ Daraus folgert in der Industrie- und Wettbewerbspolitik ein Schwanken zwischen den beiden Zielgruppen. Das Pendel schwingt zwischen der Förderung großer, vermeintlich starker Unternehmen und der Abwehr marktbeherrschender Unternehmen.¹⁷⁸ Es fehlt somit

¹⁷³ Vgl. Simons (1997, S. 2): »Das liegt daran, dass in der Industrie selbst ernsthaft darüber nachgedacht wird, wie der Staat die Unternehmen im internationalen Technologiewettkampf unterstützen kann, ohne dabei auf die Kasse des Finanzministers zu schießen.«

¹⁷⁴ Die Gewährträger (Kommunen, Kreise usw.) hafteten bis zum Juli 2005 für die Verbindlichkeiten der Sparkassen/Landesbanken.

¹⁷⁵ Zur Veranschaulichung werden oft Beispiele der Art angeführt, dass bei einer möglichen Fremdfinanzierung eines Investitionsobjektes in Indien, bei dem General Electric (GE) und Siemens konkurrieren, eine zur Citigroup gehörende Deutsche Bank wohl eher zugunsten von GE entscheiden würde/müsste.

¹⁷⁶ Bulletin der Bundesregierung Nr. 49-2 vom 14.05.2004, S. 2: Es müsse »in Deutschland ein global ernst zu nehmendes Institut« geben. »Wir können nicht mehr lange warten. Man muss in diesem Jahr – wie man so sagt – in die Strümpfe kommen.«

¹⁷⁷ Es ist jedoch auffällig, dass die Protagonisten großer Unternehmen im internationalen Bereich zahlreicher sind, als solche im nationalen Bereich. Zur Schaffung und Wahrung Nationaler Champions lassen sich viele grundsätzliche Kritiker der Unternehmenskonzentration eher überreden.

¹⁷⁸ Dabei mag es sein, dass sich Industrie- und Wettbewerbspolitik gegenseitig behindern; industriepolitisch werden nationale Prestigeunternehmen begünstigt, die u. U. wettbewerbspolitisch kontrolliert und am externen Wachstum gehindert werden.

eine klare wettbewerbspolitische Zielsetzung. Die Industriepolitik strahlt dabei so stark auf die Wettbewerbspolitik, dass sich jüngst sogar die Monopolkommission veranlasst sah, Stellung zu nehmen. Im 15. Hauptgutachten kritisierte sie ausgiebig die staatliche Förderung von nationalen Spitzenreitern und positionierte sich in der Diskussion um die 1. Dilemmathese strikt an der Erhaltung einer dezentralen Wettbewerbsstruktur.

In den letzten zwei Jahrzehnten ist eine Tendenz zur *Reduzierung der staatlichen Eingriffe* zu verzeichnen (*Laissez-faire approach*). Viele ehemals staatliche Unternehmen wurden zum Teil sehr erfolgreich privatisiert. Die anderen Bereiche der staatlichen Eingriffe wurden zumindest in Deutschland und anderen europäischen Staaten kaum entscheidend zurückgefahren. Zwar sind politische Lippenbekenntnisse zur Reduzierung der Subventionen und staatlichen Ineffizienzen allenthalben zu vernehmen. So wird in Deutschland immer wieder eine radikale Steuerreform angekündigt. Oder es wird eine Reduzierung der Gesetze und Verordnungen versprochen. Im Ergebnis nimmt die Zahl der Gesetze und Verordnungen kontinuierlich zu. Es gibt jedoch Anzeichen der Hoffnung; das kleine Saarland hat zahllose Verordnungen ersatzlos gestrichen. Dazu gesellt sich die Idee, Genehmigungsverfahren radikal zu kürzen, indem die Behörden nur eine bestimmte Zeitfrist zur Verfügung haben. In den USA werden erfolgreich ›*sun set*‹-Regeln eingesetzt. Dabei handelt es sich um Gesetze/Verordnungen, die nur eine bestimmte Laufzeit haben.¹⁷⁹

3.5.3 Wettbewerbsförderndes staatliches Handeln

Der Staat ist jedoch nicht nur ein Hindernis für eine Wettbewerbswirtschaft. Der Vergleich mit anarchistischen Systemen zeigt, dass der Staat wichtige grundlegende Funktionen auf der Epsilon-Ebene wahrnehmen muss. Er muss grundlegende Rahmenbedingungen gewährleisten und damit Wettbewerbschancen schaffen.¹⁸⁰ Er muss u. a. grundlegende Institutionen (Rechtsstaatlichkeit, Privateigentum, Vertragsfreiheit usw.), ein stabiles politisches System, eine hinreichende Infrastruktur und ein zukunftssträchtiges Bildungssystem schaffen. In Deutschland sind diese Rahmenbedingungen absolut betrachtet sicherlich gut. Jedoch sollte beachtet werden, dass viele konkurrierende Staaten auf den Weltmärkten diesbezüglich aufgeholt haben und sich die relative Position Deutschlands verschlechtert. Nicht erst die PISA-Studien sollten hier zum Nachdenken anregen. In Kapitel 4 werden die grundlegenden Rahmenbedingungen der Epsilon-Ebene ausführlicher erörtert. Dabei ist insbesondere die Bestimmung derjenigen Rahmenbedingungen, die als wirklich relevant gelten, sehr problematisch.

¹⁷⁹ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 151.

¹⁸⁰ Wie Fukuyama (2006) zurecht ausführt, kann das Ziel nicht der möglichst umfassende Rückzug des Staates sein. Diese Sichtweise mag in Anbetracht der zahllosen staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen nahe liegen. Der Staat ist sicherlich in einem gewissen Ausmaß notwendig. Jedoch sollte sich seine Tätigkeit weniger in direkten Interventionen manifestieren, sondern in der Ausgestaltung möglichst tauglicher Rahmenbedingungen.

3.6 Fallstudien

In den folgenden Erörterungen werden die Fallstudien auf die faktische Wettbewerbspolitik bezogen. Dabei werden sicherlich keine Rechtsgutachten angestrebt, sondern lediglich die Veranschaulichung der Folgen der faktischen Wettbewerbspolitik in Deutschland.

❶ Die erste Fallstudie ist mit dem Markt für elektrischen Strom wettbewerbspolitisch recht brisant. Einerseits werden gerade in der breiten Öffentlichkeit die gestiegenen Strompreise kritisiert. Dass diese inflationsbereinigt jedoch seit der Liberalisierung in Deutschland im Jahr 1997 nicht gestiegen sind, wird dabei nicht zur Kenntnis genommen. In Abbildung 25 wird die Strompreisentwicklung für Haushalte in der EU-15 zwischen 1995 und 2004 dargestellt. Zudem finden die steigenden Preise seit dem Jahr 2000 ihre Ursache nicht nur im Gewinnstreben der markt-mächtigen Anbieter, sondern auch in gestiegenen Rohstoffpreisen und verschiedenen staatlichen Abgaben. So beträgt der Anteil der staatlich verordneten Lasten am Strompreis für repräsentative Endkonsumenten immerhin ca. 40 Prozent und dieser Anteil hat in den letzten Jahren eher zugenommen (vgl. Abbildung 26). Zu den staatlichen Abgaben zählen die Stromsteuer (2,05 Ct.)¹⁸¹, die Abgaben nach dem Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz (KWKG 0,29 Ct.), die Abgaben nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 0,80 Ct.), die Konzessionsabgabe (1,79 Ct.) sowie die MwSt (3,25 Ct.).¹⁸²

Strompreisentwicklung für Industriekunden in der EU-15 (24 GWH)

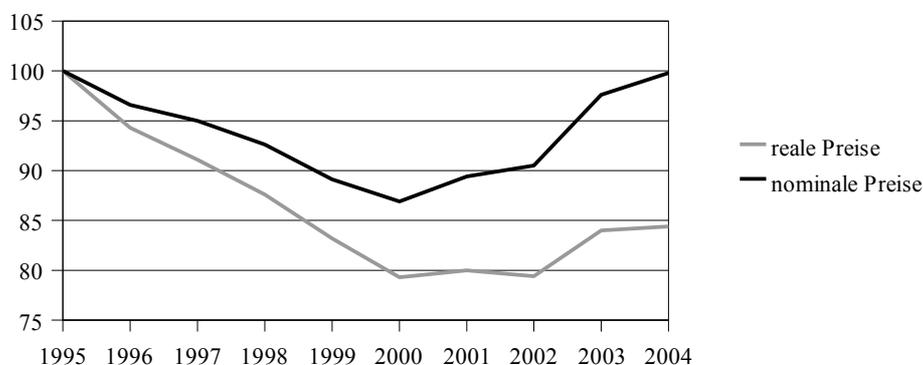


Abbildung 25: Strompreisentwicklung für Industriestrom in der EU-15 bei einer Abnahme von 24 GWH pro Jahr. Quelle: Economiesuisse (2006), S. 2.

Andererseits ist der Markt durch eine hohe Konzentration gekennzeichnet, die in Deutschland quasi zum Duopol von RWE und E.ON führte, das im Verbund mit EnBW und Vattenfall Europe

¹⁸¹ Die Zahlenangaben in Klammer beziehen sich auf die durchschnittlichen staatlichen Abgaben im Jahr 2007 in Ct. je kWh für einen 3-Personen-Haushalt mit 3.500 kWh/a (Quelle: VdEW Baden-Württemberg 2007, S. 5).

¹⁸² Zusammengezählt erhält man damit 8,18 Ct. je kWh bei einem durchschnittlichen Endpreis von 20,36 Ct. und damit beträgt der staatliche Anteil am Endpreis für den Konsumenten 40,18 Prozent. Selbst dann, wenn man zugesteht, dass Statistik meist eine gewisse Ungenauigkeit (gewollt oder unbewusst) beinhaltet, so ist der Einfluss der staatlichen Abgaben auf den Endpreis enorm.

den deutschen Markt beherrscht.¹⁸³ Nachdem der deutsche Markt als weitgehend konsolidiert gelten kann, versuchte der deutsche Anbieter E.ON im Jahr 2006 erfolglos den großen spanischen Anbieter Endesa zu übernehmen. Weniger aus wettbewerbspolitischen, denn aus industriepolitischen Gründen zur Förderung von Nationalen Champions oder schlicht aus nationalistischem Ansinnen heraus hat dies die spanische Regierung entgegen europäischem Gemeinschaftsrecht blockiert. Zwar würde aus dem Verbund der beiden Unternehmen noch vor der französischen EdF der größte Stromkonzern der Welt entstehen. Jedoch ist der gemeinsame Marktanteil in Europa noch nicht so hoch, dass dies unbedingt eine wettbewerbspolitische Untersagung durch die Europäische Kommission erfordern würde. Neben den Preisen und der Konzentration ist aber auch die Qualität der Leistung zu berücksichtigen. So mag Strom zwar ein recht homogenes Produkt sein, die Qualität begründet sich somit hauptsächlich in einer hohen Versorgungssicherheit. Und hier zeigt sich dann auch das ganze Ausmaß der Problematik des Marktes. Das besondere dieses Marktes liegt in seinem Netz. Hierbei handelt es sich um ein nicht angreifbares natürliches Monopol. Solche Netze gibt es auch bei Gas, bei der Bahn usw. Ihre besondere Bedeutung wird in Kapitel 4 erörtert.

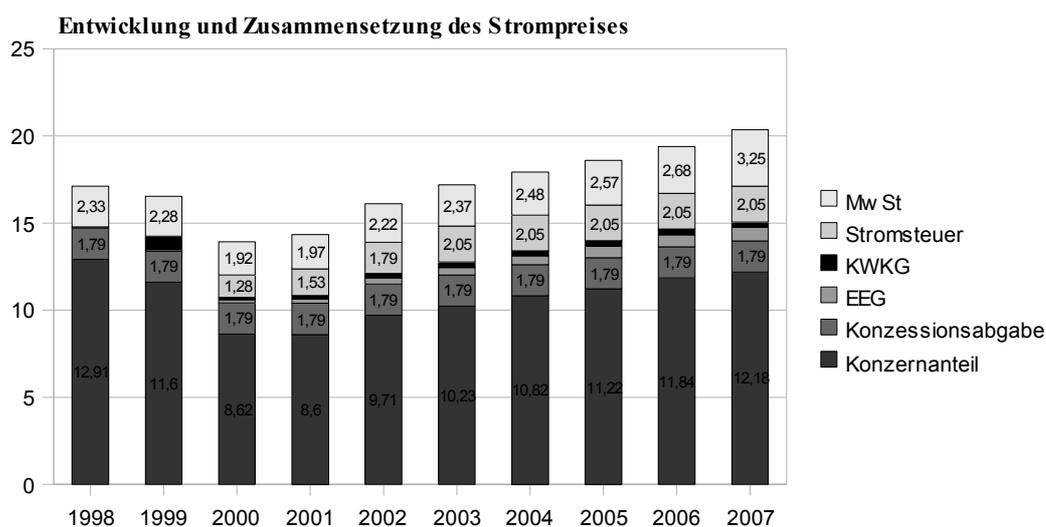


Abbildung 26: Entwicklung und Zusammensetzung des Strompreises für einen 3-Personen-Haushalt mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh/a in Cent/kWh (Quelle: VdEW Baden-Württemberg 2007, Strompreise in Deutschland, Stand: 02/2007, S. 4.).

② Die zweite Fallstudie beschäftigt sich mit einem Unternehmen, dessen Marktmacht geradezu symbolisch wirkt. Microsoft ist aus Sicht der traditionellen Wettbewerbspolitik mehr als bedenklich. Es hat bei PC-Betriebssystemen und Bürosoftwaresammlungen einen überragenden Marktanteil. Gleichzeitig werden Microsoft hohe Preise und Qualitätsprobleme angekreidet. Da

¹⁸³ Die Bundeskartellamt geht für die Jahre 2001/2002 von folgenden Marktanteilen der beiden Großen RWE und E.ON aus: bei der installierten Kraftwerkskapazität von über 60 Prozent, beim inländischen Höchstspannungsnetz von über 60 Prozent, beim inländischen Hochspannungsnetz von über 70 Prozent und beim inländischen Mittel- und Niederspannungsnetz von jeweils über 50 Prozent aus (vgl. Deutscher Bundestag 2003, S. 163). Hierbei handelt es sich auch im Sinne des § 19 (3) GWB um eine marktbeherrschende Stellung der beiden Konzerne.

Microsoft jedoch primär intern bzw. durch die Übernahme kleinerer Unternehmen wächst, ist die Zusammenschlusskontrolle oder das Kartellrecht kein geeignetes Instrumentarium, um die Marktmacht von Microsoft zu beschneiden. In den USA besteht die rechtliche Möglichkeit der Entflechtung, dessen Damoklesschwert zeitweilig über Microsoft schwebte. In Europa wird daher versucht, der Marktmacht mit der Missbrauchsaufsicht zu begegnen. Dabei entwickeln sich bisweilen etwas sonderlich anmutende Rechtsstreitigkeiten. Es ist offensichtlich, dass Microsoft versucht, seine Marktposition durch Kuppelprodukte zu festigen. In den 90er Jahren war der Navigator der Firma Netscape der bedeutendste Internet-Browser. Microsoft hat seinen ursprünglich technisch unterlegenen Internet-Explorer direkt in das Betriebssystem integriert. Somit hatte jeder Windows-Nutzer auch den Internet-Explorer. Im Laufe der Jahre hat dieser entsprechend den Netscape Navigator verdrängt. Ähnliches gelang Microsoft mit seinem Media-Player zum Abspielen von Multimedia-Dateien. Die Europäische Kommission hat hier wettbewerbsrechtliche Schritte gegen Microsoft vorgenommen, eine hohe Geldbuße verhängt und Microsoft verpflichtet, sein Betriebssystem alternativ auch ohne Media-Player auszuliefern.

Die Absurdität dieser Eingriffe, die ohnehin erst dann greifen könnten, wenn die Konkurrenz schon vom Markt verdrängt ist, zeigt sich daran, dass die Windows-Version ohne Media-Player nahezu keinen Absatz findet. Vielleicht sollte man sich stattdessen fragen, warum es bei Software zu solchen Marktmachtkonstellationen kommen kann.¹⁸⁴ Der Grund dürfte in der Etablierung eines Industriestandards liegen. Welches Programm sich letztlich als solcher etablieren kann, mag durchaus vom Zufall abhängen. Wenn aber ein solcher entstanden ist, ist die Marktposition zumindest vorübergehend abgesichert. Für alle Anwender sprechen dann sehr viele Gründe, ebenfalls den Industriestandard zu verwenden: So lassen sich Daten besser transferieren, Anwendungskennnisse können bei vielen potenziellen Arbeitgebern genutzt werden usw. Natürlich gibt es bei jeder Monokultur auch Nachteile. Insbesondere Qualitätsmängel, Innovationshemmnisse und Sicherheitsprobleme sorgen dafür, dass sich ein Industriestandard im Bereich Software selten zu 100 Prozent durchsetzen kann. Daher gibt und gab es immer Alternativen für das Betriebssystem Windows. Neben OS/2 und UNIX hat sich in den letzten Jahren das kostenlose Linux einen gewissen Marktanteil erobern können. Als Alternative zu Microsoft Office bietet sich heute das ebenfalls kostenlose OpenOffice.org an. Als Fazit kann gefolgert werden, dass die Marktmacht von Microsoft zwar enorm sein mag, und auch eine gewisse Neigung zum Missbrauch dieser vorhanden ist. Jedoch gibt es immer Alternativen, zumal die technische Entwicklung oftmals subtiler und effektiver wirken kann als wettbewerbspolitischer Aktionismus.

③ Der Markt für pharmazeutische Erzeugnisse in der dritten Fallstudie ist wettbewerbspolitisch wesentlich präsenter als derjenige für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der folgenden Fallstudie. Dabei spielen alle drei Gruppen von privaten Wettbewerbsbeschränkungen, die im GWB aufgegriffen werden, eine Rolle. Die anhaltende Konzentration ruft die Zusammenschlusskontrolle auf den Plan. Verschiedene Konzentrationsraten für das Jahr 2001 werden in Abbildung 27

¹⁸⁴ Eine ähnliche Marktmacht besitzt Google bei Internet-Suchmaschinen und Ebay bei Internet-Auktionshäusern.

dargestellt.¹⁸⁵ Sie definieren für den Gesamtmarkt nach § 19 (3) GWB zwar noch keine marktbeherrschende Stellung – für einzelne Medikamente mag dies durchaus gelten. Jedoch ist der Trend eindeutig und dies bei einer ohnehin schon relativ hohen Konzentration. Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem die in manchen Ländern starke Forderung nach der industriepolitischen Förderung von Nationalen Champions. Um solche zu schaffen, werden wettbewerbspolitische Erwägungen gerne in den Hintergrund gedrängt.

Konzentrationsraten bzgl. (Gruppen-) Umsatz bei der Herstellung pharmazeutischer Erzeugnisse

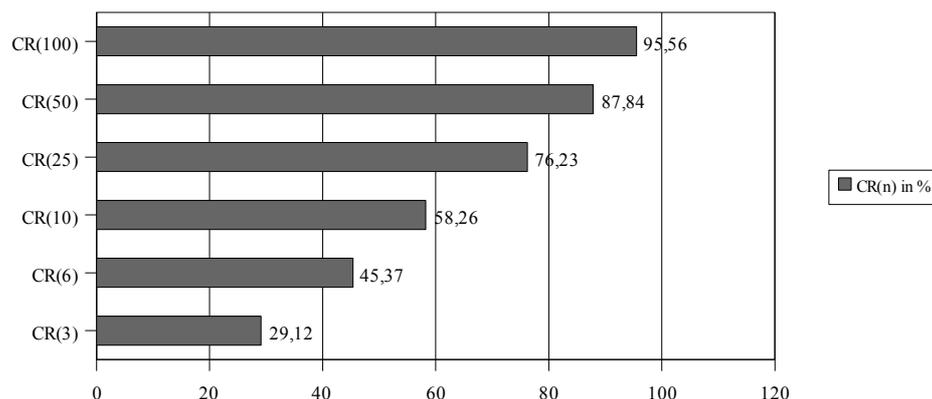


Abbildung 27: Konzentrationsraten bzgl. (Gruppen-) Umsatz bei der Herstellung pharmazeutischer Erzeugnisse in Prozent für das Jahr 2001. Quelle: Monopolkommission, 15. Hauptgutachten, Anlagenband, S. 55.

In verschiedenen Fällen wurde auch versucht, Kartellabsprachen von Pharmakonzernen nachzuweisen und zu unterbinden. Beispielsweise wurden einige europäische Hersteller in den USA einer Kartellabsprache im Bereich von Vitaminen überführt, bei der sie jahrelang überhöhte Preise fordern konnten. Die Missbrauchsaufsicht ist jedoch, wie oben erörtert wurde, recht problematisch. Vermeintlich überhöhte Preise lassen sich weder mit Vergleichsmarktkonzepten noch mit der Bewertung von Kosten und Leistungen angemessen nachweisen. Der Markt für pharmazeutische Erzeugnisse wurde jedoch hauptsächlich aufgrund seiner patentrechtlichen Implikationen in die Liste der Fallstudien aufgenommen. Hierbei handelt es sich um einen Markt, bei dem das Patentrecht eine besondere Stellung genießt. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sind horrend. Man schätzt, dass es mehrere hundert Millionen Euro kosten kann, um ein neues Medikament auf den Markt zu bringen. Die Imitation durch sogenannte Generikahersteller wie Hexal und Ratiopharm ist relativ günstig. Daher werben die forschenden Pharmaunternehmen intensiv für die Stellung des Patentrechts und seine Ausdehnung in den Bereich der Gensequenzen.

④ Die vierte Fallstudie stellt, wie schon erwähnt, nach § 28 GWB einen wettbewerbspolitischen Ausnahmebereich dar. Jedoch gilt diese Ausnahme nur für landwirtschaftliche Erzeuger

¹⁸⁵ Zur grundsätzlichen Problematik von Konzentrationsraten vgl. Kapitel 2.4.4. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, was gemessen werden soll (Umsatz, Börsenkapitalisierung oder Gewinne).

und nicht für vor- oder nachgelagerte Märkte. Während der Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse stark zersplittert und wettbewerbspolitisch momentan noch unbedenklich ist, gilt dies nicht für die Zulieferer der Landwirte und die Abnehmer landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Industrie und Handel. Für die weitere Analyse sind jedoch die staatlichen Eingriffe wichtiger als die Marktmacht bzw. der Marktmachtmissbrauch von Saatgut anbietern oder Molkereien. Denn die Landwirtschaft ist das Paradebeispiel für staatlichen Übereifer.

Nach dem Zweiten Weltkrieg zielte die europäische Agrarpolitik zunächst auf Selbstversorgung.¹⁸⁶ Dies sollte durch eine höhere Produktivität erzielt werden. Diese Ziele wurden relativ schnell erreicht, jedoch unter Einsatz enormer staatlicher Eingriffe. Hierfür dienten insbesondere garantierte Abnahmepreise und dazu erforderliche Subventionen. In den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurden bei vielen Gütern sogar enorme Überschüsse produziert, die teilweise sogar vernichtet werden mussten. Auch wenn die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU inzwischen eine Trendwende eingeleitet hat, und nicht nur Produktivität belohnt, stehen das Instrumentarium und die erforderlichen Mittel in keinem Verhältnis zur Bedeutung des Marktes. Zu diesen Instrumenten zählen Interventionspreise als garantierte Mindestpreise für bestimmte Erzeugnisse innerhalb der EU. Für importierte landwirtschaftliche Erzeugnisse von außerhalb der EU werden Schwellenpreise berechnet, die quasi eine Abschöpfung in Form eines Zolls darstellen, um die europäische Landwirtschaft innerhalb Europas wettbewerbsfähig zu halten. Die Landwirte erhalten zudem für exportierte Erzeugnisse die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und dem Schwellenpreis. Um von der Überproduktion weg zu kommen wurden Flächenstilllegungsprämien und direkte Beihilfen in Form von Einkommensbeihilfen eingeführt. Damit soll nicht mehr die Masse an Erzeugnissen belohnt werden. Unter Cross Compliance werden alle Auflagen zusammengefasst, die die landwirtschaftlichen Flächen, die Erzeugung und die Tätigkeit betreffen. Unterstützung erhalten die Landwirte nur bei Einhaltung dieser spezifischen Auflagen. Dazu zählt insbesondere die Qualität der Erzeugnisse, die durch die Bewirtschaftung und Tierhaltung beeinflusst wird. Durch Modulation wird eine umweltgerechte Landschaftspflege angestrebt. Natürlich handelt es sich hierbei nur um einen groben Überblick über das Instrumentarium der GAP, das sich zudem beständig wandelt. Indes zeigt er deutlich, wie stark reguliert und staatlich beeinflusst der ›Markt‹ ist. Bei der Landwirtschaft überwiegen demnach die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen auf der Delta-Ebene.

⑤ In der fünften Fallstudie zeigt das Kreditgewerbe einen anhaltenden Konzentrationsprozess. Dabei verschmelzen insbesondere die regional aufgespaltenen Sparkassen und Genossenschaftsbanken zu immer größeren Instituten. In Abbildung 28 wird die Entwicklung zwischen 1990 und 2004 in Zweijahresschritten dargestellt.¹⁸⁷ Dabei hat sich die Anzahl der Banken in Deutschland in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten nahezu halbiert. Insofern scheint der Markt zumindest langfristig von wettbewerbspolitischer Relevanz zu sein. Nach § 130 I GWB gilt dies auch

¹⁸⁶ Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen: Lacroix (2005) und Henrichsmeyer/Witzke (1994).

¹⁸⁷ Die anhaltende Konzentration im Bankengewerbe wurde auch schon in den Abbildungen 21 und 22 gezeigt.

für Unternehmen, die sich in staatlicher Hand befinden. Und gerade hier zeigen sich die zahlreichsten Zusammenschlüsse.

Zusammenschlüsse werden aus Sicht des GWB jedoch nur dann als problematisch erachtet, sofern »eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt« wird (§ 36 I GWB). Dies ist im Fall der deutschen Bankenlandschaft nicht der Fall. Sofern Sparkassen und Genossenschaftsbanken nicht als Verbünde, sondern als Einzelunternehmen betrachtet werden, zeigt sich eine, gerade auch im internationalen Vergleich, noch relativ geringe Konzentration (vgl. die Abbildungen 21 und 22). Die Konzentration in Deutschland gilt als außerordentlich gering. So zeigt ein Marktanteilsvergleich der jeweils fünf größten Banken der EU(15)-Mitgliedsstaaten in Abbildung 29 den geringsten Wert für Deutschland an. In Belgien ist die Konzentrationsrate CR5 nahezu vier mal so hoch. Folglich dürfte hier kein wettbewerbspolitischer Eingriffsbedarf im Sinne des GWB vorliegen. Das Bundeskartellamt hat folgerichtig dem bisherigen Konzentrationsprozess wenige Hürden auferlegt. Vielmehr dürfte hier ein Aufholprozess zu beobachten sein, der auch in Deutschland international wettbewerbsfähige Strukturen schafft. Dennoch sollte der Markt im Sinne des GWB langfristig beobachtet werden und eine eventuelles Überschießen frühzeitig identifiziert und ggf. gegen gesteuert werden. In nächster Zeit dürften dabei verstärkt ausländische Großbanken auftreten, die sich einen Teil der deutschen Bankenlandschaft sicher wollen. Als Vorreiter kann hierfür die italienische Unicredito S. A. aus Mailand gelten, die im Jahr 2005 die Hypovereinsbank übernahm.

Zahl der Banken in Deutschland

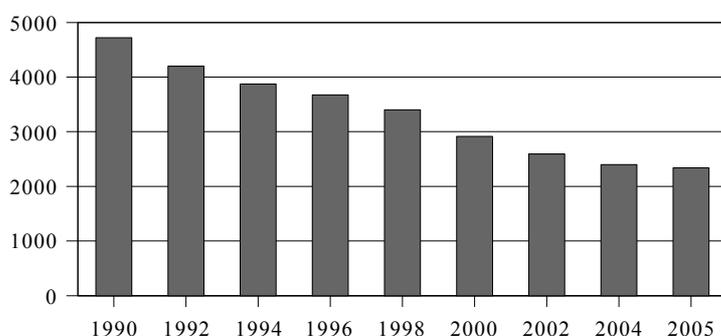


Abbildung 28: Entwicklung der Zahl der Banken in Deutschland (Quelle: Bankenbericht 2006, S. 53, Zahl für 2005 nach vorläufiger Schätzung)

Auf der anderen Seite wird gerade auch von politischer Seite die Schaffung bzw. der Erhalt eines nationalen Vorreiters propagiert. Eine zukunftssträchtige Volkswirtschaft bedürfe einer inländischen Großbank mit internationalen Ambitionen. Dies wird bisweilen auch damit begründet, dass im Ausland unseren überlegene Banken entstünden. Inwiefern die Deutsche Bank dazu geeignet ist, bleibt abzuwarten. Aus Sicht der Börsenkapitalisierung spielt sie im internationalen Vergleich eher in der zweiten Reihe. Irrational an der Diskussion ist der anhaltende Widerspruch

zwischen der industriepolitisch motivierten Förderung von Großunternehmen und der wettbewerbspolitischen Zügelung einer möglicherweise erfolgenden nachhaltigen Konzentration bzw. die Forderung nach einer dezentralen Marktstruktur.

Marktanteil der jeweils fünf größten Banken in der EU(15) 2004

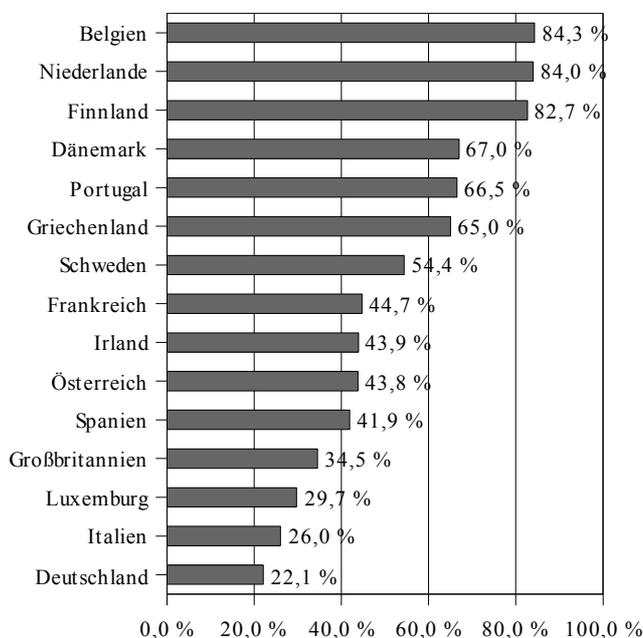


Abbildung 29: Marktanteil der jeweils fünf größten Banken in der EU 15 im Jahr 2004 (Quelle: Bankenbericht 2006, S. 54).

⑥ Die sechste Fallstudie, das Geldwesen, gilt in den meisten Ländern als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich (§ 130 I GWB). Dies erscheint uns als selbstverständlich. Jede Ausnahme bedarf aber einer Rechtfertigung. Das Notenemissionsmonopol staatlicher Notenbanken kann insofern akzeptiert werden, als die möglichen Umstellungskosten enorm wären, und die möglichen Gewinne demgegenüber eher verblassen dürften. Sollte jedoch das Geldsystem irgendwann instabil werden, würde sich die Frage durchaus erneut stellen.

⑦ Die siebte und letzte Fallstudie beschäftigt sich mit einem aus wettbewerbspolitischer Sicht eher nebensächlichen Problem. Das Bosman-Urteil führte zwar zu einer sicherlich aus rechtsstaatlicher und auch wettbewerbspolitischer Sicht wünschenswerten Entscheidung. Jedoch ist es gesamtwirtschaftlich eher von ungeordneter Bedeutung. Aus sportlicher Sicht hingegen, hat das Urteil nachhaltige Wirkungen.¹⁸⁸ Wie ist der Fall aus Sicht der deutschen Wettbewerbspolitik einzuordnen? Zwei geläufige Regelungen im europäischen Fußball wurden durch das Bosman-Urteil obsolet. Für Spieler deren Verträge abgelaufen waren, konnten die Vereine ursprünglich Ablösesummen verlangen, wenn der Spieler zu einem neuen Verein wechselte.¹⁸⁹ Dies wurde mit

¹⁸⁸ Vgl. hierzu und zu den folgenden Erörterungen: Berthold/Neumann (2005a) und (2005b).

¹⁸⁹ Für den Zeitraum der Vertragslaufzeit hat sich durch das Bosman-Urteil nichts geändert.

den hohen Investitionen der Vereine in die Nachwuchsförderung gerechtfertigt, die durch die Ablösesumme zumindest teilweise amortisiert werden konnten. Andererseits durften in den Vereinen nur eine bestimmte Anzahl von Spielern aus dem EU-Ausland spielen. Beide Regelungen wurden durch den Europäischen Gerichtshof am 15. Dezember 1995 für nichtig erklärt. Vorausgegangen war ein Rechtsstreit zwischen dem belgischen Profifußballer Jean-Marc Bosman und seinem ehemaligen Verein RFC Lüttich. Die ursprünglichen Regelungen sind wettbewerbspolitisch insofern bedeutsam, als sie eine kartellartige Absprache der Vereine als Nachfrager zulasten der Marktgegenseite, den Spielern als Anbietern, darstellten. Jedoch ist der Fall nicht primär wettbewerbspolitisch brisant, sondern vielmehr aus Sicht des allgemeinen Vertragsrechts. Trotzdem ist die Entscheidung aus Sicht der traditionellen Wettbewerbspolitik zu begrüßen. Zwar wurde weder die UEFA oder die FIFA noch andere Sportverbände als kollektive Anbieter von Spitzenfußball angegriffen, jedoch der Marktmachtmissbrauch der zugehörigen Vereine als Nachfrager nach Spielern.

3.7 Kritische Würdigung

Abschließend wird die deutsche Wettbewerbspolitik kritisch gewürdigt. In den einzelnen Abschnitten wurden einzelne Unzulänglichkeiten schon aufgeführt. Eine Kritik in Form einer Zusammenfassung soll der besseren Übersicht dienen. Eine kritische Würdigung der praktischen Wettbewerbspolitik kann grundsätzlich auf zwei Ebenen erfolgen. Zum einen kann eine kritische Betrachtung aus Sicht der vorgegebenen Ziele und der vorherrschenden wettbewerbstheoretischen Vorstellungen erfolgen. War die Wettbewerbspolitik im Sinne der ihr gesetzten Ziele und der ihr zugrunde liegenden Wettbewerbstheorie erfolgreich? Konnten die Vorgaben erreicht werden? Oder entwickeln sich Wettbewerbsmärkte trotz aktiver Wettbewerbspolitik nicht so wie angestrebt? Eine solche auf die Effizienz ausgerichtete kritische Würdigung könnte als systemimmanente Kritik bezeichnet werden. Zum anderen könnte eine Betrachtung der Effektivität der Wettbewerbspolitik aus Sicht des postulierten ausgewogen-liberalen Zielsystems erfolgen. Dazu müssten alle Aspekte der Wettbewerbspolitik, also auch die Sphäre der Zielsetzung berücksichtigt werden. Die erste Form wäre eine positive Analyse der praktischen Wettbewerbspolitik, während die zweite explizit mit Werten (in dieser Analyse das Primärziel) versehen sein müsste, also normativ wäre.

3.7.1 Systemimmanente Kritik

Eine systemimmanente Kritik betrachtet das System von innen heraus. Es herrschen bestimmte Vorstellungen über wettbewerbstheoretische Vorgänge vor, ein Zielsystem wird als gegeben betrachtet.¹⁹⁰ Die grundlegende Philosophie der Wettbewerbspolitik kann damit als exogen betrach-

¹⁹⁰ Dabei ist zu bedenken, dass die Ziele der Wettbewerbspolitik eines Landes aufgrund der divergierenden Interessen der unterschiedlichen Träger niemals einheitlich sein können. Trotzdem ist davon auszugehen, dass die vordergründige, intentionale Wettbewerbspolitik der meisten Industrieländer an den beiden Ebenen Beta und Gamma ausgerichtet ist und den Wettbewerb und seine Funktionen zu sichern und erhalten sucht.

tet werden. Ist unter diesen Prämissen die verfolgte Wettbewerbspolitik erfolgreich? Die Praxis der deutschen Wettbewerbspolitik weist hier deutliche Mängel auf.¹⁹¹

Die Kartellpolitik bzw. die Maßnahmen gegen Verhaltenskoordination sind durch zu viele Ausnahmen gekennzeichnet, und infolgedessen willkürlich. Zwar scheint die 7. Novelle zum GWB die Problematik zu entschärfen; keinesfalls kann sie diese beheben. Daneben lassen sich verschiedene Ausprägungen der Verhaltenskoordination nur schwer identifizieren. Wann genau handelt es sich um eine Verhaltenskoordination und wann um bewusstes, aber durchaus legitimes Parallelverhalten?

Allgemein kann die Neigung zu wettbewerbsbeschränkendem Verhalten als ein Wesensmerkmal marktwirtschaftlicher Systeme betrachtet werden. Die wettbewerbspolitische Eingrenzung der Möglichkeiten zu wettbewerbsbeschränkendem Verhalten folgert zunächst in aller Regel die Verlagerung der beschränkenden Maßnahmen in ein anderes Feld und damit erhöhte Transaktionskosten. Folglich kann eine erfolgreiche Wettbewerbspolitik nur eine möglichst vollständige Form des Schließens aller Schlupflöcher sein. Damit ist jede vermeintlich aktive Wettbewerbspolitik immer reaktiv. Neue Formen der Wettbewerbsbeschränkungen sind zu identifizieren und möglichst schnell zu eliminieren. Die Hoffnung auf eine zufriedenstellende Lösung mag durchaus als konstruktivistischer Irrtum interpretiert werden.

Die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen ist nicht ohne Willkür: a) Wie lässt sich ein relevanter Markt abgrenzen? b) Wie lassen sich marktbeherrschende Unternehmen identifizieren? c) Wie kann schließlich der Missbrauch nachgewiesen werden? Entsprechende Konzepte, wie das Vergleichsmarktkonzept, haben sich als vollkommen unzureichend und willkürlich erwiesen. Weite Teile der Missbrauchsaufsicht sind wissenschaftlich nicht fundiert und hegen ebenfalls die Gefahr zur Verlagerung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens.

Der Eingriff in die Freiheitssphäre der Konkurrenten bzw. der Verstoß gegen die guten Sitten sollte in Einklang mit den Regelungen des UWG liegen. Das Nebeneinander und die mangelnde Abstimmung verschiedener Regelungen mindert bisweilen die Effizienz des Systems; zumal die volkswirtschaftlichen Transaktionskosten steigen. Dieser Wettbewerb der Systeme könnte in wettbewerbstheoretischem Sinne auch positiv interpretiert werden. Die Konkurrenz der Systeme fördert für gewöhnlich die Auslese geeigneter Systeme. Doch in diesem Sinne sollte die mangelnde Konsistenz der deutschen Wettbewerbspolitik nicht missverstanden werden. Es ist vielmehr so, dass unterschiedliche Rechtsquellen nicht zu einem Systemwettbewerb führen, sondern sich vielmehr zu einem sich teilweise widersprechenden System vereinigen. Verschiedene Entscheidungsträger könnten jedoch auch insofern positiv wirken, als sie eine Unterwanderung durch Interessengruppen erschweren.¹⁹²

¹⁹¹ Dabei handelt es sich nicht um spezifisch deutsche Probleme. Die meisten OECD-Staaten sind mit den gleichen Problemen, evt. mit unterschiedlicher Gewichtung und differierendem Niveau, konfrontiert.

¹⁹² Insofern mag es aus politökonomischen Erwägungen heraus positiv sein, dass die Europäische Kommission, das Bundeskartellamt und die Landeskartellbehörden teilweise parallel agieren. In diesem Sinne wäre eine Harmonisierung der regionalen, nationalen und supranationalen Wettbewerbspolitik kontraproduktiv. Ähnliches

Das Wettbewerbsrecht ist ein nachhaltiges Hemmnis für die u. a. eine marktwirtschaftliche Ordnung definierende Vertragsfreiheit. Mit dem grundsätzlichen Bekenntnis zur Marktwirtschaft entsteht ein kaum zu überbrückender Zielkonflikt.

Das gesamte deutsche Wettbewerbsrecht ist somit zu löchrig und mit zu vielen Ausnahmebereichen versehen, einem zu starken Einfluss der Interessengruppen ausgesetzt, sachlich weitgehend unhaltbar und oftmals mit den zugrunde liegenden freiheitlichen Idealen nicht kompatibel. So zielt die Wettbewerbspolitik auch auf den Schutz der Freiheitssphäre des Einzelnen und schränkt dabei diese oftmals ungebührlich ein.

Das UWG und seine Nebengesetze stellen einen interessanten rechtsstaatlichen Ansatz dar, den Wettbewerb vor sittenwidrigem Verhalten zu schützen. Es ist institutionenökonomisches Allgemeinut, dass ein Netzwerk von expliziten Regeln immer einer entsprechenden Flankierung von Werten und Normen bedarf. Folglich ist der Versuch, diese Werte und Normen gegen den Verfall zu sichern, ein wichtiger konstitutiver Aspekt einer marktwirtschaftlich-freiheitlichen Ordnung. Unglücklicherweise wurde diese ursprüngliche Intention des UWG stark durch die Interessen verschiedener Interessenverbände verwässert. Deren Zielsetzungen bestanden eher in der Beschränkung unliebsamer Konkurrenz. Wie sonst ließen sich wohl die einstmals restriktiven Ladenschlusszeiten, die frühere Begrenzung der Rabatt- und Zugabemöglichkeiten, das ehemalige Verbot vergleichender Werbung erklären? Sicherlich, inzwischen wurden einige dieser Regelungen aufgehoben bzw. gelockert. Trotzdem waren sie über Jahrzehnte Teil der deutschen Wettbewerbspolitik, die sich eigentlich die Sicherung des Wettbewerbs auf die Fahnen schrieb. Dem Konsumenten brachten diese Regelungen gewiss keinen Vorteil.

Nicht nur das UWG und seine Nebenregelungen, die ja noch allgemein als Teil des Wettbewerbsrechts i. w. S. betrachtet werden, führten zu einer Verwässerung der wettbewerbspolitischen Intention. Auch vielfältige sonstige staatliche Regulierungen, Subventionen, Steuern, Staatsunternehmen und eine ineffiziente öffentliche Verwaltung führten zu einer Eindämmung des wettbewerbliehen Spielraumes der faktischen und potenziellen Konkurrenten auf den Märkten. Die Handwerksordnung, die Subventionierung der deutschen Kohle und der deutschen Landwirtschaft haben nicht gerade dazu beigetragen, ein wettbewerbsfreundliches Klima zu schaffen, zu dem nebenbei auch zwingend der internationale Wettbewerb der einheimischen mit den fremdländischen Unternehmen zählt. Die Schutzmaßnahmen für die heimische Wirtschaft durch Exportsubventionen, Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse verhindern den internationalen Wettbewerb. In diesem Punkt hat sich Deutschland wenigstens mustergültig entwickelt. Deutschland gehört sicherlich mit zu den Ländern, die sich weltweit am weitesten dem Außenhandel geöffnet haben.¹⁹³

könnte für die USA gesagt werden, wo die Antitrust Division des Departments of Justice und die Federal Trade Commission (FTC) teilweise überlappende Aufgabenbereiche haben (vgl. Schmidt 2005, S. 263).

¹⁹³ Beim ›2006 Index of Economic Freedom‹ der Heritage Foundation in Zusammenarbeit mit dem Wall Street Journal werden beim Faktor Trade Policy nur 4 Länder mit einer besseren Note als Deutschland gewertet. Jedoch teilt Deutschland seinen guten Platz mit einer ganzen Reihe weiterer Länder (vgl. Miles/Holmes/O'Grady 2006 Washington/New York).

Kritik besteht nicht nur aus negativen Elementen. Auch die positiven Aspekte der deutschen Wettbewerbspolitik müssen gewürdigt werden. Trotz des Versuchs vielfältiger Einflussnahmen durch Verbände, Politiker usw. konnten sich die wettbewerbspolitisch Verantwortlichen zuweilen an ihren Zielvorgaben ausrichten. Allgemein könnte die zumindest einigermaßen zufriedenstellende politökonomische Fundierung der wettbewerbspolitischen Träger hervorgehoben werden. Die relativ unabhängigen Träger der Wettbewerbspolitik, Parlamente, Kartellbehörden, Monopolkommission, Rechtsprechung und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie entsprechen nicht grundsätzlich dem Bild des nur eigen orientiert handelnden Verantwortlichen. Zwar mögen die Interessenverbände ihre Vorstellungen zu häufig durchgesetzt haben, trotzdem darf das Engagement vieler Idealisten für die Erhaltung des Wettbewerbs nicht unterschätzt werden - überschätzen sollte man es allerdings auch nicht. Im internationalen Vergleich hat Deutschland sicherlich ein bezogen auf die gegebene Zielsetzung relativ erfolgreiches System. So hat die Schweiz ein wesentlich stärker von Verbänden beherrschtes Wirtschaftssystem. Andererseits stellt sich die Frage, warum die Schweiz trotzdem wirtschaftlich erfolgreicher zu sein scheint – zumindest nach üblichen Ermittlungsgrößen, wie BIP/Kopf und Arbeitslosenquote.

Ein einheitliches Urteil zur Wettbewerbspolitik findet sich erwartungsgemäß auch nicht in der Literatur: Ahrns/Feser betrachten die praktische deutsche Wettbewerbspolitik als wenig erfolgreich, demgegenüber folgert Neumann: »Ist die Wettbewerbspolitik erfolgreich gewesen? [...] Diese Frage kann man abschließend eindeutig bejahen.«¹⁹⁴ Dies kann nicht überraschen, denn die Bewertung der praktischen Wettbewerbspolitik hängt natürlich von dem jeweils vom Betrachter ex- oder implizit vorgegebenen Zielsystem ab. In diesem Sinne erfolgt im folgenden Abschnitt eine grundsätzliche kritische Würdigung der praktischen deutschen Wettbewerbspolitik unter der Prämisse des eingangs postulierten ausgewogen-liberalen Zielsystems.

3.7.2 Kritik aus Sicht des ausgewogen-liberalen Zielsystems

In einem zweiten Schritt muss die grundlegende Philosophie der wettbewerbspolitischen Vorstellungen hinterfragt werden. Sind diese und das hier angestrebte ausgewogen-liberale Zielsystem überhaupt kompatibel? Hier geht es also nicht um die Frage der Effizienz, sondern der Effektivität der praktischen Wettbewerbspolitik. Hier lassen sich in Deutschland und anderen Ländern bei einer liberalen Perspektive grundlegende Mängel diagnostizieren. Dabei erfolgt ein Vergleich der deutschen Wettbewerbspolitik mit dem postulierten Primärziel der gesellschaftlich-ausgewogenen Freiheit im Rahmen des Fünf-Ebenen-Schemas.

Das wettbewerbspolitische Leitbild ist oftmals uneinheitlich bzw. schwammig. Praktische Wettbewerbspolitik basiert beinahe immer noch auf einem unpassenden Ideal. So wird national meist der vollkommenen Konkurrenz und international Nationalen Champions gehuldigt. Mitunter wird auch ein funktionsfähiger Wettbewerb gefordert, dessen theoretischer Hintergrund mehr als dürftig ist. Morgan beschreibt, dass dem Denken über Phänomene des Alltags und der Wis-

¹⁹⁴ Vgl. Neumann (2000), S. 196-7.

senschaft für gewöhnlich Metaphern zugrunde liegen.¹⁹⁵ Ein wettbewerbspolitisches Umdenken sollte daher schon auf der Ebene des metaphorischen Denkens anfangen. Im allgemeinen wird heute unter Wettbewerb der aktive Wettkampf verstanden, der neben objektiven Wettbewerbsmöglichkeiten auch auf dem ›*spirit of competition*‹, dem Wettbewerbsgeist, basiert. Ein liberales Verständnis kann keinen wie auch immer gearteten *spirit* fordern. Das bleibt den frei bestimmenden Individuen überlassen. Folglich bestünde eine liberale Wettbewerbsmetapher nicht im aktiven Wettkampf, sondern in der Möglichkeit zu aktivem Wettkampf – den Wettbewerbschancen bzw. den wettbewerbslichen Rahmenbedingungen. Basis eines neuen Wettbewerbsverständnisses müsste daher ein Umdenken in Richtung Wettbewerb = Wettbewerbsrahmen stattfinden. Dies passt auch gut zum zweiseitigen Gebrauch des Begriffs Wettbewerb. Hierunter wird sowohl der aktive Wettkampf als auch die Veranstaltung an sich, der Wettbewerbsrahmen, verstanden.

Sowohl das modifizierte Leitbild als auch eine neue Wettbewerbssicht führen zu einer neuen Zielanalyse. Nicht die Verwirklichung von Wettbewerbsfunktionen oder eines vollkommenen Wettbewerbs auf den Märkten kann Ziel einer adäquaten Wettbewerbspolitik sein. Vielmehr sollte die Umsetzung der übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen erfolgen. Eine liberale Sichtweise hat zwangsläufig Schlagseite hinsichtlich des Zieles der Freiheit. Eine langfristig gesicherte, gesellschaftlich austarierte Form der Freiheit bedarf aber nicht des zwanghaften Konkurrens, sondern lediglich der Möglichkeiten dies zu tun. Daher sollte nicht der Wettbewerb gesichert werden, sondern stattdessen die Wettbewerbschancen. Somit nimmt nicht Wettkampf den Charakter eines öffentlichen Guts ein, vielmehr ist dies den Wettbewerbschancen zuzusprechen.

Die Art der Diagnose von Wettbewerbsbeschränkungen der herkömmlichen Wettbewerbspolitik ist fragwürdig. Es geht nicht nur um die Betrachtung der Einzelmärkte und der dort vorhandenen Wettbewerbslage in Form von privaten Wettbewerbsbeschränkungen (Alpha, Beta und Gamma). Folglich sollte sich die wettbewerbspolitische Diagnose auf alle fünf Ebenen erstrecken, wobei der Schwerpunkt auf den Ebenen Delta und Epsilon liegen sollte. Dabei ist es durchaus denkbar, dass unzureichende Rahmenbedingungen bisweilen aus privaten Wettbewerbsbeschränkungen resultieren.

Am deutlichsten dürfte die Problematik des Instrumentariums der in Deutschland praktizierten Wettbewerbspolitik werden, wenn sie intensiv mit dem in Kapitel 2 vorgestellten Fünf-Ebenen-Schema verglichen wird. Dabei fällt auf, dass die deutsche Wettbewerbspolitik, repräsentativ für die Wettbewerbspolitik der meisten Industriestaaten, ihren intentionalen Schwerpunkt auf die Ebenen Beta und Gamma legt. Seit Inkrafttreten der 2. Novelle zum GWB aus dem Jahre 1973 ist de facto die Gamma-Ebene instrumenteller Schwerpunkt. Daneben muss aber berücksichtigt werden, dass zahlreiche Formen der Korrektur unerwünschter Marktergebnisse auf der Alpha-Ebene stattfinden. Zwar liegt ihnen selten eine wettbewerbspolitische Zielsetzung zugrunde.¹⁹⁶ Dennoch haben sie einen gravierenden Einfluss auf das Wettbewerbspotenzial auf vielen Märkten.

¹⁹⁵ Vgl. Morgan (1997), S. 15 ff.

ten. Somit wird die Freiheit von zwei Seiten in die Zange genommen: einerseits wird sie durch das Wettbewerbsrecht auf den Ebenen Beta und Gamma eingeschränkt, andererseits stellt die Korrektur unerwünschter Marktergebnisse auf der Alpha-Ebene eine zusätzliche Beschneidung der Freiheit dar. Dabei werden oftmals auf der Alpha-Ebene Machtpositionen geschaffen, die auf der Gamma-Ebene wiederum bekämpft werden. Somit ist der Staat oftmals die Hauptursache wettbewerbspolitischer Probleme: Dies zeigt sich deutlich bei Zünften, Handwerksordnungen, Approbationen und sonstigen staatlichen Marktbeschränkungen wie Patenten. Neben zahlreichen Formen der Regulierung stehen aber auch staatliche Unternehmen, Subventionen, Steuern und die ineffizienten öffentlichen Verwaltungen auf dem Prüfstand. Es mutet schon etwas bizarr an, dass der Staat den Wettbewerb auf der Beta- und Gamma-Ebene zu sichern sucht, den er selbst zuvor auf der Alpha-Ebene torpediert. In den letzten beiden Jahrzehnten hat zumindest teilweise ein Umdenken stattgefunden. Auch wenn es sich hier eher um Lippenbekenntnisse handeln mag, sind wenigstens im Bereich der Privatisierung erste Erfolge sichtbar. In Deutschland vermag sich die Delta-Ebene noch nicht gegen die Alpha-Ebene durchzusetzen. Die Gestaltung der Wettbewerbspolitik auf der untersten Ebene, der Epsilon-Ebene mit ihrem Fokus auf wettbewerbsförderlichen Rahmenbedingungen, ist zwar absolut betrachtet in Deutschland recht erfolgreich. Im internationalen Vergleich verliert hier Deutschland aber zusehends Boden. Das überragende deutsche Bildungssystem des späten 19. Jahrhunderts wird als Hauptgrund für den rasanten Aufstieg der deutschen Wirtschaft im 2. Kaiserreich genannt. Deutsch war für lange Jahrzehnte die Sprache der Wissenschaften. Davon sind wir nicht nur aufgrund der Wirrungen der nationalsozialistischen Ära weit entfernt. In Zukunft sollten die Instrumente der Wettbewerbspolitik nicht ihren Schwerpunkt auf die Ebenen Beta, Gamma und indirekt auf Alpha richten, sondern auf die Ebenen Delta und Epsilon legen. Unzureichende Rahmenbedingungen, die auf privaten Wettbewerbsbeschränkungen basieren, folgern dabei nicht zwangsläufig einen Eingriff auf den vorgelagerten Ebenen.

Die Erkenntnis der Neuen Politischen Ökonomik, dass Interessengruppen und eigen orientierte Entscheidungsträger sich nicht an den wettbewerbspolitischen Zielen orientieren, sondern bestrebt sind, ihren eigenen Nutzen zu maximieren, findet ihren Widerhall in der konkreten Gestaltung der Instrumente der Wettbewerbspolitik. Gerade eine sich auf Freiheit berufende Wettbewerbspolitik fordert hier mit Nachdruck die Umsetzung von per se-Regeln (zumeist Verboten) um den diskretionären Einfluss der *schwachen* Entscheidungsträger zu mindern. In der Realität ist ein solcher konstruktivistischer Ansatz jedoch illusorisch, wie die vielfältigen Ausweichreaktionen der Unternehmen zeigen und bedarf zumindest der Ergänzung einer gewissen Flexibilität. Gerade der Fokus auf die Rahmenbedingungen kann längerfristig nur dann Erfolg versprechend sein, wenn er flexibel genug ist. Wie kann jedoch der Spagat zwischen notwendiger Flexibilität und der Gefahr des zu großen diskretionären Entscheidungsspielraums der Entscheidungsträger vollzogen werden? An dieser Stelle wird eine politökonomisch fundierte Analyse der Träger not-

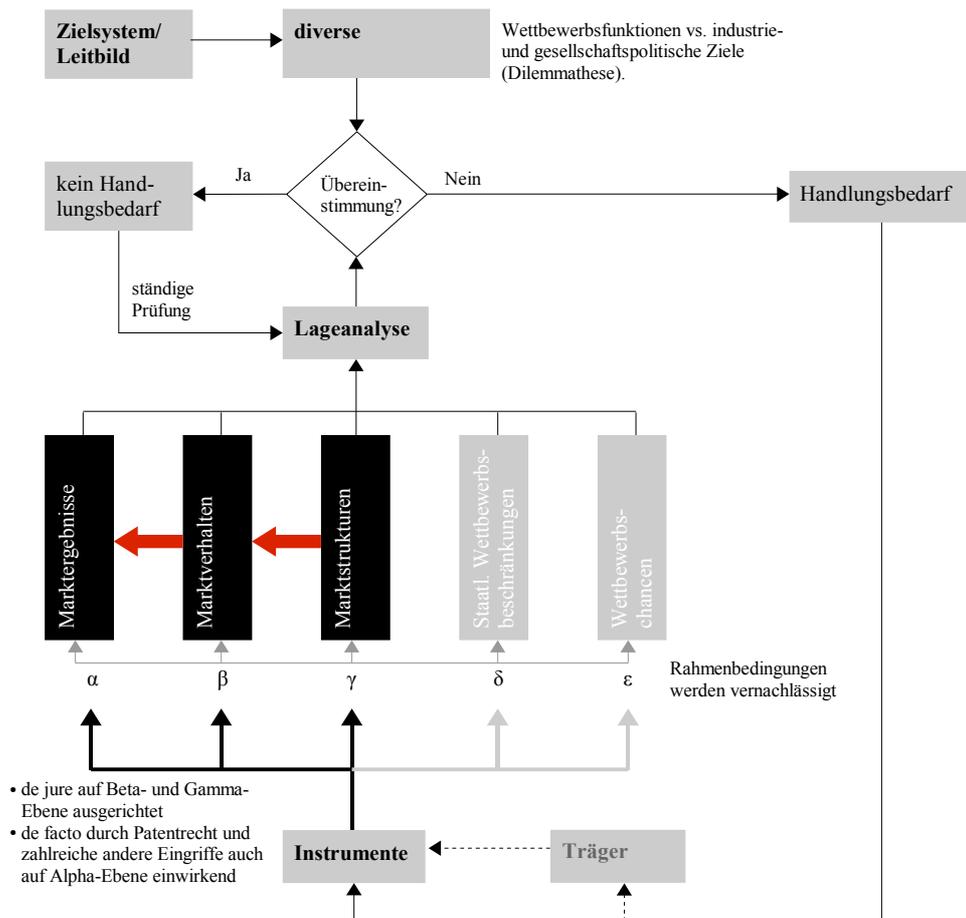
¹⁹⁶ Eine Ausnahme stellt das Immaterialgüterrecht, insbesondere das Patentrecht, dar, das u. a. mit der Sicherung des technischen Fortschritts und des dynamischen Wettbewerbs gerechtfertigt wird.

wendig. Die praktische Wettbewerbspolitik hat dies teilweise schon berücksichtigt; jedoch in nicht ausreichendem Maße.¹⁹⁷ Eine zukunftssträchtige Wettbewerbspolitik muss in sich schlüssig sein. In der Realität sind wir jedoch allenthalben mit Inkonsistenz konfrontiert; der Wettbewerbspolitik mangelt es an einer ›Politik aus einem Guss‹. In den einzelnen Fallstudien wurden viele Mängel der faktischen Wettbewerbspolitik dargelegt. In Abbildung 20 wird die in Deutschland faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik graphisch veranschaulicht.

Als Fazit kann gefolgert werden, dass die faktische Wettbewerbspolitik Deutschlands weder aus Sicht ihrer Effizienz noch ihrer Effektivität überzeugen kann. Im nächsten Kapitel wird daher eine zielkonforme Alternative vorgestellt werden, die bestrebt ist, die Fehler der praktischen Wettbewerbspolitik zu umgehen.

¹⁹⁷ Zwar ist das Bundeskartellamt eine relativ unabhängige Behörde und damit politökonomisch durchaus positiv gestaltet. Aber der Einfluss der Interessengruppen zeigt sich u. a. bei der Ministererlaubnis. Außerdem wird die Wettbewerbspolitik in zunehmendem Maße durch die Eurokratie beeinflusst und gelenkt.

Die faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik in Deutschland



SCP-Paradigma:

eindeutige kausale Beziehung zwischen (dicke Pfeile):

- Marktstruktur (structure)
- Marktverhalten (conduct)
- Marktergebnissen (performance)

Legende:

- α bis ε repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- die dünnen grauen Pfeile zeigen die wechselseitige Einflüsse dieser verschiedenen Ebenen auf

Abbildung 30: Die faktisch in Deutschland praktizierte Wettbewerbspolitik.

4 Grundzüge einer wettbewerbspolitischen Neuausrichtung

4.1 Einleitung

Die in Deutschland praktizierte Wettbewerbspolitik ist im Sinne des SCP-Paradigmas symptomatisch auf die Ebenen des Marktverhaltens und der Marktstrukturen ausgerichtet. Faktisch erfolgen zudem unzählige politische Eingriffe auf der Ebene der Marktergebnisse. Die Rahmenbedingungen auf den Ebenen Delta und Epsilon werden hingegen nicht genügend gewürdigt (vgl. Abbildung 30).

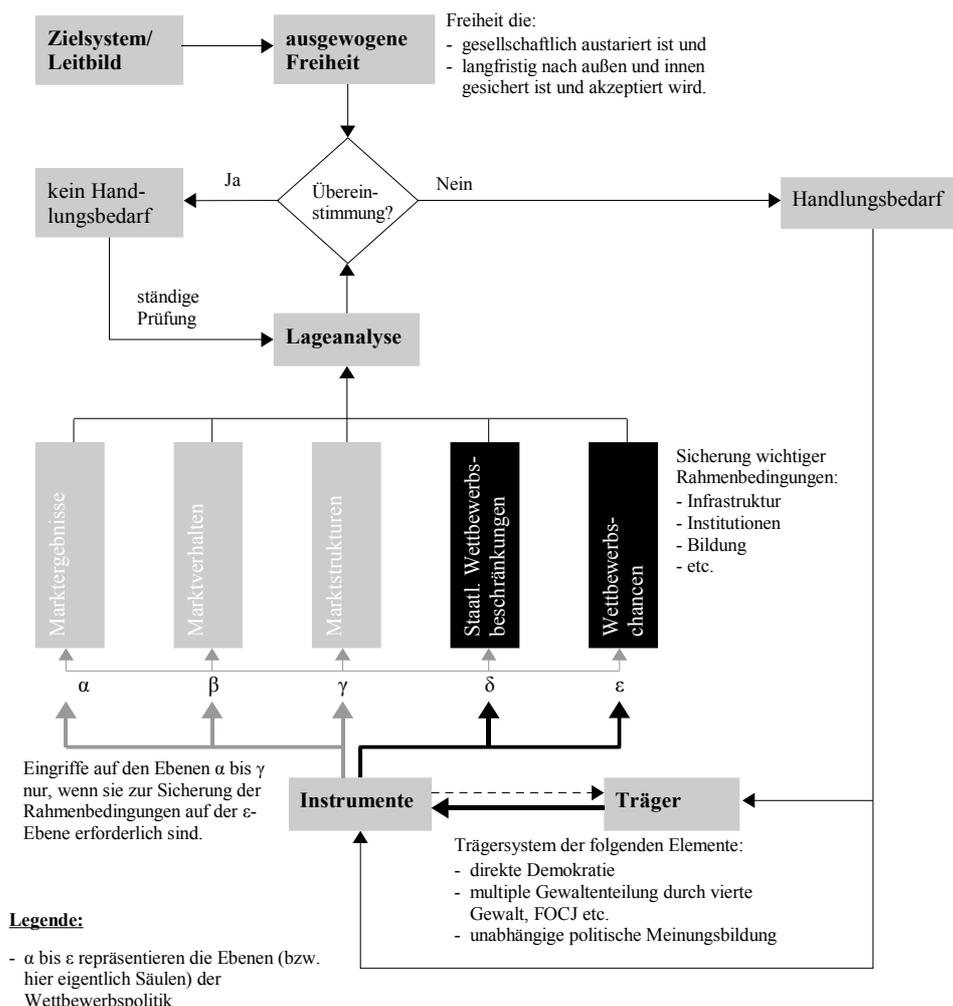


Abbildung 31: Die rahmenorientierte Wettbewerbspolitik.

Geradezu konträr ist die nun zu präsentierende wettbewerbspolitische Alternative. In Abbildung 31 werden die wesentlichen Elemente dieser dargestellt. Auf den ersten Blick ersichtlich, erfolgt eine Abkehr von den Symptomen (Alpha) bzw. den vordergründigen Ursachen (Beta und Gamma) hin zu den eigentlichen, dahinter liegenden Ursachen (Delta und Gamma) – den wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen. Dabei ändern sich auch, wie sich noch zeigen wird, das Zielsystem sowie die Analyse der Instrumente und Träger.

Ein Vergleich mit der Medizin bietet sich geradezu an.¹ Die herkömmliche Wettbewerbspolitik kann dabei mit dem Verhalten der modernen Medizin verglichen werden. Der Patient schildert dem Arzt seine Symptome und erhält zumeist eine dagegen gerichtete Therapie - die zugrunde liegenden Ursachen werden dabei oftmals vernachlässigt. Der Arzt interveniert, ohne das eigentliche Problem zu lösen. Die süd- und ostasiatisch inspirierte ganzheitliche Medizin versucht demgegenüber nicht die Symptome, sondern die Ursachen zu behandeln.

In der Fallstudie 1 wurden die hohen Strompreise attestiert und kritisiert. Die herkömmliche Wettbewerbspolitik wendet sich gegen die Ergebnisse, das Verhalten und die Strukturen auf diesen Märkten. Stattdessen sollten die eigentlichen Ursachen aufgespürt werden. Warum können die Stromanbieter so hohe Preise verlangen? Eine Regulierung der Strompreise erscheint wenig subtil und zudem rein symptomatisch. Die Basis für die Macht der Stromanbieter liegt in ihrer ehemals staatlichen Monopolstruktur. Ihre Netze wurden im Schutze eines staatlichen Monopols errichtet. Gerade die Netze bestimmen aber die Macht der Stromanbieter. Folglich könnte der Erfolg wesentlich nachhaltiger sein, indem nicht wettbewerbspolitisch in die Märkte interveniert, sondern das restliche staatliche Handeln hinterfragt würde. Dazu zählen nicht nur staatliche Wettbewerbsbeschränkungen auf der Delta-Ebene. Ziel einer alternativen Wettbewerbspolitik kann keine staatliche Abstinenz sein, sondern erfordert bisweilen ein gezieltes, bewusstes und konsistentes Handeln. Der Staat hat längst noch nicht ausgedient, auch wenn der neoliberal inspirierte, intellektuelle Mainstream ausgehend von den USA lange Zeit einen drastischen Rückzug des Staates forderte. Dies war sicherlich gut und wichtig. Jedoch darf jetzt nicht der Fehler gemacht werden, vitale staatliche Aufgaben aufzugeben. Die düsteren vorstaatlichen Zustände, die Thomas Hobbes so eindringlich beschrieben hat, konnten in den 90er Jahren leider allzu deutlich auf dem Balkan und in Somalia beobachtet werden. Die letzten Jahre zeugen von einem gewissen Stimmungsumschwung. Trotz Globalisierung wird dem Nationalstaat eine gewichtige Rolle zugewiesen – wenn auch nicht in dem Umfang, wie sie noch vor wenigen Jahrzehnten als optimal erschien. Francis Fukuyama kann dabei als Stimmungsbarometer ausgemacht werden, der jüngst in seinem Werk »Staaten bauen« auf diesen Wandel hinwies.² Darin unterscheidet er zwischen der Bandbreite und der Stärke von Staaten. Während viele Fehler der vergangenen Jahrzehnte in der Ausdehnung des Staates auf möglichst viele Lebensbereiche und Märkte lagen, zieht er diesem Ansinnen hingegen die Stärke des Staates in den Gebieten vor, in denen er aktiv ist.³

Die Fallstudie Strom zeigt dabei, dass bisweilen ein direkter staatlicher Eingriff in die Märkte sinnvoll sein kann. So ist gerade die vertikale Konzentration der Stromproduzenten und der Netzbetreiber vielen wettbewerbspolitischen Beobachtern ein Dorn im Auge. Daher mag es in Aus-

¹ Die Analogie wird häufig und gerne benutzt und wirkt daher bisweilen etwas abgegriffen. Trotzdem ist sie, sofern sie nicht überstrapaziert wird, ausnehmend anschaulich.

² Vgl. Fukuyama (2006).

³ Damit lässt sich auch die erstaunliche Tatsache klären, warum bspw. skandinavische Länder trotz höherer Staatsquote ähnlich prosperieren wie angelsächsische Länder, die wiederum eine deutlich niedrigere Staatsquote als Deutschland aufweisen. Entscheidend ist also nicht die Bandbreite staatlicher Aktivitäten, sondern vor allem deren Effizienz. Die deutsche Variante, eine relativ hohe Staatsquote mit schwindenden Investitionen in Forschung und Bildung zu kombinieren, kann dabei sicherlich als Holzweg bezeichnet werden.

nahmefällen sinnvoll sein, als Staat direkt in die Märkte durch eine vertikale Entflechtung einzugreifen. Auch hier zeigt sich die Analogie zur Medizin. Zwar mag die ganzheitliche Medizin eine interessante Form der Medizin darstellen, bisweilen ist aber eine Ergänzung durch die Schulmedizin erforderlich. Bei einer akuten Lungenentzündung führt wohl kein Weg an einer antibiotischen Behandlung vorbei. Jedoch sollte die Einnahme von Antibiotika nicht auch auf Trivialerkrankungen ausgedehnt werden. Penicillin und sonstige Antibiotika sind eine wunderbare Erfindung des Menschen. Sie sollten weder dämonisiert noch übertrieben häufig angewandt werden. Demnach ist eine kombinierte Therapie vorzuziehen. So auch für die Wettbewerbspolitik: Nicht entweder traditionelle Wettbewerbspolitik oder ein vollkommener Rückzug des Staates sind angebracht, sondern eine Kombination. Der Staat sollte so wenig wie nötig, aber an den richtigen Stellen wohl dosiert intervenieren. Somit beinhaltet der Vorschlag letztlich ein Amalgam der divergierenden traditionellen Ideen. Er beruft sich dabei auf die schon in Kapitel 1 beschriebene grundlegende Idee hinsichtlich des wettbewerbspolitischen Wirkungszusammenhangs. Demnach lässt sich ein ausgewogen-liberales Zielsystem nicht durch Wettbewerb, sondern nur durch die Gewährleistung von Wettbewerbschancen langfristig sichern. Somit erscheint nicht der Wettbewerb der Kontrahenten (bzw. Wettkampf) als das eigentliche Zwischenziel bzw. als öffentliches Gut, sondern die Umsetzung passender Rahmenbedingungen auf den Ebenen Delta und Epsilon. Daraus folgert zwangsläufig ein diskretionärer Handlungsspielraum staatlicher Instanzen. Dies wurde in der Literatur hinlänglich oft zurecht kritisiert. Jedoch hieße es den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben, wollte man zulasten politökonomischer Gefahren, staatliche Instanzen streng an Regeln binden. Die große Herausforderung der hier vorzustellenden wettbewerbspolitischen Alternative wird daher die Schaffung eines wettbewerbspolitischen Entscheidungsmechanismus sein, der möglichst geringen politökonomischen Gefahren ausgesetzt ist.

Von der Idee eines perfekten oder optimalen Systems sollte Abschied genommen werden. Insbesondere die Ableitung der relevanten Rahmenbedingungen kann letztlich nicht vollkommen objektiv erfolgen. Allerdings gilt dies, wenn nicht noch in stärkerem Ausmaße, auch für die Identifikation von Wettbewerbsbeschränkungen durch die traditionelle Wettbewerbspolitik. Genauso sind die Realisierungschancen einer alternativen wettbewerbspolitischen Konzeption fraglich. Es ist davon auszugehen, dass der hier präsentierte Vorschlag auf beinahe einhellige Ablehnung durch das politische Establishment stößt. Das spricht nicht grundsätzlich gegen eine solche Konzeption. Einige Länder haben in den letzten Dekaden gezeigt, dass der ökonomische Leidensdruck groß genug werden kann, um eine fundamentale wirtschaftspolitische Wendung vorzunehmen. Dabei muss nicht erst das wirtschaftswissenschaftliche Vorzeigebispiel Neuseeland genannt werden. Selbst viele unserer Nachbarländer sind inzwischen auf einem wesentlich freiheitlicheren und marktwirtschaftlicher orientierten Kurs angelangt. Und hier besteht auch die Chance für Vorschläge zur fundamentalen wirtschaftspolitischen Umkehr.

Es folgt nun eine kurze Ergänzung zur dynamischen Wettbewerbstheorie. Der Wettbewerbspolitik stellen sich anschließend zwei grundsätzliche Fragen: (1) Inwiefern besteht ein wettbewerbspolitischer Eingriffsbedarf? Dabei wird das postulierte Zielsystem mit der diagnostizierten

Lage verglichen. (2) Wie kann einem gegebenenfalls vorhandenen Eingriffsbedarf wettbewerbspolitisch begegnet werden? Dabei bedarf es aufgrund politökonomischer Erwägungen einer engen Verzahnung der Instrumente und der Träger. Der Schwerpunkt der Analyse liegt bei der institutionellen Gestaltung der Träger. Diese Aspekte werden Schritt für Schritt erörtert. Zum Abschluss werden die Ergebnisse zusammengefasst.

4.2 Zugrunde liegende Wettbewerbstheorie

4.2.1 Einleitung

Inzwischen dürften nur noch wenige Wirtschaftswissenschaftler die dynamische Wettbewerbstheorie ablehnen, die so anschaulich das Auf und Nieder, die Innovationen und Imitationen, die schöpferische Zerstörung beschreibt. In Kapitel 2.2.4 wird die dynamische Wettbewerbstheorie ausführlich dargelegt. Im Folgenden wird sie ebenfalls das theoretische Rüstzeug für die wettbewerbspolitischen Betrachtungen darstellen. Sie bedarf allerdings einiger Anmerkungen.

4.2.2 Wettbewerbsdefinition

Die grundlegende Fehlorientierung der Wettbewerbspolitik liegt auch in der Vorstellung dessen begründet, was unter Wettbewerb zu verstehen ist. In der praktischen und theoretischen Wettbewerbspolitik, aber auch in der öffentlichen Meinung scheint man von einem Wettbewerb auszugehen, der als *Wettkampf* bezeichnet werden könnte. Konstitutiv für diese Sicht ist der so genannte *spirit of competition* der (potenziellen) Kontrahenten, der Wille zum Wettkampf, der kooperatives Verhalten möglichst ausschließt. Eine liberale Sicht, wie sie dieser Arbeit in Form des ausgewogen-liberalen Zielsystems zugrunde liegt, kann jedoch kein aktives Verhalten fordern und dieses als wettbewerbspolitisch erstrebenswert charakterisieren. Eine liberale Sichtweise überlässt das Verhalten den freien Bürgern. Ob diese nun kooperieren oder konkurrieren wollen, ist deren Angelegenheit. Dabei kann auch nicht der Verweis auf mögliche gesamtwirtschaftliche Vorteile als Argument für die aktive Konkurrenz gelten.

Im Grunde genommen könnte es eigentlich egal sein, welche Metapher oder Definition für Wettbewerb der Wettbewerbspolitik oder wettbewerbspolitischen Diskussionen zugrunde liegt, sofern sie heuristisch geeignet ist. Gerade hier liegt aber die Crux: Metaphern haben einen bedeutenden Einfluss auf unser Denken. »Metaphern gelten häufig nur als Mittel zur Ausschmückung von Gedankengängen, aber ihre Bedeutung reicht viel weiter. Denn der Gebrauch von Metaphern umfasst eine Denkungsart und eine Sichtweise, die auf unser allgemeines Verständnis der Welt schließen lässt. Forschungen auf ganz unterschiedlichen Gebieten haben zum Beispiel gezeigt, dass Metaphern einen prägenden Einfluss auf die Wissenschaft, auf unsere Sprache und unser Denken und auch darauf haben, wie wir uns im Alltag ausdrücken.«⁴ Wenn Wettbewerb metaphorisch mit Wettkampf gleichgesetzt wird, dann verwundert es nicht, wenn das Ziel der Wettbe-

⁴ Morgan (1997), S. 15.

werbspolitik die Identifikation von Märkten ist, die dem Wettkampfideal nicht entsprechen. Der Ruf nach dem Herbeiführen von Wettkämpfen dürfte die wettbewerbspolitische Folge sein. Es stellt sich nun die Frage, welche Metapher des Wettbewerbs geeigneter wäre, als Ideal einer freiheitlich ausgerichteten Wettbewerbspolitik zu dienen.

Im alltäglichen Sprachgebrauch zeigt sich hier eine interessante Zweideutigkeit des Begriffs Wettbewerb: Zum einen, wie schon erwähnt, im Sinne von Wettbewerb als Wettkampf. Die Tour de France 2003 hat zu einem interessanten Wettbewerb (Wettkampf) zwischen L. Armstrong und J. Ullrich geführt. Zum anderen aber die Organisation des Wettbewerbs selbst. In diesem Fall wird die Tour 2003 als Wettbewerb bezeichnet, unabhängig davon, ob die Kontrahenten einem *spirit of competition* nachgehen oder nicht. Selbst dann, wenn alle Fahrer Händchen haltend gemeinsam als 1. in Paris eintreffen würden, wäre die Tour als Wettbewerb zu betrachten.⁵ Dies schließt nicht aus, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Wettkampf wahrscheinlich wird. In diesem Sinne bleibt die Tour als Organisation ein Wettbewerb - unabhängig vom Verhalten der potenziellen Konkurrenten. Eine solche Sicht des Wettbewerbs könnte als *Organisationsmetapher* des Wettbewerbs bezeichnet werden. In dieser Arbeit wird zur deutlichen Abgrenzung die erste Form als Wettkampf, die zweite Form als Wettbewerbsrahmen bezeichnet; Wettbewerb kann hingegen beides sein.

4.2.3 Potenzieller Wettbewerb

In Anlehnung an die Chicago-School bzw. das Konzept der bestreitbaren Märkte⁶ wird dem potenziellen Wettbewerb eine große Bedeutung beigemessen.⁷ Demnach verhindern vorrangig staatliche Marktbarrieren (Zunftordnungen, Handwerksordnung, Patentrecht usw.) und natürliche Monopole langfristig wirksam den potenziellen Wettbewerb. Zwar mögen technisches Know-how, erforderliches Real- und Humankapital und dergleichen einen Vorsprung gegenüber der Konkurrenz gewähren. Aber in der betriebswirtschaftlichen Realität hat sich noch immer gezeigt, dass sich Marktpositionen nicht ewig aufrecht erhalten lassen. Der Erfolg von Heute besiegelt den Untergang von Morgen. Die Geschichte unzähliger Unternehmen kann dies bezeugen. Sollen nicht die Idee von Nixdorf, Kleincomputer statt Großrechnern herzustellen, das Erfolgskonzept der Zukunft zu sein? Wer hätte gedacht, dass die Pioniere der mobilen Telekommunikation von einem finnischen Gummistiefel-Hersteller an den Rand gedrängt werden? Die Liste der temporären Markterfolge ließe sich beliebig verlängern. Damit soll keineswegs angedeutet werden, dass Marktmacht unproblematisch ist, sofern potenzieller Wettbewerb vermutet wird. Jedoch zeigt die Wirtschaftsgeschichte, dass Marktmacht zumeist nur ein temporäres Phänomen dar-

⁵ Zwar hätte man in diesem Fall keinen »spirit of competition«, dafür aber wahrscheinlich einen »spirit of fairness« - Doping wäre nicht erforderlich.

⁶ Vgl. Kapitel 5.4.6.

⁷ Andererseits sollte auch nicht, wie im Rahmen des Konzepts der bestreitbaren Märkte, davon ausgegangen werden, dass er grundsätzlich in ausreichendem Maße vorhanden sei, da insbesondere Unteilbarkeiten und versunkene Kosten eine nicht zu verachtende Bedeutung haben und zu natürlichen Monopolen führen können. Vgl. zur Problematik Aberle (1992, S. 20-2).

stellt, wiewohl diese für die Zeitgenossen verheerende Wirkungen haben kann. Potenzieller Wettbewerb fehlt jedoch dort, wo Netzinfrastrukturen es für potenzielle Konkurrenten nicht lohnenswert erscheinen lassen, ein Parallelnetz zu etablieren. Zudem erfordert potenzieller Wettbewerb eben eines Potenzials. Dieses bedarf einer ausgezeichneten Infrastruktur, eines Arbeitsmarkts der von gut ausgebildeten Mitarbeitern zehrt, eines innovativen Umfeldes, das eine enge Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen ermöglicht und dergleichen mehr. Folglich entsteht potenzieller Wettbewerb nicht durch staatliche Abstinenz.

4.2.4 Substitutionswettbewerb

In diesen Zusammenhang des potenziellen Wettbewerbs passt auch die Hervorhebung der Substitutionskonkurrenz. Nicht nur die potenzielle Konkurrenz auf dem gleichen Markt ist von Bedeutung, auch die potenzielle oder faktische Konkurrenz auf ähnlichen Märkten muss angemessen berücksichtigt werden.⁸ Es ist nicht unbedingt erforderlich, dass ein marktmächtiges Unternehmen durch Konkurrenz auf dem angestammten Markt bedrängt wird. Genauso gefährlich ist die Möglichkeit, dass (potenzielle oder faktische) Kunden ein ähnliches Produkt nachfragen.⁹ Dieser Aspekt ist ohnehin ein gewichtiger Kritikpunkt an vielen ökonomischen Theorien. In der mikroökonomischen Forschung werden für gewöhnlich einzelne Märkte betrachtet, wobei von anderen Märkten abstrahiert wird. In der makroökonomischen Forschung werden aggregierte Größen betrachtet, was einen noch geringeren Aussagewert bezüglich einzelner Märkte bedingt. Die Bedeutung des Substitutionswettbewerbs verstärkt sich durch das Internet, das eine zunehmende potenzielle Markttransparenz induziert. Die Problematik wird schon in Kapitel 3.3.5 erläutert. Darin wird dargestellt, dass es dem Bundeskartellamt erhebliche Probleme bereite, aufgrund von Substitutionsbeziehungen einen relevanten Markt objektiv abzugrenzen.

4.2.5 Komplementärwettbewerb

Hier ist der Zusammenhang genau umgekehrt. Zwei Seiten von Anbietern komplementärer Produkte (Automobilhersteller und Erdölkonzerne) mögen an einem Strang ziehen. Wird die eine Seite in Mitleidenschaft gezogen, trifft es zunächst auch die andere. Insofern dürfte von einem (Parallel-) Wettbewerb hier nicht die Rede sein. Allerdings sind diese Beziehungen nicht zwangsläufig langfristig. Würden sich etwa die Automobilhersteller verstärkt für den Einsatz alternativer Energieträger entscheiden, würde die genannte Komplementarität dahin schmelzen. Dieser gegenseitige Druck zur Effizienz kann durchaus auch als Wettbewerbsdruck betrachtet werden.

⁸ Insbesondere der technische Fortschritt führt zu einer Vielzahl von Produkten, die ähnlichen Bedürfnisse der Konsumenten dienen. Der Hersteller von CD-Rohlingen muss nicht nur mit anderen Herstellern konkurrieren, sondern ist auch noch dem Angebot der DVD-Rohlinge, MiniDiscs, Musikkassetten, Speicherkarten und MP3-Playern ausgeliefert.

⁹ Dies gilt auch für den Vergleich mit der Tour de France. Sollte durch wechselseitige Sympathie der Fahrer füreinander das Wettkampfelement fehlen, dürfte die Begeisterung für den Wettbewerb langfristig sinken. Das Zuschauerinteresse dürfte hin zu alternativen Veranstaltungen wandern (bspw. Giro d'Italia oder alternative Sportarten). Somit folgert eine angemessene Gestaltung der Rahmenbedingung über den Wettbewerb im Austauschprozess auch i. a. den Wettkampf der Akteure untereinander.

Bisher hat die Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilmonopolisten Microsoft (Software) und Intel (Prozessoren) im Bereich der Personal Computer hervorragend funktioniert. Sollte allerdings eine Seite nachhaltig an Performance einbüßen, wäre die Ehe wohl schnell geschieden.

4.2.6 Natürliche Monopole

Natürliche Monopole¹⁰ sind durch die Existenz von sinkenden Durchschnittskosten gekennzeichnet.¹¹ Liegen zudem nicht unerhebliche *Irreversibilitäten* (*sunk costs*) vor, spricht man von einem nicht bestreitbaren natürlichen Monopol bzw. einem natürlichen Monopol mit monopolistischen Engpass (*bottleneck*). Diese Form natürlicher Monopole ist wettbewerbspolitisch wesentlich problematischer. Sie lassen sich einerseits im Bereich von physische Netzen finden: a) Stromnetz, b) Gasnetz, c) Wassernetz, d) Kanalisation, e) Telefonnetz, f) Eisenbahn-Schiennetz, g) TV-Kabel-Netz, h) Pipelines und i) Satelliten (GPS). Irreversibilitäten liegen andererseits in einem geringeren Maße auch im Bereich der Informationsverarbeitung in Form von digitalen Standards bei der Nachfrage nach PC-Betriebssystemen, Standard-Anwendungssoftware und Internet-Suchmaschinen vor.¹² Folglich handelt es sich zumindest bei der ersten Fallstudie (Strom) und in deutlich geringerem Maße auch bei der zweiten (Software) um natürliche Monopole mit monopolistischem Engpass. Aus Sicht des postulierten Zielsystems sind bottlenecks nur dann bedeutsam, wenn ihr Angebot eine bedeutsame Rahmenbedingungen für eine Vielzahl von Märkten darstellt.

4.3 Zielsystem der wettbewerbspolitischen Alternative

4.3.1 Einleitung – Präferenz gesellschaftspolitischer Ziele

Ziele lassen sich mehr oder weniger gut in Kategorien und Hierarchien einteilen, sie können auf Konsistenz bzw. Widersprüchlichkeit hin untersucht werden, jedoch nicht logisch begründet werden. Ziele sind räumlich, zeitlich und personell bedingt. Sie stellen ein Werturteil des Denkenden oder Handelnden dar. Zudem ist eine Unterscheidung zwischen Zielen und Mitteln bisweilen nicht in hinreichendem Maße möglich. So fällt insbesondere eine Unterscheidung von Zwischenzielen und Mitteln (Instrumenten) schwer. Ziele stellen überdies ein komplexes, wechselseitig abhängiges System dar, das sich oftmals nur schwer in eine Zielhierarchie pressen lässt. Welche Ziele werden für die hier vorzustellende wettbewerbspolitische Alternative gewählt?¹³ Für die Wettbewerbspolitik sind eine ganze Reihe möglicher Ziele denkbar. Sie lassen sich, wie

¹⁰ Vgl. hierzu: Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 180 ff. u. Knieps (2007), S. 157.

¹¹ Sinkende Durchschnittskosten treten in der Industrie häufig bei Vorliegen einer Fixkostendegression auf. Jedoch stehen einer daraus eventuell abzuleitenden unternehmerischen Gigantomanie mit der Größe steigende Organisationskosten gegenüber (vgl. Kapitel 2.3.3.2).

¹² Irreversibilitäten bzw. versunkene Kosten entstehen hier weniger beim Anbieter, sondern beim Kunden. Die langfristige Etablierung von MS Windows (Fallstudie 2) bzw. MS Office als Software-Standard basiert gerade auf langjährigen (Humankapital-) Investitionen der privaten und unternehmerischen Kunden.

¹³ Zudem muss zwischen den Zielen, die der wissenschaftliche Betrachter postuliert, den Zielen der wirtschaftspolitisch Handelnden und den Zielen der Betroffenen unterschieden werden.

in Kapitel 2.3.2 dargestellt wird, in verschiedenen Ebenen fassen. Zuoberst stehen die gesellschaftspolitischen Ziele, darunter könnten die in der Öffentlichkeit hauptsächlich diskutierten gesamtwirtschaftlichen Ziele und schließlich die spezifischen Funktionen des Wettbewerbs erfasst werden. Die folgende Analyse konzentriert sich auf gesellschaftspolitische Ziele. Gesamtwirtschaftliche Ziele und Wettbewerbsfunktionen werden aus einem liberalen Blickwinkel heraus abgelehnt. Der Zusammenhang zwischen ihnen und den gesellschaftspolitischen Finalzielen wird als nicht stichhaltig genug betrachtet.

Im Fokus stehen somit die gesellschaftspolitischen Ziele, die jedoch mit bestimmten Problemen verknüpft sind: (1) Es gibt keine allgemeingültige Sammlung gesellschaftspolitischer Ziele. In Kapitel 2.3.2 werden Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden, Fortschritt und Wohlstand als die geläufigsten gesellschaftspolitischen Ziele westlicher Industrienationen aufgelistet.¹⁴ (2) Wie schon oben dargelegt wurde, haben gesellschaftspolitische Ziele andererseits den gravierenden Nachteil der mangelnden Operationalisierbarkeit. Damit sind die gesellschaftspolitischen Ziele einer empirischen Analyse und Kontrolle weniger zugänglich als bspw. die gesamtwirtschaftlichen Ziele. (3) Schließlich sind die genannten Ziele noch unbestimmt und eröffnen vielfältige Interpretationsmöglichkeiten.¹⁵

Dieser Arbeit liegt das grundsätzliche Bekenntnis eines liberalen Weltbildes zugrunde. Doch was ist darunter zu verstehen? Gerade das Etikett *liberal* wird in mannigfaltiger Art und Weise ge- und missbraucht. Freiheit kann dabei niemals absolut sein. Freiheit hat verschiedene Facetten und führt innerhalb dieser zu unterschiedlichen Begrenzungen.¹⁶

4.3.2 Die Einbindung der Freiheit in ein System gesellschaftspolitischer Ziele

Das Individuum sollte so frei als möglich vor Zwängen, im Willen und Handeln sein. Jedoch stößt die individuelle Freiheit dort an ihre Grenzen, wo die Freiheit des Mitmenschen tangiert wird. In einer Gesellschaft kann die Freiheit des Einzelnen nicht unbegrenzt sein, sondern bedarf eines gesellschaftlichen Ausgleichs. Darin zeigt sich auch die im Rahmen dieser Arbeit postulierte Form der Gerechtigkeit. Sie fordert nur ein gesellschaftliches Austarieren der individuellen Freiheitsspielräume. Freiheit und Gerechtigkeit hängen insofern eng zusammen. Freiheit bedarf einer »gerechten« Abwägung der sich teilweise gegenseitig beeinträchtigenden Freiheitsräume. »Absolute, totale Handlungsfreiheit, etwa im Sinne völligen Fehlens staatlicher Reglementierungen für alle, ist logisch gar nicht denkbar, da die so verstandenen Freiheitsbereiche der Subjekte in der Regel nicht komplementär, sondern substitutiv sind. ... So führt der Schutz der Freiheit des Innovators durch ein Patent automatisch zur Einengung der Freiheit von Imitatoren. Dem gemäß

¹⁴ Vgl. Streit (2005), S. 263 ff., der noch auf Demokratie und Rationalität als Verfahrensnormen verweist, die neben ihrem inhärenten Zielcharakter auch zur Verwirklichung anderer Grundwerte beitragen.

¹⁵ Vgl. Kapitel 2.3.2.1.

¹⁶ Vgl. Streit (2005), S. 238 und Kapitel 2.3.2.1.

kann Freiheit gar nicht als absolute, sondern ausschließlich als relative Freiheit interpretiert werden.«¹⁷

Eine realistische Sicht der Freiheit bedarf also eines gewissen gesellschaftlichen Ausgleichs. Ferner kann ein freiheitliches System nur dann Bestand haben und somit die individuellen Freiheitsräume gewährleisten, sofern es von außen und innen akzeptiert wird.¹⁸ Ein System das durch Krieg oder Bürgerkrieg gekennzeichnet ist, schränkt die individuellen Freiheitsspielräume außerordentlich ein. Dieser Aspekt der Freiheit könnte auch als Frieden bezeichnet werden.¹⁹ Andererseits muss die gesellschaftlich ausgewogene und akzeptierte Freiheit auch langfristig gesichert werden. Diese dynamische Komponente der Freiheit könnte als Sicherheit bezeichnet werden. Daraus leitet sich das schon eingangs postulierte *ausgewogen-liberale Zielsystem* ab, das langfristig nach außen und innen gesichert, akzeptiert und gesellschaftlich ausbalanciert sein sollte. Darin zeigt sich die Freiheit in ihrer spezifischen Definition als oberstes Ziel im Rahmen der gesellschaftspolitischen Ziele Gerechtigkeit, Frieden und Sicherheit in ihren jeweils spezifischen Definitionen.

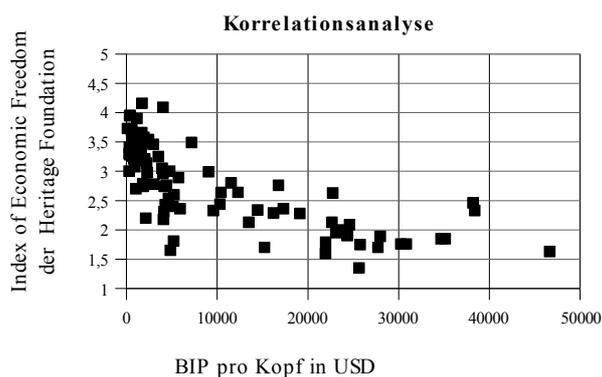


Abbildung 32: Korrelation zwischen ökonomischer Freiheit und BIP/Kopf in USD.²⁰

Die Ziele Fortschritt und Wohlstand sind aus einer liberalen Sichtweise heraus nicht zwingend erforderlich. Liberales Denken schießt nicht auf die Ergebnisse. Dies ist insofern unbedenklich, als es ein liberales Vorurteil ist, dass eine grundsätzliche Zielharmonie zwischen Freiheit einerseits und Fortschritt und Wohlstand andererseits existiere. Dieses Vorurteil kann aber auch empi-

¹⁷ Herdzina (1999), S. 13.

¹⁸ Dabei muss bisweilen ein von außen nicht akzeptiertes System verteidigt werden, insbesondere dann, wenn eine freiheitliche Grundordnung durch Totalitarismus oder Fundamentalismus bedroht wird.

¹⁹ Dabei sind Gerechtigkeit und Frieden nicht gleichzusetzen. Friedlich könnte auch ein gesellschaftlich nicht ausartiertes System sein, sofern die Unterdrückten die Unterdrückung akzeptieren. Umgekehrt muss ein gesellschaftlich ausbalanciertes System nicht zwangsläufig friedlich sein, insbesondere dann, wenn sich unzufriedene Minderheiten gegen das System auflehnen. Obendrein ist nicht im Sinne des naiven paläoliberalen Optimismus des 18. und 19. Jahrhunderts davon auszugehen, dass Freiheit auch Frieden impliziert. Diese Sicht ist spätestens seit den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts überholt. Vielmehr bedarf ein freiheitliches System einer Ergänzung durch Frieden (vgl. Gwartney/Lawson/Gartzke 2005, S. 38).

²⁰ Quelle: Index of Economic Freedom der Heritage Foundation 2005, Miles/Holmes/O'Grady (2005) und BIP/Kopf in USD des Statistischen Bundesamts (2004).

risch untermauert werden. So ermittelt die Heritage Foundation in Washington D. C. regelmäßig den ›Index of Economic Freedom‹.²¹ Ein Vergleich in Form einer Korrelationsanalyse zwischen diesem Index und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in USD des Statistischen Bundesamtes liefert für die Länder, für die beide Werte verfügbar sind, eine eindeutige Korrelation in Höhe von -0,738. Da beim Index der Heritage Foundation zunehmende Freiheit mit einer abnehmender Indexzahl verbunden ist, handelt es sich hier um eine stark positive Korrelation, wie Abbildung 32 verdeutlicht.

4.3.3 Abgrenzung zur traditionellen Zielsetzung der Wettbewerbspolitik

Warum werden Wettbewerbsfunktionen nicht in den Zielkatalog aufgenommen? In der Literatur werden teilweise unterschiedliche Funktionen des Wettbewerbs genannt. Dazu zählen insbesondere Verteilung-, Anpassungs-, Allokations-, Entdeckungs-, Fortschrittsfunktion, Wettbewerbsfreiheit und die Kontrolle wirtschaftlicher und politischer Macht.²²

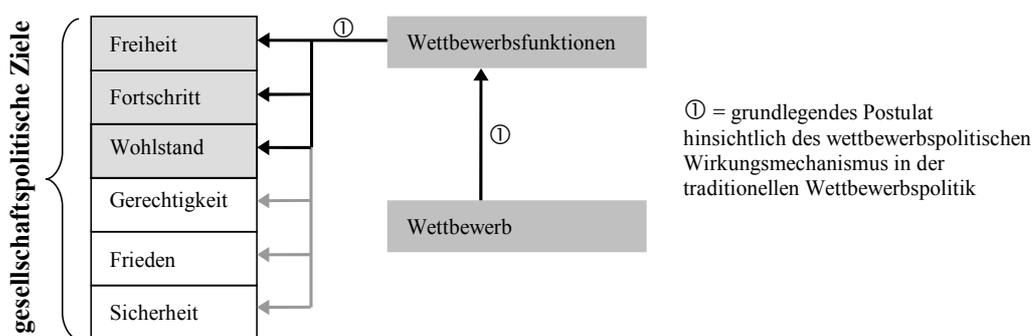


Abbildung 33: Der in der traditionellen Wettbewerbspolitik postulierte grundlegende Zusammenhang zwischen Wettbewerb, den Wettbewerbsfunktionen und den gesellschaftspolitischen Zielen.

Es darf nicht verwundern, dass sich die gesellschaftspolitischen Ziele und die Wettbewerbsfunktionen teilweise ähneln. So scheinen die Wettbewerbsfreiheit der Freiheit und die Fortschrittsfunktion dem gesellschaftspolitischen Ziel des Fortschritts zu entsprechen. Einige dieser Funktionen haben zudem den Vorteil, dass sie sich eher operationalisieren lassen. Trotzdem scheiden sie letztlich aus dem für diese Arbeit postulierten Zielkatalog aus. Wie ihr Name schon verheißt, werden dem Wettbewerb gewisse Funktionen unterstellt. Er wird somit instrumentell betrachtet. Dabei wird u. a. eine funktionale Beziehung zwischen aktivem Wettbewerb (Wettkampf) und den gesellschaftspolitischen Zielen (je nach Konzeption – zumeist Freiheit) unterstellt. Wettbewerb induziert somit die Wettbewerbsfunktionen und wirkt damit letztlich als Katalysator für die gesellschaftspolitischen Ziele Freiheit, Fortschritt und Wohlstand (siehe Abbildung 33).

²¹ Vgl. Miles/Holmes/O'Grady (2006).

²² Vgl. Kap. 2.3.2.3.

In der hier dargestellten alternativen Wettbewerbspolitik wird eine andere Vorstellung vertreten: Es wird zwischen dem Wettbewerbsrahmen und dem daraus u. U. resultierenden Wettkampf unterschieden. Nicht Wettbewerb, sondern ein adäquater Wettbewerbsrahmen trage zur Verwirklichung der gesellschaftspolitischen Ziele Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und Sicherheit bei (vgl. Abbildung 34).

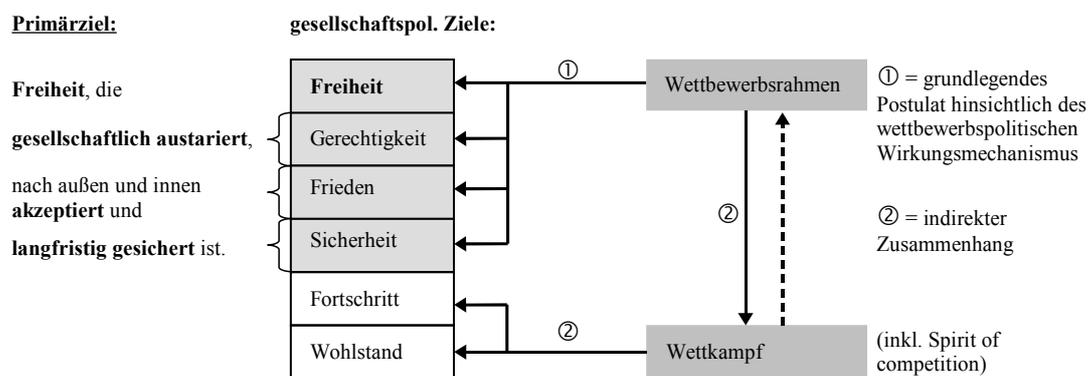


Abbildung 34: Der postulierte grundlegende Zusammenhang zwischen dem Wettbewerbsrahmen, Wettkampf, dem Primärziel und den gesellschaftspolitischen Zielen.

Diese Arbeit basiert auf der Annahme, dass Wettbewerb im Sinne von Wettkampf und die mit ihm assoziierten Funktionen nicht unbedingt als Zwischenziele zur Verwirklichung des ausgewogen-liberalen Zielsystems beitragen. Diese These kann ebenso wenig wie das grundlegende Postulat der traditionellen Wettbewerbspolitik bewiesen werden, und wird daher als fundamentale Annahme postuliert. Aus Sicht des gewählten Zielsystems nicht relevant, aber zu erwarten ist ein entsprechender Einfluss angemessener Rahmenbedingungen auf den aktiven Wettbewerb (=Wettkampf). Dieser wiederum wirkt entsprechend auf die gesellschaftspolitischen Ziele Fortschritt und Wohlstand. Das erste Postulat wird auch zumindest hinsichtlich der Rahmenbedingungen auf der Delta-Ebene in vielfältigen Veröffentlichungen zu diesem Thema vertreten. So ist die fundamentale Annahme dieser Indizes, dass sich Freiheit durch gewisse Kriterien – staatliche Rahmenbedingungen – messen lasse.²³ Das zweite (nicht relevante) Postulat dürfte ein liberales Vorurteil darstellen, das sich jedoch einigermaßen gut empirisch untermauern lässt (siehe Abbildung 32).²⁴

²³ Bspw. Gwartney/Lawson/Gartzke (2005) und Miles/Holmes/O'Grady (2006).

²⁴ Die Kausalitätsproblematik darf hierbei nicht übersehen werden. Letztlich hat in einem System für gewöhnlich jedes Element einen wenn auch marginalen Einfluss auf jedes andere Element. Insofern könnte auch gefolgert werden, dass die gesellschaftspolitischen Ziele auf den Wettbewerbsrahmen rückwirken. So könnte u. U. der gesellschaftliche Fortschritt zur Verwirklichung adäquater Rahmenbedingungen führen. Insofern könnte auch ein sich selbst verstärkender Kreislauf entstehen. Zu bedenken ist jedoch, dass schon eine Abgrenzung zwischen Freiheit und dem Wettbewerbsrahmen schwer fällt. Sen (2002) zählt zur Freiheit bspw. auch Bildung und das Gesundheitswesen, die im Folgenden als gewichtige Rahmenbedingungen der Freiheit betrachtet werden. Im Übrigen könnten die Rahmenbedingungen auch als Indikatoren für die Verwirklichung des postulierten Zielsystems interpretiert werden.

Wenn nicht unbedingt Wettkampf angestrebt wird, können auch die Funktionen des Wettbewerbs nicht als Zwischenziele der Wettbewerbspolitik gelten. Die Funktion des Wettbewerbsrahmens besteht hingegen genau darin, das *Primärziel* des ausgewogen-liberalen Zielsystems zu verwirklichen. Damit spielt auch die in der Literatur so häufig zitierte Dilemmathese keine Rolle. Sie wurde nicht absichtlich wegdefiniert, sondern hat aus normativer Sicht in einem liberalen Weltbild letztlich keine Bedeutung.²⁵

Bewusst wird bei der Zielanalyse auf eine Konkretisierung der Rahmenbedingungen verzichtet. Aufgrund des notwendigerweise flexiblen Rahmens, der zeit- und raumabhängig ist, wäre eine Konkretisierung und dauerhafte Festlegung der Rahmenbedingungen im Zielkatalog kontraproduktiv. Die anschließende wettbewerbspolitische Diagnose muss jedoch diese Frage beantworten.

4.4 Lageanalyse der wettbewerbspolitischen Alternative

4.4.1 Einleitung – Abschied von der traditionellen Diagnose

Gerade eben wurde postuliert, dass sich das primäre Ziel der hier vertretenen Wettbewerbspolitik – eine nach innen und außen akzeptierte und langfristig gesicherte, gesellschaftlich austarierete Freiheit – nur durch die Gewährleistung angemessener Rahmenbedingungen verwirklichen lasse. Damit wird von der traditionellen wettbewerbspolitischen Vorstellung Abschied genommen, nach der private Wettbewerbsbeschränkungen bspw. in Form von Kartellen und Zusammenschlüssen auf den Ebenen Alpha bis Gamma a priori einen wettbewerbspolitischen Eingriffsbedarf definieren. Dementsprechend wird die Lageanalyse nicht ausschließlich auf die symptomatische Diagnose von privaten Wettbewerbsbeschränkungen reduziert. Die hier dargestellte alternative Wettbewerbspolitik erweitert ihre Diagnose auf alle fünf Ebenen der Wettbewerbspolitik und setzt dabei ihren Schwerpunkt sogar auf die Ebenen Delta und Epsilon, die sich mit staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen und Wettbewerbschancen auseinandersetzen.

Im nächsten Abschnitt werden die Leitlinien einer solchen Vorgehensweise erläutert. Dabei stellen sich drei elementare Fragen: (A) Wie lassen sich die relevanten Rahmenbedingungen auf der Delta- und Epsilon-Ebene identifizieren? (B) Welche Rahmenbedingungen könnten als wettbewerbspolitisch relevant postuliert werden und wie lassen sich diese übersichtlich klassifizieren? (C) Welche Rahmenbedingungen erscheinen aus Sicht der sieben Fallstudien besonders relevant? Diese Fragen werden in den folgenden Abschnitten beantwortet. Zunächst werden Möglichkeiten zur Bestimmung der relevanten Rahmenbedingungen und deren Unzulänglichkeiten vorgestellt. Anschließend wird auf die Vorgehensweise verschiedener Institutionen verwiesen, die anhand von verschiedenen Kriterien bestrebt sind, die (ökonomische) Freiheit zu quantifizieren. Deren Kriterien sind überwiegend der Delta-Ebene zuzurechnen und dienen als reichhaltige Quelle zum Postulieren der relevanten Rahmenbedingungen gemäß Frage B. Die

²⁵ Vgl. Kap. 2.3.3.2.

praktische Wettbewerbspolitik würde jedoch an der Unmöglichkeit scheitern, alle relevanten Rahmenbedingungen ein für alle mal objektiv zu bestimmen. Daher ist auch der hier präsentierte wettbewerbspolitische Vorschlag situativ. Für einzelne Fälle, beispielsweise für die sieben Fallstudien, sind die jeweils relevanten Rahmenbedingungen in Form von staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen und Wettbewerbschancen zu identifizieren bzw. zu postulieren. Eine solche Vorgehensweise bedarf einer Handlungsanleitung. Dabei wäre ein Katalog möglicher Rahmenbedingungen hilfreich. Im Sinne der Frage B werden daher sodann relevante Rahmenbedingungen für die Ebenen Delta und Epsilon klassifiziert und begründet. Schließlich kann dann konsequenterweise eine Auswahl derjenigen Rahmenbedingungen vorgenommen werden, die aus Sicht der Fallstudien als besonders wichtig erscheinen. (Frage C). Diese Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es werden lediglich diejenigen Rahmenbedingungen betrachtet und erläutert, die den Wettbewerb bei den Fallstudien offensichtlich behindern oder fördern können. Ist hiermit ein wettbewerbspolitischer Eingriffsbedarf charakterisiert, müssen in der folgenden Analyse mögliche Lösungen gesucht werden.

4.4.2 Leitlinien der neuen wettbewerbspolitischen Diagnose

Wie könnte eine solche an den Rahmenbedingungen ausgerichtete Wettbewerbspolitik aussehen? Das Leitbild der rahmenorientierten Wettbewerbspolitik und die Orientierung an einem ausgewogen-liberalen Zielsystem erfordern einen Fokus auf die Ebenen Delta und Epsilon. Die Ebenen Alpha, Beta und Gamma stellen im Sinne des grundlegenden Postulats bezüglich des wettbewerbspolitischen Wirkungszusammenhangs nur im Ausnahmefall ein wettbewerbspolitisches Problem dar. Trotzdem dürfen die Gefahren einer Überhandnahme wirtschaftlicher und bisweilen auch politischer Macht nicht unberücksichtigt bleiben. In Kapitel 4.6 wird ein institutioneller Vorschlag unterbreitet, der selbst für derartige Situationen elegante Lösungen verspricht. Es ist zu bedenken, dass unzulängliche Wettbewerbschancen bisweilen auf privaten und staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen der ersten vier Ebenen basieren – etwa bei netzbasierten natürlichen Monopolen.

Die Vorgehensweise bei der Diagnose wettbewerbspolitisch relevanter Rahmenbedingungen könnte dabei wie folgt beschrieben werden: Zunächst ist gemäß Frage B eine sinnvolle Klassifizierung relevanter Rahmenbedingungen erforderlich. Anschließend sind für jeden zu betrachtenden Fall zwei Fragen zu beantworten: (a) Welche konkreten Rahmenbedingungen sind auf dem betrachteten Markt besonders bedeutsam? (b) Inwiefern fungiert der betrachtete Markt selbst als gewichtiger Faktor für eine Vielzahl anderer Märkte bzw. in welchem Umfang schafft der Markt Wettbewerbschancen auf anderen Märkten? Dabei sind bei Märkten, die auch als gewichtige Rahmenbedingungen für andere Märkte wirken, nicht nur die Wettbewerbschancen bedeutsam, sondern auch die Marktergebnisse. Schließlich ist die konkrete Lage hinsichtlich der relevanten Rahmenbedingungen zu erfassen. Diese Vorgehensweise wird in den folgenden Abschnitten anhand der einzelnen Fallstudien veranschaulicht.

4.4.3 Frage A: Wie lassen sich relevante Rahmenbedingungen identifizieren?

Es besteht grundsätzlich die Gefahr, den Rahmen zu weit zu fassen; letztlich kann alles irgendwie als Rahmenbedingung für irgendetwas betrachtet werden. Zudem ist es weder zu einem bestimmten Zeitpunkt noch weniger ein für alle Mal möglich, die relevanten Rahmenbedingungen wissenschaftlich einwandfrei zu bestimmen – sie unterliegen dem Wandel. Änderungen bedingen sich u. a. durch den technologischen, kulturellen, sozialen, ökonomischen und religiösen Wandel. Daneben haben bestimmte Rahmenbedingungen für unterschiedliche Regionen und Länder u. U. unterschiedliche Relevanz. Folglich sind die relevanten Rahmenbedingungen raum- und zeitabhängig. Im Sinne Hayeks könnte man sagen, dass nicht nur Wettbewerb, sondern auch dessen Rahmenbedingungen ein Entdeckungsverfahren darstellen.²⁶ Dabei besteht ebenfalls die Gefahr der Anmaßung nicht vorhandenen Wissens. Folglich ist ein strenger, von Raum und Zeit abhängiger Fokus auf wenige, entscheidende Elemente notwendig.

Zur Identifikation relevanter Rahmenbedingungen und deren Unzulänglichkeiten können die folgenden Möglichkeiten unterschieden werden: (1) Eine logische Ableitung der relevanten Rahmenbedingungen ist auszuschließen, obgleich sie natürlich die überzeugendste Vorgehensweise wäre. (2) Es wäre auch denkbar, mögliche Kriterien zu bestimmen, anhand derer die relevanten Rahmenbedingungen beurteilt werden. Im Anschluss könnte eine empirische Analyse die relevanten Rahmenbedingungen identifizieren. Jedoch wird damit das Problem lediglich auf eine andere Ebene verschoben, ohne es wirklich zu lösen. (3) Mögliche Rahmenbedingungen könnten i. V. mit 1. oder 2. durch eine empirische Analyse bestimmt werden. Darin liegt aber auch das Problem begründet: Eine Isolierung entscheidender Faktoren läuft, ohne eine zugrunde liegende konsistente Theorie, Gefahr, dem Historizismus bedenklich nahe zu kommen. Zumal dies mit enormen Gefahren von Daten- und Verfahrensfehlern verbunden ist.²⁷ Historische Vergleiche unterliegen der gleichen Problematik wie allgemeine empirische Untersuchungen. (4) Es könnte von wenigen Einzelbeispielen ausgehend überlegt werden, welche Rahmenbedingungen für den Erfolg oder Misserfolg besonders bedeutsam sein mögen. Ein solcher intuitiv-induktiver bzw. situativer Ansatz könnte beispielsweise auf den genannten Fallbeispielen basieren, und die dort relevanten Rahmenbedingungen eruieren.²⁸ (5) Als Ergänzung bietet sich der altbewährte quellenbasierte oder auf Reputation bauende Ansatz an. Das Rad muss nicht ständig neu erfunden werden. Es kann auf den reichhaltigen Fundus der Literatur verwiesen werden. Was wird in der Literatur als relevante Bedingung für Freiheit betrachtet? Schon in Kapitel 2.4.6 wird auf die in der wettbewerbspolitischen Literatur diskutierten staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen eingegangen.

²⁶ Zum Wettbewerb als Entdeckungsverfahren vgl. Hayek (1981b), S. 100-1.

²⁷ Entsprechende Erfahrungen wurden in vielen sozialwissenschaftlichen Bereichen gemacht, so auch in der Entwicklungsökonomik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (vgl. Hemmer 2002, S. 32 ff.).

²⁸ Dabei zeigt sich, dass die von Walter Eucken 1939 beschriebene große Antinomie zwischen der Beobachtung realer Sachverhalte und der Formulierung allgemeiner Theorien wahrscheinlich niemals vollkommen zufriedenstellend gelöst werden kann (vgl. Eucken 1965).

Bei allen genannten Vorschlägen zeigt sich, dass die notwendigerweise fehlende konsistente theoretische Basis den Kern des Problems darstellt. Alle bisher genannten Vorgehensweisen sind mehr oder weniger ungeeignet, objektiv die relevanten Rahmenbedingungen zu ermitteln. Dies ist kein grundsätzlicher Nachteil der rahmenorientierten Wettbewerbspolitik verglichen mit der herkömmlichen. Auch dort erfolgt die Bestimmung der privaten Wettbewerbsbeschränkungen letztlich situativ und willkürlich. Es kann bspw. nicht objektiv bestimmt werden, wann eine marktbeherrschende Stellung vorliegt.

Dementsprechend werden in Kapitel 4.4.4 bzgl. der Frage B die relevanten Rahmenbedingungen durch Rückgriff auf die Literatur subjektiv bestimmt bzw. postuliert. Entscheidendes Kriterium ist dabei die Frage, inwiefern bestimmte Rahmenbedingungen bzw. welche Rahmenbedingungen Wettbewerbschancen schaffen oder mehren. Auf der Epsilon-Ebene wird dabei primär auf die volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren referiert. Es wäre dabei unsinnig zu versuchen, sämtliche relevanten Rahmenbedingungen für alle Märkte zu ermitteln. Dies alleine schon deswegen, weil sich, wie schon erwähnt, Rahmenbedingungen wandeln. Daher wäre es eine reine Sisyphusarbeit, dies vollbringen zu wollen: Wäre die Arbeit vollbracht, wäre sie längst von der veränderten Wirklichkeit überholt. Daneben erscheint es aber auch unnötig. Stattdessen wird im Rahmen einer zweigeteilten Vorgehensweise zunächst eine möglichst stichhaltige Klassifikation relevanter Rahmenbedingungen durchgeführt. Anschließend müssen für jeden wettbewerbspolitisch brisanten Fall die relevanten Rahmenbedingungen situativ identifiziert werden. Dabei muss auch die Frage beantwortet werden, ob der betrachtete Markt selbst für andere Märkte als bedeutender Rahmenfaktor wirkt.

Eine solche Vorgehensweise könnte zunächst durchaus den Eindruck erwecken, sie würde einen massiven staatlichen Eingriffsbedarf induzieren. Wenn für alle wettbewerbspolitisch relevanten Märkte teilweise mehrere bedeutende Rahmenbedingungen postuliert würden, die es zu gestalten gelte, wirkte dies bei der Vielzahl der Märkte eher abschreckend. In diesem Sinne sollte jedoch eine an den Wettbewerbschancen ausgerichtete Wettbewerbspolitik nicht missverstanden werden. Denn einerseits dürften sich diejenigen Rahmenbedingungen, die Wettbewerb auf den Märkten hindern oder fördern auf sehr vielen Märkten ähneln. Andererseits liegt der Schwerpunkt eindeutig auf der Reduzierung staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen. Die unbefriedigenden Wettbewerbschancen reduzieren sich auf wenige grundlegende Aspekte.

Der quellenbasierte Ansatz bietet eine beinahe unbegrenzte Anzahl von Veröffentlichungen an, die mehr oder weniger geeignet sind, bei der Wahl möglicher Rahmenbedingungen zu helfen. Dabei muss die Spreu vom Weizen getrennt werden. Eine bedeutsame Quelle stellen die seit einigen Jahren ermittelten Indizes zur ökonomischen Freiheit verschiedener Institutionen dar. Dabei interessieren an dieser Stelle weniger die konkreten Ergebnisse für die einzelnen Länder oder Regionen. Vielmehr stellen die darin eingehenden Kriterien zur Messung der ökonomischen Freiheit einen wichtigen Ansatz zum Postulieren von zielkonformen Rahmenbedingungen dar.

Die *Heritage Foundation* in Washington D. C. hat im Jahre 2006 in Zusammenarbeit mit dem *Wall Street Journal* zum zwölften Mal einen Index zur ökonomischen Freiheit veröffentlicht.²⁹ Die ökonomische Freiheit wird dabei definiert als »the absence of government coercion or constraint on the production, distribution, or consumption of goods and services beyond the extent necessary for citizens to protect and maintain liberty itself«³⁰ und anhand von fünfzig unabhängigen Variablen gemessen, die in zehn breiter gefasste Faktoren zusammengefasst werden (vgl. Anhang A). Die Variablen sind dabei quantitativer und qualitativer Natur und nicht nur auf der Delta-Ebene angesiedelt, sondern auch in geringem Umfang der Epsilon-Ebene zuzurechnen (bspw.: informal market activities). Der vom *Fraser Institute* veröffentlichte »Economic Freedom of the World (EFW) Index« basiert bei einem grundsätzlich ähnlichen Aufbau auf fünf elementaren Aspekten und zahlreichen dazugehörigen Komponenten.³¹ Der dritte Index, der »Growth Competitiveness Index« des *World Economic Forums* basiert auf verschiedenen Subindizes und legt den Schwerpunkt nicht auf die Messung der ökonomischen Freiheit, sondern der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit.³² Die Subindizes können trotzdem als Datenquelle genutzt werden, zumal sie als Datenbasis für einige Kriterien des »Economic Freedom of the World Index« des *Fraser Instituts* genutzt werden.³³ Für 1999 haben John Byars, Robert McCormick und Bruce Yandle die ökonomische Freiheit für die 50 US-Bundesstaaten gemessen. Als Faktoren wählten sie dabei Taxation, Regulation, Litigation, Communalism, Conscription und Cash Transfer.³⁴

Zwar mögen die genannten Indizes eine wichtige Hilfestellung leisten, jedoch dürfen die Nachteile der dort jeweils gewählten Vorgehensweisen nicht unterschlagen werden:³⁵ Die Wahl der Kriterien ist letztlich subjektiv bzw. von wirtschaftstheoretischen Vorstellungen und Ideologien beeinflusst – so wird das Immaterialgüterrecht (Patentrecht) als Indikator für ökonomische Freiheit betrachtet (HF 45). In Kapitel 3.5.1 wird ausführlich erläutert, dass das Patentrecht nicht unbedingt als konstituierendes Merkmal eines freiheitlichen Systems interpretiert werden sollte. Zwar mehrt es die Freiheit des Innovators, schränkt aber gleichzeitig diejenige des Imitators ein. Die Ermittlung des HF-Index ist überdies stark auf US-amerikanische bzw. angelsächsische Werte bezogen. So wird innerhalb des Faktors »Informal market activity« der (HF J) die »Informal market gradings scale« ermittelt. Dort erhalten Länder mit »a free market economy with informal market in such thing as drugs and weapons« die Bestnote 1, während Ländern mit »some informal market involment in labor or pirating of intellectual property« nur die zweitbeste Note 1,5 bis 2 erhalten. Somit wird postuliert, dass Produktpiraterie die Freiheit mehr einschränkt, als die teilweise prohibitive Marktregulierung im Bereich von Drogen. Das stellt eine eindeutige Wertung

²⁹ Vgl. Miles/Holmes/O'Grady (2006)

³⁰ Miles/Holmes/O'Grady (2006) S. 56.

³¹ Ausführlich in: Gwartney/Lawson/Gartzke (2005), S. 9-10. Probleme, die sich bei der rechnerischen Ermittlung der Indizes ergeben, sind indes für die hier gewählte Betrachtung irrelevant.

³² Vgl. Porter et. al. (2005). Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Datenbasis teilweise auf Umfragen (survey data) und Fakten (hard data) beruht.

³³ Vgl. Gwartney/Lawson/Gartzke (2005), S. 173 ff.

³⁴ Vgl. Byars/McCormick/Yandle (1999), S. 8.

³⁵ Verweise auf einzelne Faktoren werden mit der Abkürzung für die Institution – HF für *Heritage Foundation* – und der Nummer des jeweiligen Faktors versehen.

dar, die nicht unbedingt aus dem Ziel der ökonomischen Freiheit abgeleitet werden kann, sondern auf einer rein subjektiv-kulturell determinierten Sicht basiert. Zudem zeugt die ganze Vorgehensweise nicht gerade von wissenschaftlicher Unvoreingenommenheit. Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen zumeist das erhoffte Resultat: Freiheit fördert Wohlstand.

Die Kriterien der untersuchten Indizes legen ihren Schwerpunkt auf die Delta-Ebene. Die Epsilon-Ebene bleibt unterrepräsentiert und auf die institutionelle Basis reduziert. Freiheit im Sinne des Primärziels wird jedoch nicht durch einen minimalistischen Staat verwirklicht. Der Staat trägt auch maßgeblich zur gesellschaftlichen Balance, Akzeptanz und langfristigen Sicherung der freiheitlichen Ordnung durch die Schaffung oder Unterstützung bestimmter Rahmenbedingungen auf der Epsilon-Ebene bei. Schließlich sind die Kriterien nur insofern bedingt auf die in dieser Arbeit verfolgte Fragestellung anwendbar, als die dort postulierte Freiheit nicht unbedingt derjenigen des Primärziels entspricht. Nicht zuletzt sollte erwähnt werden, dass Scheinkorrelationen nicht auszuschließen und zudem die Kausalitäten unklar sind.

4.4.4 Frage B: Welche Rahmenbedingungen sind allgemein relevant? Wie lassen sich diese klassifizieren?

Für die Delta-Ebene kann auf die in der Literatur genannten staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen zurückgegriffen werden (vgl. Kapitel 2.4.6 und 3.5.2). In Abbildung 35 wird dafür eine mögliche Klassifikation vorgestellt. Es muss betont werden, dass die genannten Aspekte lediglich im Normalfall Wettbewerbsbeschränkungen darstellen. Im Ausnahmefall mögen staatliche Unternehmen, Subventionen oder staatliche Garantien den Wettbewerb auf einzelnen Märkten sogar fördern. Dies dürfte jedoch allenfalls kurzfristig gelten und zudem meist zu Lasten der Allgemeinheit gehen, die ein solches Vorgehen finanzieren muss. Staatliche Beihilfen bzw. Subventionen erscheinen für die Empfänger auf den ersten Blick positiv. Sie haben aber negative Nebenwirkungen. Der negative Lerneffekt mindert die Anreize und fördert so Ineffizienzen und verzerrt zudem die Wirtschaftsaktivitäten. Daneben führt die notwendige Finanzierung zu weiteren Fehlallokationen. Damit mindern sie für eine gesamte Volkswirtschaft betrachtet sicherlich die summierten Wettbewerbschancen. Schließlich erhebt der hier vorgestellte alternative wettbewerbspolitische Ansatz ja gerade den Anspruch, nicht nur auf die konkrete Wettbewerbssituation eines Marktes zu schießen, sondern die Gesamtheit der Märkte zu berücksichtigen. Zu bedenken ist, dass sich manche Aspekte nicht nur einem Kriterium zurechnen lassen.

Zu den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen zählen zunächst die *Ineffizienzen* des Staates. Zuvorderst steht der enorme bürokratische Aufwand, der schwer auf den Akteuren lastet. Eine besonders absurde Form unseres staatlichen Regelungswahns stellt das Steuerrecht dar. Daneben sind speziell in vielen unterentwickelten und sich transformierenden Volkswirtschaften Korruption und Nepotismus ein ökonomischer Bremsklotz. In ökonomisch entwickelten Ländern hat sich gerade auch die staatliche Aktivität überproportional mit entwickeln können. Daher sind hier oftmals Verschwendung und Blähung von Bedeutung. Ineffizienzen könnten noch als ungewolltes

Ungemach entschuldigt werden. Dieses Attribut lässt sich den folgenden (wirtschafts-) politisch motivierten Kriterien nicht zuordnen.

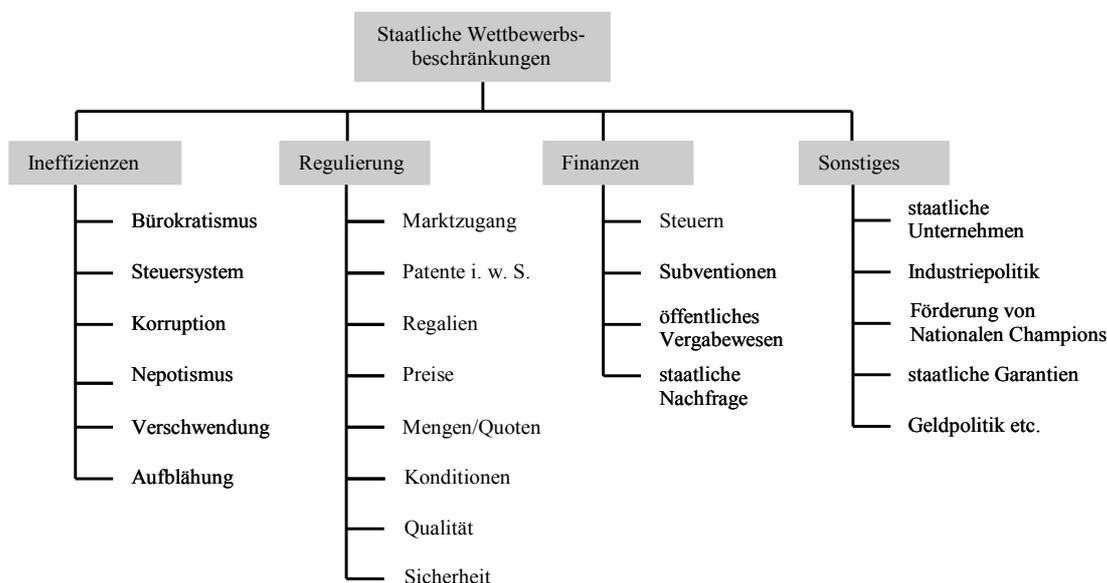


Abbildung 35: Klassifikation staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen (Delta-Ebene)

Insbesondere seit der Großen Depression in den dreißiger Jahren hat sich weltweit die (Markt-) *Regulierung* wieder durchsetzen können. Von historische Bedeutung sind die sehr weitreichenden Patente und Regalien, deren ursprünglicher Sinn in der Gewährung von Privilegien für loyale Untergebene von Monarchen lag. Beide Formen regeln ebenfalls den Marktzutritt und sind deswegen als dessen Unterfälle zu betrachten. Das heutige Patentrecht geht auf diese ursprüngliche Patentierung zurück, die jedoch einen breiteren Anwendungsbereich fand, indem damit u. a. staatliche Monopole »patentiert« wurden. Neben der Beschränkung des Marktzutritts, die sich deutlich im Patentrecht³⁶ zeigt, werden bisweilen Preise, Mengen, Quoten, Konditionen und Qualitäten reguliert. Kapitalmarktregulierungen sind ein Beispiel für die Regulierung von Sicherheiten. Der Staat beeinträchtigt Märkte aber auch mit seinem *finanziellen* Gebaren. Neben Steuern und Subventionen, wirken staatliche Instanzen hier beim öffentlichen Vergabewesen und auch durch die eigene Nachfrage. Diese staatlichen Aktivitäten müssen einerseits finanziert werden und andererseits wirken sie bisweilen stark verzerrend. Mitunter sind staatliche Instanzen der Ansicht, dass dies nicht genüge, und der Staat selber auf den Märkten auftreten müsse. Verstaatlichte Industrien gehören momentan eher der Vergangenheit an. Jedoch kann sich dies schnell ändern, wie die jüngste Entwicklung in Venezuela zeigt. In vielen Ländern, insbesondere Frankreich, spielt daneben noch die Industriepolitik und die Förderung von Nationalen Champions eine prominente Rolle. Manche Märkte reklamiert der Staat vollkommen für sich: In der Moderne wurden in quasi allen Staaten staatliche Geldmonopole eingeführt. Schließlich verzerrt der Staat

³⁶ Vgl. Kapitel 3.5.1.

das Marktgebaren Privater auch durch staatliche Garantien. Diese erscheinen oftmals nützlich – etwa Exporterlösgarantien – wirken aber letztlich wettbewerbsverzerrend.

Auf der Epsilon-Ebene beschränken sich Untersuchungen zur ökonomischen Freiheit für gewöhnlich auf die institutionelle Basis und lassen andere gewichtige Aspekte zumeist außer Acht. Als Ergänzung könnten zur Fundierung und Messbarkeit weitere Quellen herangezogen werden.³⁷ Jedoch erfolgt in keiner Quelle eine gezielte Analyse von wirtschaftspolitischen Wettbewerbschancen. Eine Bestimmung relevanter Rahmenbedingungen fällt daher auf der Epsilon-Ebene noch schwerer. Hier kann nicht einfach ein Rückzug auf die Frage erfolgen, worin der Staat abinent sein sollte. Hier stellt sich die ungleich schwierigere Frage, womit Wettbewerbschancen geschaffen bzw. vermehrt werden. Das heißt nicht unbedingt, dass der Staat Wettbewerbschancen schaffen muss. Oftmals sind private Organisationen darin wesentlich effizienter. Eine grobe Einteilung könnte sich an der Einteilung der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren orientieren, deren Existenz natürlich nicht nur Wohlstand schaffen kann, sondern i. a. auch eine wesentliche Voraussetzung für die Generierung von Wettbewerbschancen ist (vgl. Abbildung 36). Dies ist quasi ein zentraler Ausgangspunkt der gesamten Volkswirtschaftslehre seit dem 18. Jahrhundert. Es werden nur dort Wettbewerbschancen geschaffen, wo auch die elementaren Grundlagen vorhanden sind. Dazu zählt ein solider und flexibler Arbeitsmarkt. Daneben ist Boden als Standort-, Anbau- und Aufbaufaktor notwendig. Wettbewerbschancen hat nur, wer auf diese originären volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren zurückgreifen kann. So manche gute Idee ist an einem Mangel an passenden Arbeitskräften und einem ungeeigneten Standort zunichte gemacht worden.

Für die Generierung von Wettbewerbschancen dürfte allerdings der aus Arbeit und Boden abgeleitete Produktionsfaktor Kapital ausschlaggebend sein. Zu diesem zählen neben dem Geld- und Realkapital auch verschiedene immaterielle Bestandteile. Zunächst dürfte Individualkapital vonnöten sein: Die Akteure müssen Bildung, Fertigkeiten und Initiative mitbringen. Dabei ist eine Überschneidung mit dem Faktor Arbeit unvermeidbar.³⁸ Daneben spielt das insbesondere in Unternehmen vorhandene Gruppenkapital etwa in Form der Forschung eine bedeutende Rolle. Die Neue Institutionenökonomik hat schließlich den wirtschaftswissenschaftlichen Fokus wieder hin zum institutionellen Umfeld des ökonomischen Handelns gelegt. Daneben sollten aber auch Werte und Normen beachtet werden. In der Soziologie hat sich hierfür der Begriff Sozialkapital eingebürgert.³⁹

³⁷ Beispielsweise bei Soltwedel et al. (1986).

³⁸ Diese elementare Erkenntnis verdanken wir nicht zuletzt Leontief (vgl. Rose/Sauernheimer 1999, S. 415 ff.), der mit auf die Bedeutung des Faktors Humankapital stieß. Erstaunlicherweise musste er zunächst bei seinen Untersuchungen feststellen, dass der Arbeitsanteil der US-Exporte höher als derjenige der US-Importe war (Leontief-Paradox). Die umgekehrte Situation traf auf den Faktor Kapital zu. Gelöst wurde diese scheinbar nicht mit der Realität vereinbare Empirie durch die Berücksichtigung von Humankapital, das dabei dem Faktor Arbeit zugerechnet wurde und damit das große vermeintliche Ausmaß der US-amerikanischen Arbeitsintensität der Produktion erklärte.

³⁹ Vgl. hierzu Fukuyama (2002), S. 29 ff.

Eine übrigens grundsätzlich ähnliche Vorgehensweise findet sich bei der Regulierung monopolistischer Engpässe (bottlenecks). Dort wird häufig die *Essential-Facilities-Doctrine* angewandt, die bestrebt ist, wesentliche Einrichtungen zu identifizieren und zu regulieren.⁴⁰

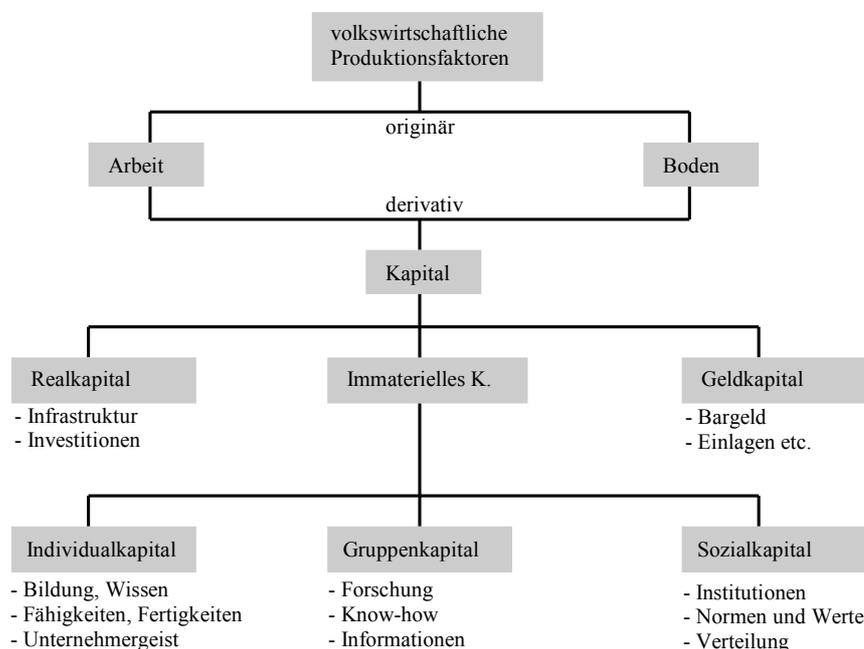


Abbildung 36: Klassifikation volkswirtschaftlicher Produktionsfaktoren (Epsilon-Ebene)

Nicht vergessen werden darf dabei die existenzielle Erkenntnis, dass die beiden Ebenen nicht unabhängig voneinander sind. So mögen mangelnde Wettbewerbschancen den Staat zum Eingreifen veranlassen. Ein solches endet aber nur allzu häufig als staatliche Wettbewerbsbeschränkung. Einerseits zählt ein stabiles und glaubwürdiges Geldsystem zur Epsilon-Ebene (Fallstudie 6). Auf der anderen Seite haben wir ein staatliches Notenemissionsmonopol und damit eine mächtige staatliche Wettbewerbsbeschränkung. Dabei zählt das Geldwesen als grundlegende Rahmenbedingung zur Schaffung von Wettbewerbschancen auf anderen Märkten. Schließlich sind die beiden Ebenen Delta und Epsilon auch nicht frei von Überschneidungen. Eine eindeutige Zuordnung fällt bisweilen schwer.

⁴⁰ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 223 u. Knieps (2007), S. 164 ff.

4.4.5 Frage C: Welche Rahmenbedingungen erscheinen aus Sicht der gewählten Fallstudien besonders bedeutsam?

Wie können Wettbewerbschancen geschaffen werden? Wo sind sie nur in mangelndem Maße vorhanden? Für konkrete Märkte werden daher nicht mehr primär die Marktergebnisse, das Marktverhalten oder die Marktstrukturen betrachtet. Vielmehr geht es nun um die Diagnose geeigneter Rahmenbedingungen. Diese sind zu identifizieren und gegebenenfalls zu gestalten. Dabei muss jedoch unterschieden werden zwischen Märkten, die Wettbewerbschancen auf anderen Märkten schaffen und solchen, die dies eben nicht tun. Sofern Märkte keine bedeutenden Auswirkungen auf andere Märkte haben, ist lediglich die Frage zu erörtern, inwiefern die für den Markt relevanten Rahmenbedingungen gestaltet sind. Sollten einzelne Märkte jedoch auch in entscheidendem Maße auf anderen Märkten Wettbewerbschancen generieren oder zerstören, stellt sich bei diesen nicht nur die Frage nach den ihnen zugrunde liegenden Rahmenbedingungen. Vielmehr ist es bei solchen Märkten zudem erforderlich, dass sie gute Marktergebnisse folgern. Nur so kann gewährleistet werden, dass sie auch Wettbewerbschancen auf den restlichen Märkten schaffen. Somit muss eine an den Chancen orientierte Wettbewerbspolitik zwangsläufig zweigeteilt sein. Ein Vergleich mit der Medizin ist auch hier aufschlussreich: So ist der ganzheitlich agierende Mediziner den Ursachen der Symptome auf der Spur. Aber auch hier gilt: Sollten Symptome die Funktionsweise des Körpers insgesamt beeinträchtigen oder sonstige Organe dauerhaft schädigen, ist u. U. auch ein kurzfristiges Therapieren der Symptome sinnvoll bzw. notwendig.

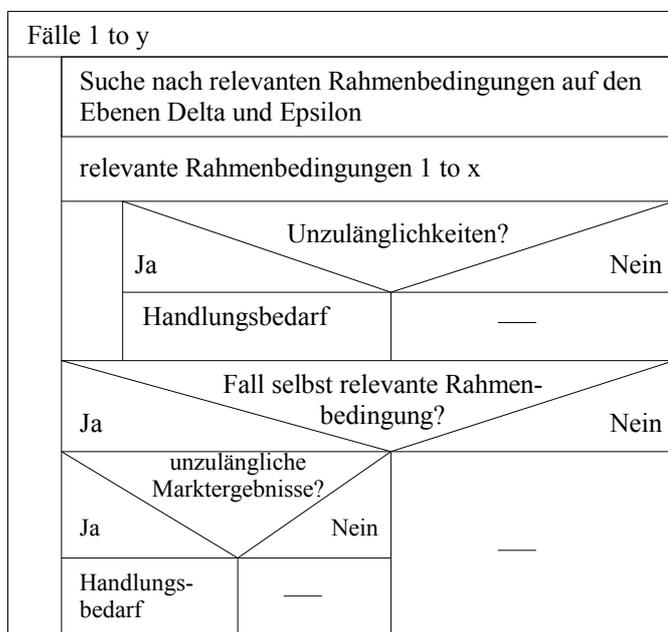


Abbildung 37: Struktogramm zur Diagnose eines wettbewerbspolitischen Handlungsbedarfs.

Ziel der folgenden Ausführungen ist keine vollständige Abhandlung aller Märkte und aller diesen zugrunde liegenden Rahmenbedingungen. Vielmehr wird anhand der einzelnen Fallstudien

exemplarisch dargelegt, wie eine derartige alternative wettbewerbspolitische Diagnose vollzogen werden könnte. Zunächst ist dabei zu ermitteln, welche Rahmenbedingungen für den betrachteten Markt relevant sind. Sind diese mangelhaft, gilt es u. U. wettbewerbspolitisch aktiv zu werden. Anschließend ist zu prüfen, inwiefern der Markt selbst Wettbewerbschancen schafft. Dann ist gegebenenfalls sogar eine Wirtschaftspolitik zur Sicherung guter Marktergebnisse erforderlich. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 37 übersichtlich anhand eines Struktogramms dargestellt. Dies sollte nicht zu einem streng mechanistischen Vorgehen verleiten, sondern dient lediglich der Veranschaulichung.

❶ In der ersten Fallstudie wird der Strommarkt betrachtet. Dabei werden in der traditionellen Wettbewerbspolitik und in der öffentlichen Diskussion vor allem zwei Probleme diskutiert – einerseits die hohen Strompreise und andererseits die seit geraumer Zeit anhaltende Konzentration, die ihren vorläufigen Höhepunkt mit dem gescheiterten Versuch der Übernahme des spanischen Stromerzeugers Endesa durch E.ON fand. Dabei stellt sich Frage nach den zugrunde liegenden Rahmenbedingungen. Der Strommarkt ist durch zahlreiche Interventionen bei den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet. Neben den zahlreichen staatlichen Abgaben und der allenthalben keimenden Forderung nach der Förderung von Nationalen Champions sind hier Ineffizienzen und eine zumindest teilweise wirkende Preisregulierung festzuhalten. Weiterhin stellt sich die Frage nach der kostenlosen Zuteilung der CO₂-Emissionszertifikate. Da diese einen Wert besitzen, werden sie in die Preise inkalkuliert. Würden stattdessen die Zertifikate versteigert, könnten somit ohne steuerliche Einbußen die Strom- bzw. Ökosteuern gesenkt werden. Allein schon mit dieser Maßnahme ließe sich der Strompreis senken. Ein weiteres bedeutendes Problem ist auf der Ebene der (mangelnden) Wettbewerbschancen zu orten: Das Problem ist nicht die Erzeugung und der Vertrieb von Strom sondern der Transport. Hierbei haben wir den glücklicherweise seltenen Fall eines nicht bestreitbaren natürlichen Monopols.⁴¹ Diese sind durch Größenvorteile und Irreversibilitäten gekennzeichnet. Die weit verbreiteten Größenvorteile sind für gewöhnlich kein Problem, da es genügend potenzielle Investoren mit Finanzkraft gibt, die einen Markt mit überdurchschnittlicher Gewinnmarge betreten könnten (hit and run-Konkurrenz). Problematisch werden Größenvorteile erst in Kombination mit irreversiblen Investitionen. Sind diese einmal getätigt, können sie nicht einfach rückgängig gemacht werden. Der Aufbau eines parallelen Stromnetzes in Deutschland würde eine enorme Investition darstellen.⁴² Jedoch würde diese bei einem Ausstieg, sofern sich kein passender weiterer Investor fände, beinahe vollständig an Wert verlieren. D. h. die Netze müssten erst durch eine entsprechende Laufzeit amortisiert werden. Damit scheidet eine hit and run-Konkurrenz aus. Die etablierten Betreiber eines solchen Netzes mit einem monopolistischen Engpass können diesen enormen Wettbewerbsvorteil zu einer entsprechenden Preispolitik nutzen, die eine überdurchschnittliche Marge verspricht. Die

⁴¹ Vgl. zu den folgenden Erläuterungen: Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 205 ff.

⁴² Zudem würde es auch ein rechtliches Problem darstellen, ein solches paralleles Netz zu installieren; denn dazu wären u. a. Enteignungen notwendig, die sich sicherlich über viele Jahre/Jahrzehnte hinziehen würden. Allein schon deshalb ist es unwahrscheinlich, dass jemals ein flächendeckendes zweites Netz entsteht (vgl. Bundeskartellamt 2002, S 4).

Idee der potenziellen Konkurrenz verflüchtigt sich hier zu einem reinen Ideal. Indes ist dies vor allem dann problematisch, wenn die Netzbetreiber vertikal integriert sind, und auf vor- oder nachgelagerten Märkten aktiv werden. Dort haben sie gegenüber ihren Konkurrenten einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Diesen können sie den Zugang zum Netz verweigern oder die Netznutzung überteuert oder mit schlechter Qualität bzw. ungünstigen Konditionen anbieten.

Inzwischen, so eine vermehrt zu vernehmende Ansicht, sei der Netzzugang in Deutschland diskriminierungsfrei möglich, weshalb die Netzproblematik aufgrund der funktionierenden Regulierung obsolet sei. Dies mag de jure der Fall sein. De facto gibt es zahlreiche Möglichkeiten, wie ein vertikal integrierter Anbieter seine Konkurrenten gängeln kann. Neben der Quersubventionierung stellt sich die Frage nach der Bereitstellung der Regelernergie, der Nutzung von Informationsvorteilen bei vertikaler Integration, technischen Behinderungen bei der Einspeisung und durch die Belegung von Transportkapazitäten bei langfristigen Verträgen.⁴³ Daneben stellt sich aber die Frage, warum sich bei einem diskriminierungsfreien Zugang und vermeintlich übermäßigen Gewinnen kein Wettbewerb einstellen soll. Langfristig würden kapitalkräftige Investoren in den Markt eintreten (>hit and run<-Konkurrenz). Da dies offensichtlich nicht der Fall ist und auch nicht zu erwarten ist, scheint es eben doch eine, wenn auch nur potenzielle, Diskriminierung zu geben. Denn hier sind langfristige Investitionen notwendig, die auch eine entsprechende Investitionssicherheit bedürfen. Und wer weiß schon, wie sich der politische Wind hinsichtlich der Regulierung dreht?

Neben dem Stromnetz gibt es derartige Netze hauptsächlich im Bereich von Gas, Wasser, Telefonnetz, Kabel-TV, Eisenbahnschienennetz, Pipelines und Satelliten.⁴⁴ So bedenklich solche Netze sind, ist es doch tröstlich, dass es sich nur um eine eng begrenzte Anzahl von Märkten handelt. Zudem sind nicht alle gleich problematisch. Das örtliche Telefonnetz findet heftige Substitutionskonkurrenz durch Mobil- und Internettelefonie (VoIP). Die Netzinfrastruktur zeigt ein weiteres Problem staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen. Solche Netze entstanden zumeist im Schutz staatlich gewährter (Regional-) Monopole. Nunmehr privatisierte Unternehmen nutzen diese überragende Marktstellung. Es ist fraglich, ob ansonsten überhaupt überregionale Giganten entstanden wären. Folglich haben die Staaten in der Vergangenheit versagt und sollten daraus zumindest für die Zukunft lernen und bei neuen Technologien nicht den gleichen Fehler wiederholen.

Im Struktogramm stellt sich zum Abschluss die Frage, inwiefern der Strommarkt für andere Märkte relevant ist. Bedenklich ist die Situation auf dem Strommarkt vor allem deswegen, weil Strom für viele andere Märkte ein bedeutender Inputfaktor ist. Damit zählen auch die Marktergebnisse. Folglich besteht hier Handlungsbedarf. Dieser reduziert sich hauptsächlich auf die Behandlung der Netzinfrastruktur.

⁴³ Vgl. hierzu die recht aufschlussreichen Erörterungen bei Meister (2007), S. 13.

⁴⁴ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 216.

② In der zweiten Fallstudie wurde bisher dargelegt, dass Microsoft im Bereich der PC-Betriebssysteme eine überragende Marktmacht besitze. In den letzten beiden Jahrzehnten konnten sich weder OS/2, LINUX noch sonstige Konzepte einen kritischen Marktanteil erobern. Ähnliches ließe sich für die Bürossoftwaresammlung Office von Microsoft sagen. Auch hier stellten die durchaus vorhandenen Konkurrenten niemals eine ernsthafte Konkurrenz dar. Der traditionellen Wettbewerbspolitik ist eine solche Situation zuwider. Ist nicht Microsoft in der Öffentlichkeit ein Synonym für ein Monopol mit seinen ganzen negativen Konsequenzen? Microsoft missbrauche seine Marktmacht mannigfaltig, indem es u. a. zu hohe Preise fordere, Preisdifferenzierung durchführe und eine schlechte Qualität abliefere. Diesbezügliche Klagen sind gerade in der IT-Welt allgegenwärtig. Doch eines muss hier schon nachdenklich stimmen: Wenn Microsoft so ›böse‹ ist, warum hat es seine Marktmacht über Jahrzehnte sichern können? An mangelnden Alternativen fehlte und fehlt es nicht. In jüngerer Zeit wird diese Konkurrenz sogar zunehmend umsonst angeboten. Die traditionelle Wettbewerbspolitik hat sich gegen Microsoft verschworen. In den USA bestand zeitweilig sogar die Möglichkeit einer erzwungenen Entflechtung des Konzerns.

Wie ist der Fall aus Sicht der hier vertretenen alternativen Wettbewerbspolitik zu bewerten? Sicherlich sind (Beinahe-) Monopole wohl nur äußerst selten wünschenswert. Doch lässt sich das Problem durch eine Entflechtung lösen? Hier kommt wieder der rein symptomatisch behandelnde Arzt zum Zuge. Was würde demgegenüber der ganzheitlich denkende Mediziner erwidern? Er würde wohl zur Kenntnis nehmen, dass staatliche Instanzen weltweit an der Misere nicht unbeteiligt sind. Ohne staatliche Wettbewerbsbeschränkungen hätte diese Monokultur niemals entstehen können. Zwar ist die Bandbreite staatlicher Eingriffe auf diesem noch relativ jungen Markt begrenzt, jedoch mit nachhaltiger Wirkung. Der Erfolg von Microsoft Windows und Microsoft Office liegt darin begründet, dass es sich hierbei jeweils um einen Industriestandard handelt. Für jedes Unternehmen und jeden privaten Akteur sprechen viele Gründe für den Einsatz dieser Produkte: Auf dem Arbeitsmarkt finden sich unzählige Mitarbeiter mit entsprechenden Kenntnissen, die meisten Unternehmen setzen die Produkte ein, Daten lassen sich einfach austauschen. Natürlich gibt es auch einige Nachteile; Monokultur bedeutet auch höhere Anfälligkeit für Störungen – etwa durch Viren. Dass gerade Microsoft-Produkte zum Standard avancieren und diesen beibehalten konnten liegt auch maßgeblich in der Hand staatlicher Entscheidungsträger. Eine gigantische Anzahl von staatlichen Computern läuft weltweit mit den Produkten von Microsoft. Warum wurde in der Vergangenheit hier nicht konsequent auf Konkurrenten umgestiegen? Sicherlich sind die Kosten eines Umstiegs enorm. Das ist aber auch gerade der Grund, warum Microsoft seine Marktmacht nutzen kann, aber nicht in unbegrenztem Maße.

Der größte Konkurrent für Microsoft stellt die momentan rapide wachsende Open Source-Gemeinde dar. Open Source-Produkte sind dadurch gekennzeichnet, dass der Quellcode durch den Anbieter offen gelegt wird. Weiterhin kann jeder die Software umsonst nutzen – erhält dafür je-

doch auch keinen Support.⁴⁵ Insbesondere im Bereich der Betriebssysteme entsteht durch Linux und bei Bürosoftwaresammlungen durch OpenOffice.org eine ernstzunehmende Alternative, die neben den Städten München und Wien auch andere Behörden in Erwägung ziehen sollten. Es wirkt in der traditionellen Wettbewerbspolitik schon unglaublich, die Marktmacht von Microsoft anzuprangern und den dazugehörigen Text mit MS Word auf einem MS Windows-System zu schreiben.⁴⁶ Eine weitere Gefahr besteht darin, dass in den USA und teilweise auch in Europa Software patentiert werden kann. Dies wird bzw. würde die Marktmacht von Microsoft verfestigen. Schließlich sind auch die Wettbewerbschancen zu erwähnen: Wie beim folgenden Fallbeispiel sorgen Bildung und Forschung für einen zukünftigen Wettbewerb. Die Gründer der erfolgreichen Softwareunternehmen entstammen zumeist dem Umfeld einer amerikanischen Eliteuniversität.

Sofern ein Markt eine außerordentlich wichtige Rahmenbedingung für andere Märkte darstellt, sollte mit einem Monopol nicht so nachsichtig umgegangen werden. In diesem Fall müsste unter Umständen tatsächlich eine Entflechtung herhalten. Computer-Betriebssysteme können in einem gewissen Sinne durchaus als monopolistische Engpässe in Form von virtuellen Netzen beschrieben werden. Jedoch kann gerade aufgrund der engen Substitutionsbeziehungen eine solche Bedeutung weder für Betriebssysteme noch für Bürosoftwaresammlungen festgehalten werden. Ein Wechsel zu einem neuen System ist trotz der nicht unbeträchtlichen Migrationskosten in Form von Einrichtung, Schulung etc. wesentlich einfacher als der Aufbau eines eigenen Stromnetzes oder der Bau eines parallelen Schienennetzes. Zudem mag die Qualität von Microsoft-Produkten die Welt der IT-Spezialisten zwar zermürben, von gravierender Wirkung auf eine Vielzahl der Märkte ist dagegen nicht auszugehen.

③ In der dritten Fallstudie, dem Markt für pharmazeutische Erzeugnisse wird wettbewerbspolitisch die zunehmende Konzentration kritisiert. Andererseits wird insbesondere in Frankreich die Förderung von nationalen Spitzenreitern propagiert. In der traditionellen Wettbewerbspolitik ist eine zunehmende Konzentration sicherlich unerwünscht, auch wenn sie zur Schaffung eines nationalen Vorzeigeunternehmens führen mag. Hier zeigt sich wieder das traditionelle Dilemma zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik.

Zwar mögen Konzentration sowie Preisabsprachen im Sinne der traditionellen Wettbewerbspolitik bedeutsam sein, aus Sicht der alternativen Wettbewerbspolitik stellt sich hingegen zuerst die Frage nach den relevanten Rahmenbedingungen: Was schafft und was behindert den Wettbewerb auf dem Markt für Medikamente? Die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen sind zahlreich. Neben Ineffizienzen und einer indirekten Regulierung über das Gesundheitssystem und der bisweilen auftauchenden Forderung nach Nationalen Champions stellt das Patentrecht den entscheidenden staatlichen Eingriff dar. Wenn es überhaupt Märkte gibt, auf denen das Patentrecht

⁴⁵ Vgl. Krumbein (2006), S. 31 ff. Auf die verschiedenen Formen der freien und offenen Software wird in den folgenden Erörterungen nicht eingegangen.

⁴⁶ Konsequenterweise wurde diese Arbeit mit openSUSE 10.3 (Linux) und OpenOffice.org 2.3 fertig gestellt.

gerechtfertigt erscheint, dann dieser bzw. der anschließend zu schildernde Markt für Saatgut. Hier sind teilweise horrende Entwicklungskosten vorhanden, die Kopie der Produkte durch Nachahmer ist demgegenüber recht unproblematisch. Allerdings stellt sich die Frage nach Patentlaufzeiten, dem Schutz vor Sperrpatenten und auch der Patentierung von Genen. Die Welt dreht sich immer schneller, Produktlebenszyklen beschleunigten sich in den letzten Jahrzehnten wohl in den meisten Branchen. Daher muss sicherlich die konstant gebliebene lange Laufzeit der Patente hinterfragt werden. Forschende Unternehmen nutzen Patente nicht nur zum Wohle der Allgemeinheit. Sie werben in der Öffentlichkeit gerne mit ihrem Beitrag zur Linderung oder Heilung von Krankheiten und wecken dabei die Hoffnung, dass in Zukunft auch die Heilung bisher unheilbarer Krankheiten wie Krebs oder Multiple Sklerose möglich sei. Diesem Ziel stehen aber Sperrpatente gegenüber, die den Fortschritt eher behindern als fördern. Schließlich ist gerade die Patentierung von Gensequenzen nicht nur aus ethischen Gründen zurecht stark umstritten. Denn hierbei besteht leicht die Gefahr, dass patentierfähige Erfindungen und eigentlich nicht patentierfähige Entdeckungen verwechselt werden.

Wettbewerbschancen werden durch Bildung und Forschung geschaffen. Ein ausgezeichnetes Hochschulsystem mit einer umfangreichen Grundlagenforschung dürfte der Garant für die Ausbildung innovativer Unternehmen sein. Daneben zeigt das Beispiel auch, dass Wettbewerbschancen von den zugrunde liegenden Werten und Normen abhängen, insbesondere dann, wenn diese ihren Niederschlag in den Institutionen oder dem Käuferverhalten finden. In Deutschland wird die Gentechnologie von vielen Menschen abgelehnt und bisweilen etwas irrational dämonisiert. Dies mindert natürlich ebenfalls Wettbewerbschancen. Der Markt für pharmazeutische Erzeugnisse ist ebenfalls eher nicht von großer Bedeutung für andere Märkte. Indirekt wirkt die Gesundheit auf den Produktionsfaktor Arbeit und die Ausgaben für die Produkte beeinträchtigen das Budget der Konsumenten. Trotzdem sind die Marktergebnisse wettbewerbspolitisch relativ unbedeutend.

④ Die vierte Fallstudie betrachtet die mangelnde Performance der Agrarpolitik der Europäischen Union. Unzulängliche Marktergebnisse entstehen dabei in mehrfacher Hinsicht: Einerseits sind die Preise in Deutschland und in der EU im Vergleich zum Weltmarktpreis meist zu hoch. Andererseits ist ein anhaltendes Sterben von selbstständigen Gehöften festzustellen. Zudem ist immer wieder von mangelnder Qualität der Produkte die Rede. Gerade die Massentierhaltung und die langen Transportwege sorgen für eine teilweise wenig erfreuliche Qualität. Die traditionelle Wettbewerbspolitik würde hier zwar eine schleichende Konzentration ermitteln, diese jedoch als noch zu unbedeutend charakterisieren. Zudem ist nach § 28 GWB die Landwirtschaft ein wettbewerbspolitischer Ausnahmbereich. Warum sollte jedoch gerade die Landwirtschaft ein wettbewerbspolitisches Tabu sein?

Die hier dargestellte alternative Wettbewerbspolitik betrachtet hingegen nicht den eigentlichen Markt, sondern dessen Rahmenbedingungen. Zunächst stellt sich die Frage nach den relevanten Rahmenbedingungen bei den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen und den Wettbe-

werbschancen. Dabei zeigt sich, dass dieser Markt geradezu erstickt in staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen. Wenn es ein Synonym für missglückte, interventionistische EU-Politik gibt, dann ist es wohl die gemeinsame Agrarpolitik. Neben bürokratischen Ineffizienzen zählen dazu die vielfältigen Instrumente der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP). In Deutschland arbeiten weniger als 2,5 Prozent aller Beschäftigten in der Landwirtschaft, jedoch nahezu die Hälfte des EU-Etats wird für die Landwirtschaft aufgewandt. Auf der Ebene der Wettbewerbschancen sind insbesondere die Faktoren Boden und Forschung zu nennen. Jedoch stehen auf dem Agrarmarkt die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen eindeutig im Vordergrund. Stellt sich die Frage, inwiefern der Agrarmarkt auf andere Märkten wirkt. In unserer Überflussgesellschaft kann keine sonderlich ausgeprägte Wechselwirkung festgehalten werden. Die Marktergebnisse haben heutzutage in entwickelten Volkswirtschaften kaum Konsequenzen für andere Märkte. Zu früheren Zeiten war die Ernährung der Bevölkerung wahrscheinlich die wichtigste Rahmenbedingung überhaupt.

Daneben steht der Markt aber auch von einer anderen Seite unter Druck. Die Patentierung von genetisch manipuliertem Saatgut steigert die Marktmacht der Anbieter. Allen voran ist das US-amerikanische Unternehmen Monsanto mit Sitz in Saint Louis (Missouri) zu nennen, das einen Marktanteil von ca. 90 Prozent bei Gentech-Saatgut besitzt. Zum Schutz der Innovationen wird inzwischen vermehrt Saatgut vertrieben, das nach einer Ernte nicht mehr zur Aussaat dient – infertil wird. Hier könnte die traditionelle Wettbewerbspolitik ein klassisches Betätigungsfeld finden. Aus Sicht einer auf Wettbewerbschancen konzentrierten Wettbewerbspolitik sind jedoch weniger die konkreten Marktergebnisse oder -strukturen von Bedeutung als vielmehr die grundlegenden Rahmenbedingungen. Auch dieser Markt dürfte in entwickelten Volkswirtschaften keine große allgemeine Bedeutung besitzen. Jedoch mag dies in agrarisch geprägten Entwicklungsländern anders sein. Hier zeigt sich wiederum, dass kaum von Raum und Zeit unabhängige Aussagen getroffen werden können. Entscheidend dürfte das Patentrecht dazu beitragen, die Wettbewerbschancen auf dem Markt für Saatgut zu vermindern. Dieser Unterfall des Saatguts entspricht somit weitgehend den Erkenntnissen der vorherigen Fallstudie.

⑤ Die traditionelle Wettbewerbspolitik ist hinsichtlich der fünften Fallstudie mit einem anhaltenden Konzentrationsprozess konfrontiert. Während dieser in vielen Ländern schon weiter vorangeschritten ist, zieht hier Deutschland etwas hinterher. Die Ursache liegt primär in der enormen Marktdurchdringung öffentlich-rechtlicher Banken mit starker regionaler Verankerung. Diese konnten ihre Marktposition gerade durch zahlreiche staatliche Interventionen sichern. Bsp. ermöglichten die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung diesen Banken eine relativ günstige Finanzierung an den Kapitalmärkten. Trotzdem ist auch hierzulande eine andauernde Konzentration zu attestieren, wie in Kapitel 3.6 dargestellt wird. Dieser Trend wird sicherlich noch dadurch beschleunigt, dass die Einflussnahme der Länder und Kommunen rückläufig ist. Dies nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Europäische Kommission nachhaltigen Druck zum Rückzug des Staates ausübt. Einige Kommunen sind bereits an einer Veräußerung ihrer Beteiligungen interessiert. Dieser Prozess dürfte insbesondere Privatbanken aus dem Aus- und Inland auf den

Plan rufen. Daneben ist nicht zu verkennen, dass die Sparkassen und Genossenschaftsbanken ihrerseits fusionieren.

Gerade im Bankensektor liegt unser Problem indes weniger in der Größe der einzelnen Institute. Zwar würde die Übernahme der Deutschen Bank durch eine ausländische Großbank (Citigroup, HSBC usw.) sicherlich einige Arbeitsplätze kosten.⁴⁷ Zudem mag es sein, dass für manche deutsche Unternehmen die Fremdfinanzierung erschwert würde, da darüber nun letztlich im Ausland die Entscheidungskompetenz läge. Aber das eigentliche Problem im Bankensektor liegt woanders. Der Bankensektor stellt eine wesentliche Rahmenbedingung für die Funktion aller sonstigen Märkte dar. Gerade in Deutschland ist die Fremdfinanzierung von Unternehmen durch Banken überragend. Dabei zeigen sich inzwischen deutliche Risse. Basel II⁴⁸ hat zur Folge, dass die Kreditvergabe der Banken restriktiver erfolgen müsste. Mussten Banken im Rahmen von Basel I lediglich darauf achten, dass ihre Kreditvergabe durch 8 Prozent Eigenkapital hinterlegt ist, müssen sie nun die kreditsuchenden Unternehmen hinsichtlich der Bonität einstufen.⁴⁹ Dies führt bei entsprechend ungünstigem Rating zu einer höheren Eigenkapitalhinterlegung und damit höheren Zinsen oder gar einer Verweigerung des Kredits. Dies hat gerade in Deutschland nachhaltige Folgen. Klein- und Mittelständische Unternehmen (KMU) haben im internationalen Vergleich eine beängstigend geringe Eigenkapitalversorgung (vgl. Abbildung 38).

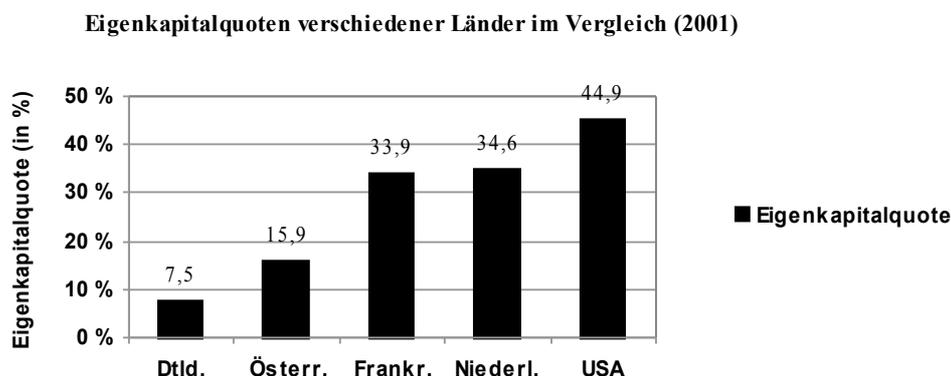


Abbildung 38: Vergleich der Eigenkapitalquoten verschiedener Länder im Jahre 2001.⁵⁰

In Abbildung 39 zeigt sich, dass die Daten für 2001 keine zufällige Abweichung nach unten repräsentieren. Die Eigenkapitalquote deutscher KMU ist konstant niedrig und zeigt keine signifikanten Ansätze, die Lücken zu anderen Ländern zu schließen.

⁴⁷ Etliche (hoch bezahlte) Stellen würden in der ausländischen Konzernzentrale angesiedelt. Eine Übernahme der Deutschen Bank durch die Citigroup würde zudem zu zahlreichen Filialschließungen/-zusammenlegungen führen.

⁴⁸ Mit Basel I und Basel II werden die beiden ›Baseler Akkorde‹ bezeichnet, die vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht formuliert werden. Dieser wurde im Jahre 1974 im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) von den Zentralbanken der G-10 gegründet und zielt auf eine einheitliche Bankenaufsicht der Teilnehmerländer ab.

⁴⁹ Vgl. Reichling (2003), S. 5.

⁵⁰ Quelle: Brost, Marc, ›Kapital oder Konkurs: Neue Kreditregeln und knauserige Banken sorgen dafür, dass dem Mittelstand in Deutschland das Geld ausgeht‹, in: Die Zeit Nr. 36 vom 26. August 2004, S. 17.

Entwicklung der Eigenkapitalquote bei deutschen KMU zwischen 1994 und 2001

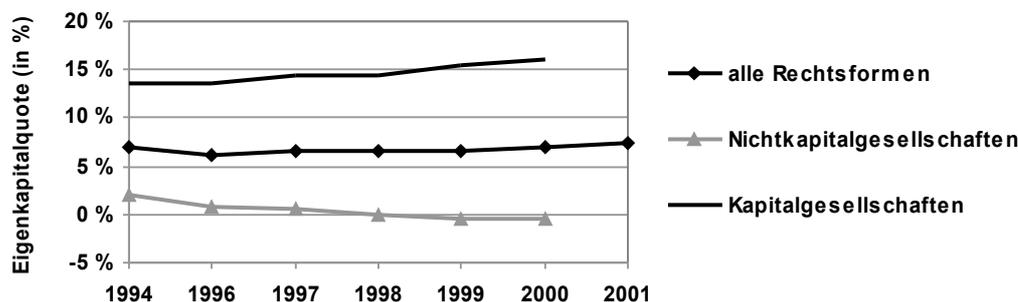


Abbildung 39: Entwicklung der Eigenkapitalquote bei KMU zwischen 1994 und 2001.^{51, 52}

Demgegenüber haben deutsche Großunternehmen eine wesentlich bessere Eigenkapitalversorgung (vgl. Abbildung 40). Trotzdem ist die Eigenkapitalquote deutscher Großunternehmen niedriger als diejenige von KMU in vielen anderen Ländern. Folglich waren und sind deutsche KMU traditionell stark von Fremdkapital abhängig.⁵³ Neben Lieferantenkrediten wird dieses vorrangig von Banken zur Verfügung gestellt. Als Folge der verschärften Anforderungen für die Kreditvergabe könnten manche Unternehmen finanziell unterversorgt werden, und damit nötige Investitionen nicht mehr durchführen. Dies vermindert gerade in einem Hochlohnland die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nachhaltig.⁵⁴ Die Regelungen an sich sollen dabei gar nicht in Frage gestellt werden. Sie mögen grundsätzlich durchaus sinnvoll sein. Aus deutscher Sicht, mit seiner spezifischen unternehmerischen Finanzierungsstruktur, dürften sie kontraproduktiv sein. Langfristig wäre es durchaus wünschenswert, wenn deutsche Unternehmen ihre Eigenkapitalquote erhöhen würden. Kurzfristig ist dies nicht möglich und führt daher bei unzureichendem Zugriff auf Fremdkapital zur Unterfinanzierung vieler Unternehmen.

Leider zeigen die aktuellen Entwicklungen bezüglich der Immobilienkrise in den USA, worin Banken aus der ganzen Welt verstrickt sind, dass die so ambitionierte Regulierung durch Basel II, mit ihrer anvisierten Transparenz und Objektivität, im Zweifelsfall nicht greift. Wie bei jeder anderen Regulierung auch, sind die Regulierten bei der Suche nach Regulierungslücken innovativ und konnten auch hier trotz verschärfter Kreditvergabeansforderungen gigantische Kreditsummen an Kreditnehmer gewähren, die letztlich nicht zur Rückzahlung fähig sind.

⁵¹ Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2003, S. 52-3.: Als KMU gelten Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. EUR.

⁵² Die teilweise negativen Eigenkapitalquoten bei Nichtkapitalgesellschaften basieren auf den stark negativen Quoten von Einzelunternehmen und »lassen sich durch verschiedene Besonderheiten dieser Rechtsform erklären. Die Jahresabschlüsse zeigen in der Regel nicht alle Vermögenswerte, die als haftendes Kapital tatsächlich zur Verfügung stehen... Die Aussagekraft dieser Jahresabschlüsse ist daher stark eingeschränkt.« (Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 08.2004, S. 69).

⁵³ Dabei mag der Zusammenhang umgekehrt sein: Die traditionell enge Bande zwischen Banken und Unternehmen führte zu einer Präferenz der Fremdkapitalfinanzierung. Daher war der Zwang zur Selbstfinanzierung via thesaurierten Gewinnen lange Zeit gering, mit der Folge einer geringen Eigenkapitalausstattung.

⁵⁴ Wobei Basel II für KMU inzwischen etwas entschärft wurde – auch auf Drängen zahlreicher mittelständischer Interessenverbände (etwa dem DIHK).

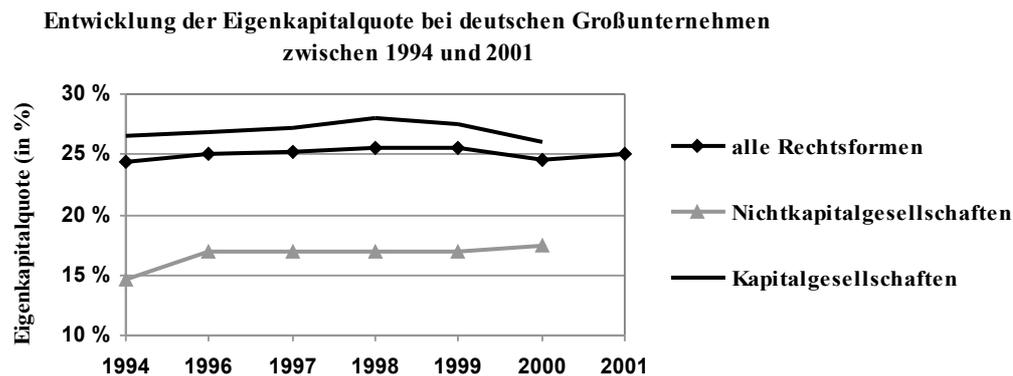


Abbildung 40: Entwicklung der Eigenkapitalquote bei deutschen Großunternehmen zwischen 1994 und 2001.⁵⁵

Wie ist der Fall folglich aus Sicht der hier vertretenen wettbewerbspolitischen Alternative zu sehen? Im Sinne des in Abbildung 37 dargestellten Struktogramms wird nun unter Berücksichtigung des eben beschriebenen Falls der Regulierung durch Basel I und II eine alternative wettbewerbspolitische Lageanalyse durchgeführt. Welche Rahmenbedingungen sind für den Kreditmarkt⁵⁶ auf der Delta- und Epsilon-Ebene von besonderer Bedeutung? Auf der Delta-Ebene lassen sich bei den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen insbesondere zwei Problemfelder hervorheben: Aufgrund seiner besonderen Bedeutung wird der Kreditmarkt seit langer Zeit streng reguliert. Dabei sind gewisse Exzesse kaum zu verkennen. Daneben befinden sich gerade in Deutschland immer noch zahlreiche Banken in staatlicher Hand. Sicherlich spielt auch die Unternehmensbesteuerung und sonstige Formen des staatlichen Eingriffs – etwa die Förderung von Nationalen Champions – eine große Rolle. Trotzdem dürften die beiden genannten Aspekte die größten Hürden auf der Delta-Ebene darstellen. Auf der Epsilon-Ebene hingegen ist die Stabilität des Geld- und Währungssystems zu nennen. Dieses wird in der nächsten Fallstudie näher betrachtet. Dadurch wird gezeigt, dass Rahmenbedingungen ihrerseits wiederum als Fallstudien auftauchen können. Insofern steht die Analyse vor einem gewissen Dilemma: Einerseits mindert die ausufernde Regulierung die Wettbewerbschancen, andererseits sind die Ergebnisse des Marktes für die Volkswirtschaft von nachhaltiger Bedeutung. Daraus lässt sich u. U. die Notwendigkeit einer gemäßigten Regulierung ableiten.

Wieso ist denn überhaupt eine Regulierung des Gewerbes notwendig? Wäre nicht ein sich selbst überlassener Markt vorzuziehen? Die geschichtliche und auch die aktuelle Erfahrung in den USA lehren, dass dieser sensible Markt bisweilen in Krisen gerät. Diese sich selbst verstärkenden Krisen arten dann mitunter zu gesamtwirtschaftlichen Depressionen aus. Banken Krisen in den USA in den 30er Jahren, in Lateinamerika in den 80er und 90er Jahren, in Japan in den 90er und in Südostasien 1997 zeigten die enorme Schlagseite eines instabilen Bankensystems, das auf

⁵⁵ Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2003, S. 54-5.

⁵⁶ Es muss zwischen dem Kreditmarkt und den Geschäftsbanken unterschieden werden. Kredite sind nur eine Dienstleistung, die traditionelle Geschäftsbanken anbieten. Im Zuge der Finanzinnovationen treten diese zudem merklich mehr und mehr in den Hintergrund. Gerade die größte deutsche Bank – die Deutsche Bank – erzielt inzwischen höhere Gewinne im Bereich des Investmentbankings.

faulen Krediten basiert. In Anbetracht dessen erscheint eine Regulierung des Marktes erforderlich. Jedoch kann umgekehrt jede bestimmte Regulierung den Markt ebenfalls destabilisieren oder seiner wichtigen gesamtwirtschaftlichen Funktionen berauben. Diese zeigt die oben dargelegte Argumentation hinsichtlich Basel II. Daraus kann gefolgert werden, dass Regulierung erforderlich ist, jedoch eine moderne, effiziente Form. Jede spezifische Regulierung steht dabei auf dem Prüfstand. Erschwert wird die Problematik durch die inzwischen zahlreichen inter- und supranationalen Überwachungsorgane und deren Regularien. Sicherlich erscheint eine einheitliche internationale Regulierung notwendig. Gefährlich wird dies dann, wenn sich die verschiedenen Instanzen und Regeln widersprechen oder wuchern. Zu den verschiedenen Formen der Regulierung im Kreditgewerbe zählen u. a. die Baseler Akkorde und die Mindestanforderungen an das Risikomanagement.

Da das Kreditgewerbe selbst als wichtige Rahmenbedingung fungiert, ist auch dessen Performance von Bedeutung. Dabei erscheint eine gewisse, wenn auch moderate und vor allem intelligente Regulierung notwendig.

⑥ Für gewöhnlich wird das Geldwesen der Fallstudie 6 wettbewerbspolitisch nicht erörtert. Jedoch hat Friedrich August von Hayek im Jahre 1977 die Möglichkeit einer Entstaatlichung bzw. Entnationalisierung des Geldwesens wieder zur Diskussion gestellt.⁵⁷ Denn auch hier liegt ein staatliches Monopol vor. Insofern stellt sich die wettbewerbspolitische Frage nach der Existenzberechtigung. In der deutschen Wettbewerbspolitik gilt das Geldwesen als Ausnahmereich. Brisant ist die Frage insofern, als das Geldwesen eines Landes eine gewichtige Rahmenbedingung für beinahe alle Märkte darstellt und ein stabiles, vertrauenswürdiges Geldsystem dort enorm zur Generierung von Wettbewerbschancen beiträgt. Folglich ist in der hier zu betrachtenden alternativen Wettbewerbspolitik zu erörtern, inwiefern dieses Monopol gerechtfertigt ist. Zwar sind staatliche Monopole im allgemein verpönt, doch haben wir hier einen eindeutigen Fall eines natürlichen Monopols. Das alleine ist noch kein Grund ein solches auch zu verstaatlichen. Die letzten Jahrzehnte haben jedoch gezeigt, dass inzwischen zahlreiche Staaten auf effiziente Weise eine stabile und glaubwürdige Währung anbieten können. Stünden Geschäftsbanken hier im Wettbewerb untereinander, würden enorme Transaktionskosten entstehen. Man stelle sich nur einen beliebigen Supermarkt vor, in dem nunmehr alle Preise in Deutsche-Bank-Gulden, Commerzbank-Taler, Sparkassen-Mark, HSBC-Pfund usw. auszuzeichnen wären. Sicherlich würden auch Vorteile entstehen: Die Geschäftsbanken könnten Wettbewerb um die Seigniorage betreiben und diese somit zumindest teilweise den Kunden zukommen lassen. Unter Umständen wäre sogar die Zahlung von fixierten Zinsen für Bargeld denkbar. Trotzdem stellt sich die Frage in den meisten entwickelten Volkswirtschaften nicht. In Ländern mit einer horrenden Inflationsrate, die gar auf eine Dollarisierung übergehen, wäre dies jedoch eventuell eine sinnvolle Alternative. Als Fazit kann gefolgert werden, dass das Geldwesen eine enorm wichtige Rahmenbedingung quasi für alle Märkte darstellt, allerdings nur dann ein Handlungsbedarf besteht, sofern das omniprésente

⁵⁷ Vgl. Hayek (1977).

staatliche Notenemissionsmonopol nichts taugt. Für solche Pleiten liefert das 20. Jahrhundert zahlreiche Beispiele.

⑦ Die siebte Fallstudie beschäftigt sich mit der wettbewerbspolitischen Relevanz der Bosman-Entscheidung. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied am 15. Dezember 1995, dass Profi-Fußballer innerhalb der EU als gewöhnliche Arbeitnehmer im Sinne des EG-Vertrages gelten.⁵⁸ Daher gelte die Freizügigkeit nicht nur für staatliche Beschränkungen sondern auch für kollektive Regelungen. Demnach war die zuvor gängige Praxis verboten, Ablösesummen für Spieler zu verlangen, deren Verträge ausgelaufen waren. Nach Vertragsende kann nun jeder Spieler ohne Ablösesumme zu einem beliebigen Verein wechseln. Zudem wurde die bis dahin übliche Ausländerregelung abgeschafft. Danach durften nur eine bestimmte Anzahl von Spielern aus einem anderen EU-Land in einer Mannschaft spielen. Ab der Saison 2006/2007 wurde diese Regelung auch für Spieler aufgehoben, die von außerhalb des EU-Raumes stammen. Dabei muss hervorgehoben werden, dass die entsprechende Reglementierung keine staatliche Regulierung und somit keine staatliche Wettbewerbsbeschränkung darstellte, sondern kollektive Regelungen der Ligen waren. Insofern könnte argumentiert werden, dass sich die Nachfrager nach Spielern in einem Kartell zusammengefunden hatten, und Regelungen auch zu Lasten der Marktgegenseite – den Spielern – getroffen haben. Demnach wurde der Wettbewerb im Austauschprozess behindert. Beide durch den EuGH aufgehobenen organisationsinternen Reglementierungen haben den Wettbewerb eingeschränkt. Wobei teilweise nicht nur die Marktgegenseite, sondern auch die eigene Seite betroffen war. Aus Sicht der traditionellen Wettbewerbspolitik muss eine solche Entscheidung begrüßt werden, da sie kartellartige Übereinkünfte verhindert.

Doch wie ist der Fall aus Sicht der hier vertretenen alternativen Wettbewerbspolitik zu beurteilen? Zunächst stellt sich in Anlehnung an die Vorgehensweise im oben dargestellten Struktogramm die Frage nach den Rahmenbedingungen des Marktes. Welche Rahmenbedingungen sind auf dem Spielermarkt für Fußballer relevant und wie ist deren Performance? Indirekt sind sicherlich im Bereich der staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen die umfangreichen Subventionen erwähnenswert, die allenthalben beim Bau der Sportstätten aufgewendet werden und bisweilen zu Verzerrungen führen mögen.⁵⁹ Zudem mag auch die Einkommenssteuer für den Spielermarkt von Bedeutung sein. Beide Aspekte erscheinen jedoch eher nebensächlich. Hier handelt es sich um einen Markt mit eher geringen staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen. Relevante Rahmenbedingungen im Bereich der Wettbewerbschancen dürften insbesondere die institutionellen Grundlagen im Bereich des Vertragsrechts sein. Inwiefern werden Inländer, EU-Bürger und Nicht-EU-Bürger bei Dienstverträgen gleich behandelt? Warum sollten Ausländer hier diskriminiert werden? Aus Sicht der hier vertretenen Wettbewerbspolitik ist das Bosman-Urteil ebenfalls zu begrüßen, da es grundlegenden Vorstellungen der Freizügigkeit der Arbeitsplatzwahl zumindest innerhalb der EU entspricht. Als Fazit kann gefolgert werden, dass lediglich das institutionelle Um-

⁵⁸ Vgl. zur Ausgangssituation Berthold/Neumann (2005), S. 2 f.

⁵⁹ Der Aufstieg des FC Bayern München wurde sicherlich auch durch den 1972 errichteten Neubau des Olympiastadions in München gefördert.

feld, die Vertragsfreiheit und die Rechtsstaatlichkeit von Bedeutung sind. Anschließend stellt sich die Frage, inwiefern der Fußball-Spielermarkt von allgemeiner Bedeutung ist? Welchen Einfluss hat dieser auf die Wettbewerbschancen auf anderen Märkten? Sicherlich wirkt er auf die verschiedenen Fußballmärkte, die Ligen und internationalen Meisterschaften.⁶⁰ Schließlich ist auch mit einer indirekten Wirkung auf vor- und nachgelagerte Märkte zu rechnen. Aus Sicht einer Volkswirtschaft dürfte der Spielermarkt im Fußball jedoch eher unbedeutend sein. Freilich ist letztlich alles irgendwie relevant für andere Märkte. Auch die FIFA-WM 2006 mochte eine gewisse ökonomische Bedeutung haben, insbesondere hinsichtlich ihrer psychologischen Wirkung. Trotzdem ist dies ein äußerst seltener, lediglich verzerrender Vorgang. Fußball ist langfristig irrelevant für die Mehrzahl der Märkte. Ob hier Wettbewerb herrscht oder nicht, hat für die meisten Märkte keinerlei Bedeutung.

In Tabelle 4.1 werden die Fallstudien und die zugrunde liegenden wichtigen Rahmenbedingungen nochmals zusammengefasst.

Nr.	Fallstudie	Thematik	Delta-Ebene	Epsilon-Ebene
1.	Strom	Konzentration, Preise	<ul style="list-style-type: none"> • Preisregulierung • Ökosteuer • Förderung von NCs 	<ul style="list-style-type: none"> • Netzinfrastruktur
2.	Software	Marktmacht	<ul style="list-style-type: none"> • Patentrecht • staatliche Nachfrage 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Forschung
3.	Pharmazie	Konzentration	<ul style="list-style-type: none"> • Ineffizienzen • Patentrecht • Preisregulierung • Förderung von NCs 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Forschung • Normen und Werte (Einstellung zur Gentechnologie)
4	Agrarmarkt	EU-Agrarpolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Ineffizienzen • Patentrecht • Preisregulierung (u. a.) • Subventionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Forschung • ökologisch-nachhaltige Kultivierung
5.	Kreditmarkt	Ist ein NC notwendig?	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung (Basel I, II) • Förderung von NCs 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionen (stabiles Geldsystem)
6.	Geldwesen	Notenemissionsmonopol?	<ul style="list-style-type: none"> • staatliches Notenemissionsmonopol 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionen (Unabhängigkeit) • Werte (Stabilitätsorientierung)
7.	Fußball	Bosman-Urteil	<ul style="list-style-type: none"> • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionen (Rechtsstaatlichkeit)

Tabelle 4.1: Fallstudien und zugehörige relevante Rahmenbedingungen⁶¹

4.5 Instrumente der wettbewerbspolitischen Alternative

4.5.1 Einleitung

Nachdem der Arzt oder Heilpraktiker eine Diagnose gestellt hat, muss er sich Gedanken über eine mögliche Therapie machen. Entsprechendes gilt auch für die Wettbewerbspolitik. Zuletzt

⁶⁰ Vgl. hierzu wiederum Berthold/Neumann (2005), S. 4 f., die hervorheben, dass das Bosman-Urteil wohl zu einer Qualitätskonzentration der Ligen führen dürfte.

⁶¹ Relevante Rahmenmärkte werden fett hervorgehoben.

wurde die Frage nach dem wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf für selektive Fallstudien erörtert. Nun müssen Therapievorschläge erarbeitet werden. Die zu wählende Therapie kann nicht unabhängig von den sie ausführenden Trägern betrachtet werden. Die medizinischen Möglichkeiten eines Arztes sind sicherlich anderer Natur als diejenigen eines Quacksalbers. So sind auch wettbewerbspolitische Therapievorschläge abhängig von der Fähigkeit und dem Willen der Träger, eine solche Politik umzusetzen. Grundsätzlich ist jede wirtschaftspolitische Empfehlung der Gefahr ausgesetzt, dass die Verantwortlichen nicht bereit sind, diese umzusetzen. Aus politökonomischen Erwägungen heraus ist zwingend eine enge Verzahnung der wettbewerbspolitischen Instrumente und Träger erforderlich. Ein noch so gutes Instrumentarium taugt wenig, wenn die empfohlenen oder vorhandenen Träger dies nicht umsetzen können oder umzusetzen bereit sind. Umgekehrt bedürfen interessierte Träger einer hinreichenden Information über mögliche Therapien. Es sollte nicht erwartet werden, dass der hier präsentierte Vorschlag automatisch von den in Kapitel 4.6 vorgeschlagenen Trägern umgesetzt würde. Gerade in direktdemokratischen Entscheidungsmechanismen könnten wissenschaftliche Empfehlungen zur Wettbewerbspolitik ignoriert werden. Jedoch gilt dies natürlich auch für traditionelle Träger. In vielen Ländern werden zahlreiche wirtschaftspolitische Beratungsinstitute unterhalten, deren Vorschläge zumeist wohlmeinend ignoriert werden.

Im Kapitel 4.4 wird argumentiert, dass Rahmenbedingungen raum- und zeitabhängig seien und daher eine vollständige Analyse aller relevanten Rahmenbedingungen für alle Märkte eine reine Sisyphusarbeit darstellen würde. Daher wurden ausgehend von ausgewählten Fallstudien wenige relevante Rahmenbedingungen abgeleitet, die einer entsprechenden Gestaltung bedürfen. Folglich handelt es sich um einen situativen Ansatz, der konsequenterweise beibehalten wird. Die Vorgehensweise kann als Muster für mögliche weitere Fälle betrachtet werden. Das mag etwas schmalbrüstig klingen, wird jedoch in der traditionellen Wettbewerbspolitik nicht anders gehandhabt. Ausgehend von einem konkreten Fall wird überlegt, ob es sich um einen wettbewerbspolitischen Ausnahmebereich handelt, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliege usw. Der situative Ansatz stellt, wie im Struktogramm der Abbildung 37 dargestellt wurde, zwei grundlegende Fragen: (a) Besteht für die einzelne Fallstudie bei selektiv gewählten Rahmenbedingungen ein Handlungsbedarf? (b) Stellt der Markt der Fallstudie selbst eine bedeutsame Rahmenbedingung für viele andere Märkte dar? Für alle Märkte sind auf den Ebenen der staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen und der sonstigen Wettbewerbschancen die entsprechend unzulänglich gestalteten Rahmenbedingungen, sofern möglich, zu therapieren. Auf Märkten hingegen, die ihrerseits von allgemeiner Bedeutung sind, ist, sofern eine Gestaltung der relevanten Rahmenbedingungen nicht ausreicht, gegebenenfalls ein Eingriff auf den Ebenen der Marktergebnisse, des Marktverhaltens und der Marktstrukturen erforderlich. Zudem könnten unzureichende Rahmenbedingungen der Epsilon-Ebene, die auf privaten oder staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen beruhen, gegebenenfalls auf einer dieser Ebenen therapiert werden. Demnach besteht eine eindeutige Präferenz für die Ebenen Delta und Epsilon, dabei müssen Diagnose und Therapie nicht immer auf dersel-

ben Ebene stattfinden. Im nächsten Abschnitt werden für die einzelnen Fallstudien und deren Unzulänglichkeiten mögliche Therapieansätze vorgestellt.

Eine solche Sichtweise stellt einen fundamentalen wettbewerbspolitischen Wandel dar. Dabei besteht ein immer währender Konflikt zwischen Flexibilität und Stetigkeit. Einerseits sollte die Wettbewerbspolitik stetig und damit vorhersehbar sein. Andererseits muss sich das Instrumentarium den sich ständig wandelnden Rahmenbedingungen flexibel anpassen können. Dieser Konflikt kann, wenn überhaupt, am ehesten dadurch beigelegt werden, indem den Trägern ein notwendiges Maß an Flexibilität zugestanden wird. Dies manifestiert sich im situativen Ansatz. Jedoch erfordert dies unbedingt eine entsprechende Gestaltung der Träger. Diese müssen gegen politökonomische Gefahren gefeit sein. Dazu wird in Kapitel 4.6 ein geeigneter Vorschlag unterbreitet.

4.5.2 Therapieansätze für die einzelnen Fallstudien

Die folgenden Vorschläge können sicherlich keine umfassende Abhandlung der einzelnen Fallbeispiele beinhalten. Jede Fallstudie könnte dabei Bibliotheken füllen. Daher werden zu den selektiv gewählten Fallstudien und deren ausgewählten relevanten Rahmenbedingungen exemplarische Vorschläge gemacht, die jedoch die Erwartung in sich tragen, wettbewerbspolitisch wesentlich sinnvoller als die traditionell praktizierte und theoretisch propagierte Wettbewerbspolitik zu sein.

❶ Die erste Fallstudie, der Markt für elektrischen Strom, steht stellvertretend für andere Netzinfrastrukturmärkte und ist wie diese mit einem grundlegenden Makel versehen. Nicht auf den vor- oder nachgelagerten Märkten, sondern auf dem Markt des Netzes funktioniert Wettbewerb nicht. Es handelt sich hier um ein natürliches Monopol mit irreversiblen vergangenen Investitionen in ein physisches Netz, die zu einem monopolistischen Engpass führten. Wettbewerb kann hier nicht funktionieren. Wie könnte auf einem solchen Markt Wettbewerbspolitik betrieben werden? In der Öffentlichkeit wird vor allem über Preisregulierung, Kartellaufsicht und Zusammenschlusskontrolle diskutiert. Die hier vertretene Wettbewerbspolitik sieht jedoch eine andere Vorgehensweise vor. Zunächst stellt sie die Frage nach den relevanten Rahmenbedingungen des Marktes. Dazu zählen zahlreiche staatliche Wettbewerbsbeschränkungen. Neben Eingriffen in die Preisgestaltung zählen immense staatliche Abgaben und die allenthalben betriebene Förderung von nationalen Vorreitern eine Rolle. Diese sind möglichst aufzugeben.

Neben dem schädlichen staatlichen Eingreifen liegt ein weiteres bedeutsames Problem auf der Ebene der Wettbewerbschancen. Die Quintessenz der Problematik kann dort, wie schon erwähnt, auf das Stromnetz, die Netzinfrastruktur reduziert werden. Dieses muss entsprechend vernünftig gestaltet werden. Erschwert wird das Problem durch die Tatsache, dass Strom als ein wichtiger Inputfaktor für die meisten andere Märkte und für die Privaten dient. Daher sind nicht nur die Rahmenbedingungen, sondern auch die Marktergebnisse von Bedeutung. Wie könnte das Problem gelöst werden? Von einer perfekten Lösung muss Abstand genommen werden. In der Lite-

ratur werden zahlreiche Möglichkeiten diskutiert.⁶² Die Kosten der Stromanbieter könnten reguliert werden. Dabei besteht das Problem der mangelnden Informationen. Zudem erwachsen daraus negative Anreize, da kostensenkende Maßnahmen bestraft würden. Daher könnten die Anbieter verpflichtet werden, zu Grenzkosten anzubieten. Da bei natürlichen Monopolen sinkende Grenzkosten vorherrschen, würde dies Verluste für die Unternehmen implizieren. Diese könnten bzw. müssten vom Staat übernommen werden. Problematisch ist jedoch aufgrund von Informationsdefiziten wiederum die Ermittlung von Grenzkosten. Kostenrechnung ist der interne Bereich des Rechnungswesens. Daher sind kaum objektive Vergleichsmaßstäbe vorhanden; insbesondere die Aufschlüsselung der Gemeinkosten ist bei einem Mehrproduktunternehmen kaum objektiv handhabbar. Und sofern es sich nicht nur um einen Stromproduzenten handelt, sondern das Unternehmen auch Netze betreibt und Strom handelt, lassen sich die anfallenden Gemeinkosten kaum objektiv auf die sie verursachenden Kostenträger verteilen. Weitere Vorschläge hinsichtlich der Kostenregulierung, wie die Erlaubnis zur Preisdifferenzierung oder die Verpflichtung zu kostendeckenden Preisen scheitern an der gleichen Problematik. Alternativ könnten die Betreiber des Engpasses verpflichtet werden, den Zugang zum Engpass auch für Fremdanbieter diskriminierungsfrei anzubieten. Jedoch scheitert auch dieser Vorschlag an der genannten Unzulänglichkeit. In der Praxis ist die Bundesnetzagentur im Bereich Strom und Telekommunikation genau mit diesem Problem konfrontiert. Daraus resultiert oftmals ein enormer bürokratischer Aufwand, der doch bei den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen vermieden werden sollte. Die Phantasie zur Regulierung kennt keine Grenzen. So wäre auch eine Regulierung der Renditen denkbar. Jedoch würde dies einen Anreiz darstellen, kapitalintensiv zu produzieren, was eine entsprechend volkswirtschaftlich ineffiziente Überkapitalisierung zur Folge hätte (*Averch-Johnson-Effekt*). Preisexzesse könnten durch eine *Price-cap*-Regulierung vermieden werden. Sollten diese jedoch zu niedrig angesetzt werden, könnte das Angebot unrentabel bleiben, notwendige Investitionen würden unterbleiben. Dieses Phänomen konnte in Kalifornien beobachtet werden. Fehlende Investitionen ins Netz könnten aber auch Zustände wie im Münsterland im Winter 2005/2006 häufiger werden lassen. Zudem besteht die Gefahr von Qualitätsminderungen, etwa stärkeren Spannungsschwankungen.

Zwar gehen die Meinungen über eine sinnvolle Wirtschaftspolitik hier weit auseinander. Jedoch ist im Sinne einer an den Chancen ausgerichteten Wettbewerbspolitik eine Trennung von Netzbetreibern und -nutzern die beste Lösung. Das Betreiben von Stromkraftwerken und der Vertrieb von Strom sind wettbewerbspolitisch unbedenklich. Lediglich die Netze sind von Bedeutung. Folglich sollten diese von vor- und nachgelagerten Märkten dauerhaft getrennt werden. Diese Form der Entflechtung ist zwar ein immenser Eingriff in die Märkte. Jedoch gibt es nicht viele Märkte mit solchen Netzeffekten. Dabei gibt es keine für alle zufriedenstellende Lösung. Die größten Hoffnungen liegen wahrscheinlich in einer solchen vertikalen Entflechtung.⁶³ Es können dabei verschiedene Formen der Entflechtung bzw. des Unbundling vorgenommen wer-

⁶² Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 223 ff.

⁶³ In diesem Sinne ist der Versuch, die Deutsche Bahn inklusive Netz an die Börse zu bringen, ein fundamentaler Fehler.

den.⁶⁴ Auf einer ersten Stufe könnte der Netzbetrieb von den Netznutzern buchhalterisch, organisatorisch oder rechtlich getrennt werden. Die Praxis zeigt jedoch beispielsweise bei der Deutschen Bahn, dass diese Formen kaum mehr als Augenwischereien sind. Die Macht und der Anreiz zur Diskriminierung der Außenstehenden bleibt erhalten. Eine zweite Stufe könnte die Abspaltung des Netzbetriebs vorsehen, wobei das Eigentum an dem neuen Unternehmen im Besitz des vormalig vertikal integrierten Stromkonzerns bleibt. Damit könnte das Problem der Enteignung wie auf der ersten Stufe umgangen werden. Aber auch hier bestünde ein entsprechender Einfluss auf das Management des Netzbetreibers. Daher verbleibt als sinnvollste Lösung auch die radikalste Lösung auf der dritten Stufe: Eine wirklich Abspaltung in Form des Netzeigentums. Hier wäre sicherlich eine Zwangsentzug notwendig. Normalerweise müsste hier eine Entschädigung an den ehemaligen Eigentümer gezahlt werden. Es könnte in diesem speziellen Fall aber auch argumentiert werden, dass die Stromkonzerne dieses Eigentum an den Netzen unter staatlichem Schutz und Eigentum aufgebaut und dann quasi geschenkt bekamen. Dabei haben sich die Investitionen längst amortisiert. Netze, die nach der Liberalisierung im Jahre 1997 installiert oder saniert wurden, müssten gemäß dieser Logik allerdings doch angemessen entschädigt werden.

Der Netzbetrieb könnte problematisch bleiben. Der Netzbetreiber hat letztlich eine enorme Macht, die staatlicherseits kontrolliert werden muss. Dazu wären wiederum die oben genannten Formen der Regulierung denkbar. Dabei gelten die genannten Nachteile weiter, jedoch in abgeschwächter Form, da nun der Netzbetreiber keinen Anlass mehr hat, die Nutzer des Netzes unterschiedlich zu behandeln bzw. zu diskriminieren. Es wäre aber auch denkbar, die Netze zeitlich befristet zu versteigern.⁶⁵ Problematisch wären dabei die Informationsasymmetrien, die insbesondere bei unvollständigen ex-ante-Spezifikationen negativ zu Buche schlagen könnten. Im Notfall könnte es zumindest temporär notwendig sein, die Netze zu verstaatlichen. Trotzdem dürfte dieser Vorschlag der traditionellen Vorgehensweise vorzuziehen sein, da die Regulierung nur auf den begrenzten Markt der Netze reduziert wäre, vor- und nachgelagerte Märkte verschont blieben. Dies entspricht dem Ziel des beschränkten, aber effizienten Staates.

② In Kapitel 4.4 wird gezeigt, dass die Wettbewerbschancen in der zweiten Fallstudie im Bereich der Software gerade durch den Staat massiv beschnitten werden. Zwar ist die Bandbreite staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen geringer als in manchen schon länger etablierten Märkten. Die wenigen Formen der staatlichen Eingriffe sind jedoch besonders brisant, wenngleich zumeist unbewusst. Zum einen förderte und fördert die enorme staatliche Nachfrage nach Microsoft-Produkten (Betriebssystemen und Office-Paketen) die Zementierung der überragenden Marktposition von Microsoft. Dies gilt auch deswegen, weil davon gewisse Streuwirkungen auf die Privatwirtschaft und -anwender folgern.⁶⁶ Andererseits ist das Patentrecht eine wichtige Quel-

⁶⁴ Vgl. Meister (2007), S. 13 f.

⁶⁵ Knieps (2007) erläutert auf den Seiten 103-105 verschiedene Formen von Auktionsverfahren.

⁶⁶ Wer als Beamter oder Angestellter im öffentlichen Dienst mit Microsoft-Office arbeitet, hat natürlich einen hohen Anreiz dies auch privat zu nutzen. Denn der Einarbeitungsaufwand in zwei parallele Systeme ist zumeist ökonomisch irrational.

le zur Marktmachtabstärkung und -stabilisierung. Zwar sind Softwarepatente innerhalb der EU rechtlich nicht verankert, werden jedoch de facto vergeben. Daneben strahlt die legale, massive Vergabe von Softwarepatenten in den Vereinigten Staaten von Amerika nach Europa. Beiden Problemfeldern könnte durch die Förderung von Open Source-Software begegnet werden. Trotz überragender Markt- und Finanzmacht von Microsoft können sich immer wieder Konkurrenten etablieren. Hier sollten die Marktkräfte gestärkt werden, indem insbesondere die eben geschilderte Marktzentrierung von Microsoft aufgegeben wird. Die Förderung von Open Source-Software müsste zunächst in einer dauerhaft rechtlichen Absicherung der Idee bestehen. Zudem müssten, soweit möglich, alle staatlichen Konsumenten auf diese Software umsteigen. Vorübergehend wären auch finanzielle Hilfen denkbar – etwa dann, wenn es um die Gewährleistung der Sicherheit und Unabhängigkeit der Software geht. Schließlich steht wiederum das Patentrecht auf der Anklagebank. Im Gegensatz zu den beiden folgenden Fallstudien kann das Patentrecht hier nicht mehr als Garant für Fortschritt betrachtet werden. Im Gegenteil, der Markt hat sich deswegen so fulminant entwickeln können, weil er eben nicht dadurch gegängelt wurde. Dies wird durch die zunehmende Etablierung von Softwarepatenten kräftig behindert. Folglich müssen Softwarepatente in der EU weiterhin rechtlich ausgeschlossen bleiben. Daneben ist die stillschweigende Vergabe von Softwarepatenten aufzugeben, schon vergebene Patente sind wieder aufgrund mangelnder Rechtsbasis zu entziehen. Dabei muss dem Druck aus Übersee standgehalten werden. Umgekehrt könnte sogar versucht werden, andere Nationen, insbesondere die USA, davon zu überzeugen, dass Softwarepatente schaden. Die USA als Heimat der meisten dieser Patente werden jedoch ein geringes Interesse an einem solchen Ansinnen aufbringen. Daher könnte versucht werden, solange die VR China noch einen sehr begrenzten faktischen Schutz geistigen Eigentums betreibt, diese mit ins Boot eines starken Blocks gegen die USA zu holen. Dabei könnte diese immer wieder angeprangerten Vorgehensweise in der VR China als Chance gesehen werden. Vielleicht ließe sich damit eine weltweite Übereinkunft erzielen. Die Chancen schwinden jedoch, wenn chinesische Unternehmen wie Lenovo oder Haier zunehmend selbst Patente anhäufen und China eine Weltmachtstellung bei Patenten erlangt. Europäische Unternehmen, die in Übersee in Patentrechtsstreitigkeiten geraten, sollte ein Rechtsbeistand gewährt werden.

Die Entrepreneure im Bereich Software und anderer aufstrebender Branchen⁶⁷ entstammen zu meist einem ausgezeichneten universitären Umfeld. Daher ist es offensichtlich, dass der Fokus bei den Wettbewerbschancen auf Bildung und Forschung gerichtet sein sollte. Dabei ist insbesondere eine enge Verknüpfung von Bildung, Forschung und Wirtschaft in Form von Wissens-Clustern erforderlich. In Kapitel 4.4 wird erläutert, dass Betriebssysteme und andere Software nur in einem sehr eingeschränkten Maße als monopolistische Engpässe im Sinne der Netzinfrastruktur im Bereich Strom, Gas etc. zu betrachten sind. Dabei hat der Markt auch keine nachhaltige Wirkung auf andere Märkte. Daher ist keine Politik zur Generierung guter Wettbewerbsergebnisse notwendig. Es reicht eine Politik zur angemessenen Gestaltung weniger Rahmenbedingungen aus.

⁶⁷ Vor wenigen Jahren hätte man hier wohl noch ohne Bedenken ›New Economy‹ gesagt.

③ Die dritte Fallstudie der pharmazeutischen Erzeugnisse findet gerade auch in wettbewerbspolitischer Hinsicht ihren Niederschlag in der Presse. In den letzten Jahren haben zahlreiche Fusionen das Medieninteresse geweckt.⁶⁸ Daneben stehen hohe Preise und Preisabsprachen im Kreuzfeuer der Kritik. Der hier vertretene alternative Ansatz nimmt dies zwar als Symptome zur Kenntnis, ist jedoch bestrebt den eigentlichen Ursachen auf den Grund zu gehen. Dazu sind die Rahmenbedingungen und die Wettbewerbschancen des Marktes zu erörtern. Bei der Lageanalyse wurde erläutert, dass der Markt durch einige staatliche Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet ist. Insbesondere das staatliche Gesundheitswesen verhindert eine wirkliche marktwirtschaftliche Ausrichtung. Daher sind die Ineffizienzen und Regulierungen nur im Rahmen einer wirklichen und umfassenden Gesundheitsreform hin zu mehr Marktwirtschaft behebbar. Hier gibt es unzählige mehr oder weniger taugliche Vorschläge, die nicht weiter erörtert werden sollen. Daneben muss die immer wieder aufkeimende Forderung nach der Schaffung von nationalen Prestigeunternehmen ignoriert werden.

Aus der Menge der möglichen wettbewerbspolitischen Ansatzpunkte wird hier allerdings das Patentrecht herausgehoben. Gerade bei Medikamenten wird das Patentrecht gerne als notwendige Voraussetzung für Fortschritt präsentiert. Ohne ein starkes Patentrecht sei kein bedeutender Fortschritt möglich, da Forschung und Entwicklung außerordentlich teuer, Imitationen aber einfach und damit kostengünstig seien. Sicherlich ist das Argument nicht vollkommen von der Hand zu weisen, jedoch sollte das Patentrecht trotzdem auf den Prüfstand, da es ebenfalls eine Quelle der Minderung von Wettbewerbschancen darstellt. Wie in der folgenden Fallstudie ist, wenn eine vollständige Aufgabe ausgeschlossen wird, zumindest eine Senkung der Laufzeiten notwendig. Die Produktlebenszyklen verkürzen sich, wie schon erwähnt, auf quasi allen Märkten. Dies muss auch im Patentrecht berücksichtigt werden. Das würde für manche Pharmagiganten einen Anreiz darstellen, für mehr Innovationen zu sorgen. Der weltgrößte Pharmakonzern Pfizer glänzt weniger durch eigene Innovationen, als durch ein geschicktes Patentmanagement, indem entsprechende Unternehmen mit innovativen Produkten aufgekauft werden. Hier geht das Argument der Innovationsförderung durch das Patentrecht nicht unbedingt auf. Eine Senkung der Patentlaufzeit würde das Portfolio solcher Konzerne massiv entwerten und zu mehr eigenen Innovationen anregen. Daneben stellen gerade weit bzw. offen formulierte Patente, die als Sperrpatente eingesetzt werden können, eine nervige Hürde für weitere Innovationen dar. Daher müssen die Patentämter gezielt darauf getrimmt werden, nur noch enge, konkret bestimmte Patente zu akzeptieren. Schließlich ist die Gewährung von Genpatenten aus ethischen und sachlogischen Gründen abzulehnen. Gene sind keine Erfindungen sondern allenfalls Entdeckungen.

④ Die vierte Fallstudie offenbart ein Beispiel, das durch maßlose staatliche Interventionen gekennzeichnet ist. Die Konzentration in der Landwirtschaft nimmt zwar stetig zu, ist aber momentan noch relativ unbedeutend. Daher besteht noch kein Eingriffsbedarf im Sinne der traditionellen Wettbewerbspolitik. Die hier vertretene nicht symptomatische Wettbewerbspolitik orientiert sich

⁶⁸ Insbesondere das Zusammengehen von Sanofi und Aventis hat für Furore gesorgt.

jedoch an den zugrunde liegenden Rahmenbedingungen bzw. Wettbewerbschancen. Diese spotten in der Landwirtschaft jeder Beschreibung. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) ist durch vielfältige marktfeindliche Instrumente gekennzeichnet.⁶⁹ Zwar propagiert selbst die EU inzwischen einen Wandel. Unzählige weitere Reformvorschläge könnten von den Verantwortlichen umgesetzt werden.⁷⁰ Entscheidend sind jedoch bei den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen die marktkonträren Eingriffe in den Preismechanismus. Hier müsste eine massive staatliche Deregulierung stattfinden. Zudem stellt insbesondere das Patentrecht im Bereich des Saatguts die Quelle zur Bildung mächtiger privater Wettbewerbsbeschränkungen dar. Hier ist, ähnlich wie in der vorherigen Fallstudie, das Patentrecht, wenn nicht aufzugeben, so doch kräftig zu entschärfen, indem die Laufzeiten verkürzt werden, durch enge Patente Sperrpatente vermieden werden und die Patentierung von Gensequenzen ausgeschlossen würde. Bei den sonstigen Wettbewerbschancen wäre hingegen ein Fokus auf Forschung und die Förderung der ökologisch nachhaltigen Kultivierung angeraten. Letztlich ist doch gerade das ein Argument für die massive Subventionierung der Landwirtschaft – die Erhaltung der Kulturlandschaft. »Landwirtschaft und Natur stehen in einer engen Wechselbeziehung. Landwirtschaft hat über Jahrhunderte dazu beigetragen, eine Vielfalt wertvoller, naturnaher Lebensräume zu schaffen und zu bewahren.«⁷¹ Dieses Ziel kann sicherlich günstiger und ökologisch nachhaltiger erreicht werden.

⑤ Die fünfte Fallstudie, der Kreditmarkt, dürfte das größte verfahrenstechnische Problem darstellen. Der Kreditmarkt ist letztlich für die gesamte Wirtschaft von Bedeutung. Die Kapitalbeschaffung ist sowohl für Unternehmen als auch für Private von immenser Bedeutung. Auch wenn die Finanzierung immer neuere Formen annimmt, bspw. Mezzanine als Zwitter zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung, so würde die Weltwirtschaft unter einer Krise der Branche leiden. Daher ist hier ein subtiles Vorgehen erforderlich. Einerseits müssten die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen möglichst reduziert werden. Andererseits ist dies gefährlich. Der Markt muss reguliert werden. Die Vergangenheit und insbesondere die aktuelle Entwicklung der Immobilienkrise in den USA zeigen, dass hier Instabilitäten, mit frappierenden Auswirkungen, drohen. Dabei bleibt die Frage nach dem notwendigen Umfang offen. In der Praxis ist die Regulierung des Systems bisweilen exzessiv, erfordert einen enormen bürokratischen Aufwand bei Banken und Behörden und widerspricht sich mitunter. Dies sollte verhindert bzw. zumindest gelindert werden. Zudem sollte auf die Schaffung von Nationalen Champions verzichtet werden. Schließlich ist bei den Wettbewerbschancen insbesondere die Funktionsweise des Geld- und Währungswesens zu sichern, auf das nun kurz eingegangen wird.

⑥ Die sechste Fallstudie zeigt damit, dass ein Markt natürlich auch eine relevante Rahmenbedingung für andere Fallbeispiele sein kann. Zur Gestaltung des Geld- und Währungssystems in Deutschland bzw. Europa muss nicht viel gesagt werden. Solange das System wie bisher funktioniert, besteht allenfalls in Detailfragen Handlungsbedarf. Auf die grundsätzliche Revolution, wie

⁶⁹ Vgl. die durchaus interessante, jedoch sehr positiv darstellende Broschüre der Europäischen Kommission: Lacroix (2005).

⁷⁰ Im Detail sei auf die umfangreiche Literatur verwiesen, bspw. Henrichsmeyer/Witzke (1994).

⁷¹ Lacroix (2005), S. 16.

sie Hayek vorschlug, sollte zumindest vorerst verzichtet werden.⁷² Und dies trotz der Tatsache, dass die Wettbewerbschancen für alle potenziellen privaten Anbieter auf Null gesenkt werden – der Markteintritt verboten ist. Dies kann mit dem Linksverkehr auf den britischen Inseln verglichen werden. Sicherlich würde sich das Vereinigte Königreich heute, sofern es noch keine Regelung gäbe, vernünftigerweise wie der Rest des Kontinents auf Rechtsverkehr festlegen. Ein Wechsel indes, von einem funktionierenden, wenn auch suboptimalen System, hätte hohe Transaktionskosten zur Folge und wäre daher irrational. So ist es auch mit dem Geldwesen. Vielleicht wäre die Währungskonkurrenz privater Banken unserem System überlegen. Ein Wechsel indes ist unsinnig. Stattdessen sollte weiterhin auf das institutionelle Arrangement der Europäischen Zentralbank geachtet werden. Die Unabhängigkeit in personeller, funktioneller, instrumenteller und finanzieller Hinsicht ist langfristig zu sichern.

⑦ Die Fallstudie 7 wurde bewusst als Beispiel gewählt, das wettbewerbspolitisch letztlich irrelevant ist. Es besteht kein akuter Handlungsbedarf. Sicherlich war das Bosman-Urteil auch wettbewerbspolitisch zu beglückwünschen – sowohl im Sinne der traditionellen als auch der alternativen Wettbewerbspolitik. Allerdings sollten solche Entscheidungen, auch wenn sie der Beta-Ebene oder auf der Epsilon-Ebene den Institutionen zuzurechnen sind, eher dem exogenen institutionellen Umfeld zugerechnet werden. Dieses ist diesbezüglich in Deutschland sicherlich gut. In vielen Ländern der südlichen Welthälfte bestünde hier schon eher Handlungsbedarf. Grundsätzlich bedürfen Märkte eines passenden institutionellen Umfeldes. Dazu zählen die Vertragsfreiheit, die Rechtsstaatlichkeit und das Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Jedoch wird dieses nicht speziell für Spielermärkte im Fußball geschaffen, sondern besitzt Allgemeingültigkeit und kann lediglich auf diesen Markt übertragen werden. Allein bei einem mangelhaften institutionellen Umfeld bestünde ein wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf im Sinne der hier vertretenen wettbewerbspolitischen Alternative. Das Bosman-Urteil hat gezeigt, dass das diesbezügliche institutionelle Umfeld in der Europäischen Union taugt. Ansonsten ist darauf zu achten, dass der Umfang der staatlichen Interventionen nicht ausufert.

Als Fazit der verschiedenen Beispiele kann gefolgert werden, dass schon relativ wenige Eingriffe mehr Wettbewerbschancen auf den Märkten schaffen und damit das hier postulierte ausgewogen-liberale Zielsystem eher verwirklichen könnten, als das sich oftmals widersprechende Instrumentarium der bisher praktizierten Mischung aus Wettbewerbs- und Industriepolitik sowie sonstigen Formen der Wirtschaftspolitik. Auch wenn zunächst der Eindruck entstehen könnte, dass eine rahmen- bzw. chancenorientierte Wettbewerbspolitik all zu ausufernd sein müsste und gar einen Leviathan unvorstellbaren Ausmaßes schaffen könnte, so muss doch relativierend zugegeben werden, dass letztlich immer wieder die gleichen Rahmenbedingungen relevant sind. Dazu zählen die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen. Hier könnte also der Staat durch weniger Einsatz wohltuend wirken. Staatliche Abstinenz reicht jedoch nicht. Bisweilen muss der Staat aktiv werden, insbesondere um eine gute Infrastruktur und taugliche Institutionen zu schaffen, innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten und für ein gutes System der Bildung und Forschung zu sorgen. Damit werden Wettbewerbschancen geschaffen und letztlich das Zielsystem am ehesten verwirklicht.

⁷² Vgl. Hayek (1977).

4.6 Träger einer alternativen Wettbewerbspolitik

4.6.1 Einleitung

Wie lässt sich die in der bisherigen Analyse vorgestellte Wettbewerbspolitik umsetzen? Welche Träger sind hierfür erforderlich? Inwiefern sind die vorherrschenden politischen Entscheidungsmechanismen und Institutionen bei der Durchführung der anvisierten alternativen Wettbewerbspolitik hilfreich? Im nächsten Abschnitt wird erläutert, warum die herkömmlichen Träger der Wettbewerbs- bzw. Wirtschaftspolitik eher ungeeignet sind, die doch recht radikale alternative Wettbewerbspolitik umzusetzen. Danach stellt sich die Frage nach möglichen Alternativen.

Der hier zu präsentierende Vorschlag sieht insbesondere die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen vor. Dabei besteht, wie bei der repräsentativen Demokratie ebenfalls die Gefahr, dass wissenschaftlich empfohlene Maßnahmen, wie sie in Kapitel 4.5 genannt werden, von den Trägern nicht als beste Lösung betrachtet und letztlich abgeschmettert werden. Das ist jedoch das Los jeglicher wirtschaftspolitischen Beratung – es sei denn, der wissenschaftliche Berater und der wohlmeinende Diktator finden sich in einer Personalunion wieder. Der Idee könnte insofern auch ein eigener, unabhängig von den jeweiligen wissenschaftlichen Vorschlägen zugewiesener Wert zugestanden werden, sofern der Mechanismus der politischen Entscheidungsfindung die Präferenzen der Akteure möglichst weitgehend erfüllt. Eine solche Sicht stimmt natürlich nur dann, wenn die Zielpostulate des wissenschaftlichen Beraters die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigen. Dies gilt zweifellos für einen liberalen Standpunkt. Fraglich ist, ob sich passende Träger eher einsetzen lassen als passende Instrumente mittels der alten Träger. Wenn davon auszugehen ist, dass die bisherigen Machsträger nicht bereit sind, alternative wettbewerbspolitische Vorschläge umzusetzen, warum sollte dann erwartet werden, dass sie bereit sind, einen Teil ihrer Macht zulasten alternativer Träger aufzugeben? Davon ist sicherlich nicht auszugehen. Dennoch gibt es bisweilen Momente im Laufe der Geschichte, die einen solchen radikalen Neuanfang ermöglichen. Eventuell führt die zunehmende Politikverdrossenheit zu einem solchen historischen Zeitfenster. Wenn sich die herkömmliche repräsentative Demokratie mit ihrer mangelhaften wirtschaftspolitischen Performance in den Augen der Repräsentierten stark genug diskreditiert hat, eröffnet sich womöglich eine solche Chance. Dann sollte aber auch eine taugliche Alternative bereitliegen.

In den folgenden Erörterungen werden verschiedene mögliche Träger zur Umsetzung der in den vorhergehenden Unterkapiteln dargelegten Wettbewerbspolitik kurz eingeführt. Anschließend werden diese jeweils erörtert. Grundsätzlich gibt es natürlich unterschiedlichste Ideen, politische Vorschläge durch entsprechend gestaltete Träger umzusetzen. In den westlichen Industriestaaten hat sich dabei insbesondere die repräsentative Demokratie bewährt. Wobei diese von Staat zu Staat sehr unterschiedlich gestaltet sein kann. In manchen Ländern wie Frankreich und den USA besitzt der direkt gewählte Präsident große Macht, in anderen Ländern wie Deutschland und Italien haben wir ein System mit einem starken Ministerpräsidenten, in England und Holland herrscht eine konstitutionelle Monarchie vor. Bisweilen wird auf die mangelnde Befähigung der

Bürger zur politischen Teilnahme geschlossen und autokratische Systeme werden eingeführt. Selbst in den Wirtschaftswissenschaften besitzt das Bild des ›wohlmeinenden Diktators‹ ein gewisses Gewicht. Schließlich finden sich in der dritten Welt zahlreiche nepotistische Systeme wieder, deren Sinn primär die Bereicherung der herrschenden Clique ist. Diese Liste könnte sicherlich noch erweitert werden. Doch bei aller Vielfalt sind nicht alle Systeme gleich gut geeignet, eine chancenorientierte Wettbewerbspolitik zu verwirklichen. Unser politisches System in Deutschland ist sicherlich gut, gerade auch im historischen oder geographischen Vergleich. Nichts ist jedoch vollkommen. Gerade politökonomische Gefahren erfordern eine Neugestaltung. Die folgenden Ideen könnten helfen, die alternative Wettbewerbspolitik auch gegen die Widerstände der Protagonisten der traditionellen (Wettbewerbs-) Politik durchzusetzen.

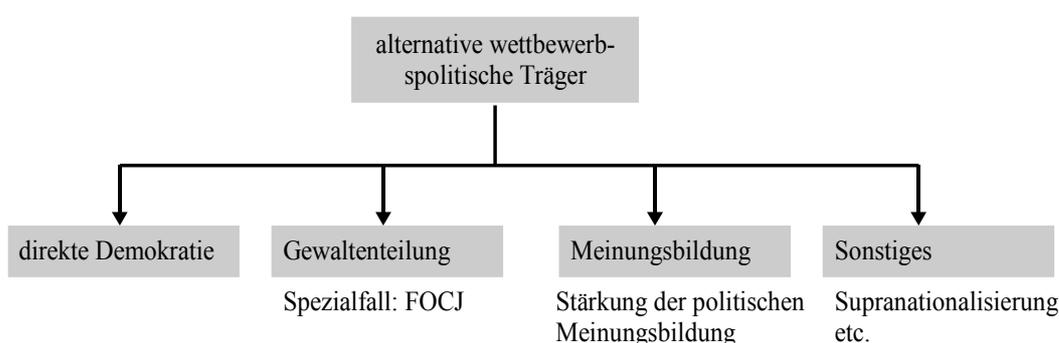


Abbildung 41: Wichtige Aspekte der politischen Entscheidungsfindung einer alternativen Wettbewerbspolitik.

Nicht zufällig werden an erster Stelle direktdemokratische Entscheidungsfindungsmechanismen genannt. Dabei geht es nicht darum, unser System in eine vollkommene direkte Demokratie zu transformieren.⁷³ Das ist unmöglich. Jedes direktdemokratische System bedarf der Ergänzung repräsentativer Elemente. Doch gerade bei so schwierigen Fragen nach der Gestaltung unseres Patentrechts oder der Zwangstrennung von Netznutzern und -betreibern erscheint eine direktdemokratische Legitimierung als ideale Lösung. Der Lobbyismus dürfte bei einer stärkeren direktdemokratischen Durchdringung der politischen Entscheidungen schwerer fallen.

Dabei besteht jedoch die Gefahr der unklaren Abgrenzung direktdemokratischer Elemente zur vorherrschenden repräsentativen Demokratie. Der Gefahr einer gegenseitigen Lähmung muss durch klare Kompetenzabgrenzung begegnet werden. Nicht zuletzt deswegen erscheint weiterhin die Gewaltenteilung als wesentliches Element der Bändigung des wuchernden Leviathans.⁷⁴ Gewaltenteilung kann zumindest auf zwei Ebenen erfolgen.⁷⁵ Einerseits die horizontale oder funktionale Gewaltenteilung hinsichtlich Entscheidungsträgern (Legislative), Ausführenden (Exekuti-

⁷³ So besitzen wir auf Länderebene auch heute schon teilweise einige Elemente direktdemokratischer Verfahren.

⁷⁴ Vgl. Vaubel (2004), S. 1.

⁷⁵ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 53 ff. In Kapitel 4.6.3 werden weitere Formen der Gewaltenteilung vorgestellt.

ve) und Kontrollierenden (Judikative).⁷⁶ Dabei kann jede Gewalt überhand nehmen und sollte durch die beiden anderen im Zaum gehalten werden. Diese auf Montesquieu zurückgehende Idee der wechselseitigen Kontrolle findet sich vielleicht am auffälligsten in den USA im System des ›checks and balances‹.⁷⁷ Andererseits dient auch die vertikale oder geographische Gewaltenteilung der Eindämmung des wuchernden Staates. Sie findet ihren Niederschlag u. a. im Föderalismus, der bestrebt ist, die Macht der Zentrale zu schmälern. In der Nachkriegsphase ist die Bundesrepublik Deutschland auch gerade wegen ihrer föderalen Struktur wirtschaftlich äußerst erfolgreich gewesen. Sie stärkte aber auch die politische Legitimierung der jeweiligen Politik. In den letzten Jahrzehnten zeigten sich hier indes am Horizont gewisse Ineffizienzen der konkreten Gestaltung des Föderalismus. Die spezifisch deutsche Form des Föderalismus steckte in einer Krise. Dass dies erkannt wurde, heißt noch lange nicht, dass das System an sich nichts taugt. Vielmehr ist gerade die Gewaltenteilung grundsätzlich ein hervorragendes Instrument zu Bändigung des staatlichen Leviathans.

Mit die größte Gefahr droht direktdemokratischen Systemen wahrscheinlich durch die mögliche Manipulation der Wähler. Zwar gewährt die Moderne mannigfaltige Möglichkeiten der Informationsbeschaffung durch Bücher, Zeitschriften, Fernsehen und Internet. Aber vielleicht induziert gerade die Informationsflut eine große Gefahr der Überforderung des durchaus interessierten Wählers, der dann durch Interessengruppen manipuliert werden könnte. In diesem Sinne müsste die Medienmacht eines Silvio Berlusconi in Italien kritisch betrachtet werden. Gleichwohl haben auch Italiener durchaus Alternativen bei der Informationsbeschaffung. Eine Möglichkeit zur Minderung der Gefahr bestünde in einer verstärkten politischen Meinungsbildung. Positiv muss hier sicherlich die *Bundeszentrale für politische Bildung* hervorgehoben werden, bei der sich jedermann kostenfrei mit zahlreichen Informationsmaterialien versorgen kann.⁷⁸ Deren Auftrag sollte bei einer nachhaltigen direktdemokratischen Ergänzung unseres politischen Systems deutlich ausgeweitet werden. Dabei besteht natürlich immer die Gefahr der Einflussnahme. Essentiell ist dabei die Gewährleistung einer weitgehenden unabhängigen Informationsversorgung möglichst aus unterschiedlichen ideologischen Blickwinkeln. Die Unabhängigkeit müsste dabei langfristig personell, finanziell, institutionell und instrumentell gesichert werden. Eventuell sind als Ergänzung auch deliberative Elemente denkbar.⁷⁹

Neben der Einführung geeigneter Entscheidungsmechanismen bedarf es natürlich auch einer angemessenen Umsetzung der daraus resultierenden Entscheidungen. Die herkömmliche Bürokratie ist in Deutschland und andernorts bisweilen zum Selbstzweck degeneriert. Im Laufe der bisherigen Analyse wurde eine kräftige Entbürokratisierung gefordert. Dies soll keine vollständige Abkehr vom ursprünglichen Ideal der Bürokratie im Sinne Max Webers sein, sondern vielmehr eine zeitgemäße Umsetzung fordern. Auch hier muss der immer wiederkehrenden Spagat

⁷⁶ Vgl. Streit (2005), S. 62.

⁷⁷ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 53 ff.

⁷⁸ Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn, www.bpb.de.

⁷⁹ Vgl. Kapitel 4.6.4.

zwischen zu viel und zu wenig Staat vollzogen werden. Im Grunde genommen, geht es nicht um den Umfang der staatlichen Aktivitäten, sondern um deren Art. Ein effizienter Staat kann auch bei einer großen Bandbreite am Gemeinwohl orientiert sein. Jedoch nimmt ein wuchernder Staat immer gewisse Freiheitsgrade. Folglich erfordert eine liberale Grundgesinnung einerseits einen effizienten und andererseits einen schlanken Staat. Dieser kann u. U. durch die Einführung von Wettbewerb in die Bürokratie geschaffen werden. Ein diesbezüglicher Vorschlag von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger sieht die Schaffung von »*Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*« vor (FOCJ).⁸⁰ Im Unterschied zu gewöhnlichen Gebietskörperschaften sehen diese Körperschaften keine regionale, sondern eine funktionale Begrenzung vor. Für einzelne staatliche Aufgaben seien entsprechende Körperschaften denkbar, die möglichst gegenseitig konkurrieren und sich geographisch überlagern um einen möglichst großen Erfolg erzielen zu können. Grundsätzlich ist der Vorschlag zur Stärkung der vertikalen Gewaltenteilung gedacht und könnte eine interessante Ergänzung zur Umsetzung direktdemokratischer Entscheidungen gerade auf kommunaler Ebene darstellen.

Daneben sind weitere Vorschläge zur Bändigung widerstrebender Kräfte denkbar. Dazu zählen unabhängige Expertengremien, eine Schwächung widerstrebender Entscheidungsträger durch Entbürokratisierung, eine Schwächung oder Entmachtung von Einflussträgern, wie sie in den 80er Jahren im Vereinigten Königreich von Margaret Thatcher gegenüber den Gewerkschaften vorgenommen wurde oder eine Supranationalisierung von Entscheidungen, wie sie u. a. Silvio Berlusconi während seiner Regierungszeit vorschlug, um die national nicht durchsetzbare Rentenreform angehen zu können.

In den folgenden Abschnitten wird zunächst erläutert, warum traditionelle Träger ungeeignet sind. Anschließend werden die ersten drei der eben genannten Vorschläge näher erläutert, die auch als Kombination möglichst gemeinsam eingeführt werden sollten.

4.6.2 Wieso bedarf es neuer Träger der Wettbewerbspolitik?

Grundsätzlich bereiten vier Aspekte der bisher präsentierten alternativen Wettbewerbspolitik Unbehagen hinsichtlich der Wahl angemessener Träger:

1. Zunächst muss der revolutionäre Charakter des Ansatzes bedacht werden. Eine Änderung des Patentrechts oder eine erzwungene vertikale Entflechtung der Netze ist mit dem herkömmlichen Verständnis der Wettbewerbspolitik kaum vereinbar.
2. Ebenso problematisch dürfte die Forderung nach einer weitreichenden Entstaatlichung sein.
3. Zudem ist der Objektbereich einer rahmenorientierten Wettbewerbspolitik derart breit, dass er zu Missbrauch und Interpretationsspielräumen geradezu einlädt.
4. Schließlich unterliegen die entscheidenden Rahmenbedingungen einem ständigen Wandel. Die daraus resultierende notwendige Flexibilität folgert einen enormen diskretionären Hand-

⁸⁰ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 65 und Frey (2001).

lungsspielraum, der bei traditionellen wirtschaftspolitischen Trägern erfahrungsgemäß massive politökonomische Gefahren in sich birgt.

Stellt sich nun die Frage, inwiefern die traditionellen Träger der Wettbewerbspolitik in der Lage sind, diese Probleme zu meistern. Dabei wird die Analyse in zwei Gruppen möglicher Träger untergliedert: a) Zunächst werden unabhängige Expertengremien bzw. Organisationen wie das Bundeskartellamt bzw. die Deutsche Bundesbank unter die Lupe genommen. Es erscheint offensichtlich, dass die herkömmlichen wettbewerbspolitisch Verantwortlichen nicht in der Lage sind, die alternative Wettbewerbspolitik umzusetzen. Dies folgert automatisch aus der potenziell breiten Ausdehnung dieser Form der Wettbewerbspolitik. Hierzu sind die traditionellen wettbewerbspolitischen Behörden nicht autorisiert. Weder das Bundeskartellamt noch die Europäische Kommission haben die Kompetenz eine solche Politik umzusetzen, die etwa in einer Änderung des herrschenden Patentrechts bestehen sollte. Dies schließt indes nicht aus, dass diese Organisationen durch eine entsprechende Kompetenzausdehnung geeignet sein könnten. Dabei zeigt sich, dass sie, sofern sie die entsprechende Kompetenz besäßen, auch einen durchaus radikalen neuen Ansatz und eine forcierte Entstaatlichung durchführen könnten und dazu auch bereit sein könnten. Allerdings müsste hier eine eindeutige Unabhängigkeit der Organisationen vor sonstigen staatlichen Einrichtungen gegeben sein. Diese Unabhängigkeit müsste in finanzieller, instrumentaler, organisatorischer und personeller Hinsicht bestehen. Gerade hier dürfte es aber in der Realität scheitern: Insbesondere die organisatorische und personelle Unabhängigkeit dürften die Achillesferse des Systems darstellen. Daneben besteht bei solchen staatlichen Organisationen, die sich mit enormen Eingriffen in den Staatsapparat und in diverse Märkte beschäftigen, die Gefahr des Nepotismus oder der Vereinnahmung der Regulierer durch die Regulierten (Capture Theory).⁸¹ Die größte Gefahr dürfte allerdings hinsichtlich der Problembereiche 3 und 4 liegen. Ein weiter Objektbereich mit einer entsprechend erforderlichen Flexibilität gewährt einen exorbitanten Einfluss mit geradezu diktatorischer Machtfülle. Dies stimmt bei demokratisch allenfalls indirekt legitimierten Entscheidungsträger mehr als nachdenklich. Solche Expertengremien sind daher nur bei einer starken direkten Legitimation denkbar. In diesem Sinne werden sie in den folgenden Ausführungen als Teil der Umsetzung der direkten Demokratie genutzt. Als reine Entscheidungsträger der hier präsentierten alternativen Wettbewerbspolitik sind sie hingegen letztlich ungeeignet.

b) Nun wird das herkömmliche politische Establishment in Form der repräsentativen Demokratie betrachtet. Dabei ist die repräsentative Demokratie durch das Erfordernis der Mandatsträger nach Wahl bzw. Wiederwahl bestimmt.⁸² Dies impliziert letztlich, dass alle vier oben genannten Problembereiche kritisch sein können. Sind die deutschen und europäischen Institutionen bereit und fähig, eine radikale Neuausrichtung ihrer (Wettbewerbs-) Politik zu betreiben? Wohl kaum, da schon die wenigen Fallstudien zeigen, dass insbesondere ein staatlicher Rückzug bei den staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen erforderlich erscheint. Dagegen sind heftige Wider-

⁸¹ Vgl. Behrends (2001), S. 77 f.

⁸² Vgl. Behrends (2001), S. 29 ff.

stände von Seiten der Parlamente, der Regierungen aber auch der Bürokratie zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass das vorherrschende politische Establishment nicht bereit wäre, eine solche radikale Neuausrichtung zu unterstützen. So ließe sich eine Einschränkung des Patentrechts bei Software, im Agrarwesen und bei pharmazeutischen Erzeugnissen, sowie ein Abbau von Agrarsubventionen oder eine Trennung von Netzbetreibern und -nutzern im Bereich der Energiewirtschaft kaum durchsetzen. Die Widerstände dürften heftig und nachhaltig sein. Somit dürfte das bisherige politische System nicht bereit dazu sein, solche radikalen Neuerungen vorzunehmen (1.) und eine weitreichende Entstaatlichung (2.) durchzuführen. Diese mangelnde Bereitschaft zu den ersten beiden Punkten ist gepaart mit politökonomischen Gefahren hinsichtlich der beiden nächsten Punkte. Gerade der weite Objektbereich (3.) in Verbindung mit der erforderlichen Flexibilität (4.) ist in einem System der repräsentativen Demokratie mit vielfältigen politökonomischen Gefahren verbunden. Der Anreiz und die Möglichkeit zur Durchsetzung der eigenen Interessen wäre hier immens.

Folglich sind Träger notwendig, die einerseits genügend Macht besitzen und andererseits an den übergeordneten Zielen orientiert agieren. Der letzte Punkt erfordert eine politökonomisch fundierte Ableitung möglicher Träger. Denn die Widerstände der Lobbyisten und der vorherrschenden Politiker- und Bürokratenklasse gegen eine Neuorientierung der Wettbewerbspolitik in Verbindung mit dem weiten Objektbereich und der notwendigen Flexibilität bergen enorme Gefahren einer suboptimalen Wettbewerbspolitik. Daher wird in den folgenden Abschnitten ein Vorschlag präsentiert, der die möglichen Gefahren minimiert. Auch hier muss von der Vorstellung Abschied genommen werden, dass sich dies einfach bewerkstelligen ließe und mit einer sicheren Umsetzung zu rechnen sei.

4.6.3 Direkte Demokratie

4.6.3.1 Einleitung

Der entscheidende Vorschlag zur Umsetzung einer chancenorientierten Wettbewerbspolitik sieht auf der Ebene der Entscheidungsmechanismen die Einführung direktdemokratischer Verfahren vor. Dabei müssen einige grundlegende Fragen beantwortet werden: Was ist eine Demokratie und welche Formen der Demokratie gibt es? Wodurch unterscheiden sich die repräsentative und die direkte Demokratie? Welche Formen der direkten Demokratie können unterschieden werden? Was spricht für und was gegen die direkte Demokratie? Welche Erfahrungen konnten bisher mit der direkten Demokratie gemacht werden? Welche realen Beispiele gibt es hierfür? Was spricht aus Sicht der hier propagierten Wettbewerbspolitik für eine direktdemokratische Legitimation? Wie könnten bestimmte Wahlregeln helfen, die Schwächen des Systems auszugleichen?

Demokratie steht für die Herrschaft des Volkes. Die Ursprünge der Demokratie liegen in der Antike, in den griechischen Stadtstaaten, die teilweise und phasenweise durch das Volk in Ver-

sammlungen regiert wurden.⁸³ In der Moderne hat diese Regierungsform eine beachtliche Renaissance erfahren können und ist bei den wirtschaftlich und kulturell dominanten Ländern auch das vorherrschende politische System. Das marktwirtschaftliche System hat sich insbesondere in Demokratien bewährt und umgekehrt.⁸⁴ Dabei gibt es durchaus unterschiedliche Ausprägungen der demokratischen Entscheidungsfindungsmechanismen, bei denen sich insbesondere diverse Formen der repräsentativen Demokratie etabliert haben. Während der Ursprung der Demokratie in der griechischen Polis noch starke direkte Elemente beinhaltete, hat sich dies in den meisten modernen Demokratien auf ein Minimum reduziert,⁸⁵ obgleich in den letzten Jahrzehnten ein leichter Umkehrtrend zu beobachten ist.⁸⁶

In einer *repräsentativen Demokratie* regieren periodisch demokratisch gewählte Vertreter das Volk. Als Alternative bieten sich bei wichtigen Fragen direktdemokratische Entscheidungen an – das Volk entscheidet via Abstimmung über einen Sachverhalt. Diese Form der Demokratie hat insbesondere aufgrund ihres hohen Aufwands über die Jahrtausende an Gewicht verloren. Nach einer häufig genannten These ließen sich direktdemokratische Verfahren in kleinen Gemeinwesen leichter durchführen. In den griechischen Stadtstaaten war nur ein kleiner Teil der Bevölkerung wahlberechtigt. Davon ausgenommen waren Frauen und Sklaven.⁸⁷ Das Wachstum der Staaten und der Bevölkerung hat diese Form lange Zeit auf breiter Ebene als ineffizient erscheinen lassen. Jedoch wird hierbei leicht die direkte Demokratie mit der Versammlungsdemokratie verwechselt.⁸⁸ Sicherlich ist diese Form in großen Staaten nicht mehr zeitgemäß. In der griechischen Polis oder in den kleineren schweizerischen Kantonen war sie bei einer überschaubaren Bevölkerung durchaus praktikabel. Die moderne Ausprägung der direkten Demokratie sieht jedoch Urnenabstimmungen vor, die sich sehr wohl auf große Gemeinwesen ausdehnen lassen. Ansonsten wäre auch die repräsentative Demokratie nicht umsetzbar.

In der Politikwissenschaft gilt der Begriff Demokratie aufgrund seiner vielfältigen Interpretationsspielräume bisweilen als inhaltlich entleert und zur Allerweltsformel entartet.⁸⁹ Dabei werden schwerpunktmäßig die unterschiedlichen Ausprägungen der repräsentativen Demokratie in den unterschiedlichen Ländern beleuchtet. Das Thema direkte Demokratie fristet hingegen das Dasein eines Mauerblümchens. Die traditionelle politologische Demokratietheorie leidet unter einem weiteren elementaren Fehler – sie klammert politökonomische Erwägungen zumeist weitge-

⁸³ Vgl. dazu Bengston (1965), S. 82 ff.

⁸⁴ Die Volksrepublik China stellt demgegenüber ein interessantes Experiment dar, inwiefern sich eine erfolgreiche Marktwirtschaft langfristig mit einem autoritären Staat verträgt.

⁸⁵ »Freilich, die perikleische Demokratie ist nicht mit der modernen gleichzusetzen, die inneren und äußeren Verschiedenheiten sind zu groß. Die moderne Demokratie ist eine indirekte, die Gewalt geht zwar vom Volks aus, das seinen Willen mit dem Stimmzettel kundtut, aber die Regierung führt das Kabinett der Minister unter der Kontrolle des vom Volke gewählten Parlaments. In Athen wie in so vielen anderen griechischen Staaten verkörpert sich die Volkssouveränität in der Ekklesia, der ›Volksversammlung‹.« (Bengston 1965, S. 84)

⁸⁶ Vgl. Schiller (2002), S. 166.

⁸⁷ Zudem waren bspw. in Athen Metöken, die Bürger fremder Gemeinden, ausgeschlossen (vgl. Bengston 1965, S. 87).

⁸⁸ Vgl. Schiller (2002), S. 165.

⁸⁹ Vgl. Luthardt (1994), S. 37.

hend aus. Diese sprechen aber gerade aus Sicht der hier präsentierten wettbewerbspolitischen Ideen für eine direktdemokratische Legitimierung politischer Systeme. Einerseits spricht die Wahl gesellschaftspolitischer Ziele für eine stärkere Einbindung der Akteure. Daneben sprechen andererseits die zu erwartenden Ergebnisse für diese Form der Demokratie. Denn die direkte Demokratie dürfte am ehesten in der Lage, die politökonomischen Probleme der Umsetzung der skizzierten chancenorientierten Wettbewerbspolitik zu meistern.⁹⁰

Wie unterscheiden sich eigentlich direkte und repräsentative Demokratie? Die *direkte Demokratie* ist eher themenorientiert, stellt also den eigentlichen Sachzusammenhang in den Mittelpunkt der Betrachtung. Die repräsentative Demokratie ist hingegen eher personenorientiert, stellt also die zu wählenden Repräsentanten in den Fokus. Dadurch nimmt das Volk lediglich indirekt an den wichtigen politischen Entscheidungen teil. Das ist insbesondere insofern bedenklich, als die Wahl eines Vertreters diesen hinsichtlich jeglichen Sachverhalts als Repräsentanten legitimiert.⁹¹ Dabei dürften nur die wenigsten Wähler Repräsentanten finden, die sie in jeglichem Bereich politisch repräsentieren können. So mag ein Wähler mit einem bestimmten Repräsentanten im Bereich der Wirtschaftspolitik übereinstimmen, aber dessen Sozialpolitik als unerträglich betrachten usw.

Grundsätzlich muss bedacht werden, dass die direkte Demokratie lediglich eine Ergänzung zur repräsentativen Demokratie darstellen kann. Direkte Demokratie in Reinform ist undenkbar.⁹² Dies zeigt sich auch beim Vergleich mit einer Publikums-AG. Auch hier haben die Teilhaber die Möglichkeit in ordentlichen oder außerordentlichen Hauptversammlungen basisdemokratisch wichtige Entscheidungen zu fällen. Trotzdem bedarf es einer repräsentativen Macht, die im Rahmen des Tagesgeschäfts untergeordnete Entscheidungen selbständig fällt. Dazu dienen der Vorstand und als Kontrollorgan der Aufsichtsrat, was eine gestaffelte Repräsentanz ergibt.

4.6.3.2 Formen der direkten Demokratie

Es gibt nicht *die* direkte Demokratie. Auch hier gibt es zahlreiche Varianten, die sich nach unterschiedlichen Kriterien einteilen lassen (vgl. Abbildung 42).⁹³ Zunächst muss hier die Auslösekompetenz genannt werden: Wann kommt es überhaupt zu einer Volksabstimmung? Wer entscheidet darüber? Dabei lassen sich die folgende vier Formen unterscheiden. Die ersten drei Formen werden dabei anhand des direktdemokratischen Musterlandes Schweiz dargestellt: (1) Volksinitiativen: 100.000 Stimmberechtigte können eine Änderung oder Revision der Verfassung verlangen. (2) Fakultative Referenden: Vom Parlament beschlossene Gesetze, bestimmte

⁹⁰ Demokratie sollte klar vom den Zielen des Liberalismus abgegrenzt werden: Dieser strebt primär einen freiheitssichernden Rechtsstaat an (Legitimation durch Rechtsstaatlichkeit). Dabei muss dieser nicht unbedingt durch das Demos legitimiert sein. Es wäre aus liberaler Sicht auch eine wohlmeinende Elitenherrschaft denkbar. Die Demokratie erfordert demgegenüber zwingend eine *Partizipation* durch das Volk (Legitimation durch Partizipation). Konsequenterweise ist aber eine am hier postulierten ausgewogen-liberalen Zielsystem ausgerichtete Politik aus wertender Sicht aber auch aus sachlogischen Argumenten heraus demokratisch zu legitimieren.

⁹¹ Vgl. Schiller (2002), S. 166 f.

⁹² Vgl. Luthardt (1994), S. 162-3.

⁹³ Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen: Schiller (2002), S. 13ff.

Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge müssen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn mindestens 50.000 Stimmberechtigte (ca. 1 % der Abstimmungsberechtigten) dies per Unterschrift verlangen. (3) Obligatorische Referenden: Bestimmte wichtige Fragen, etwa Verfassungsänderungen oder Beitritte zu supranationalen Organisationen (bspw. der EU) müssen vom Volk in einer Abstimmung gebilligt werden. Die vierte Form findet hingegen in der Schweiz keine Anwendung: (4) Plebiszite:⁹⁴ Hier legen die Regierenden dem Wahlvolk aus eigenem Antrieb heraus bestimmte Themen zur Entscheidung vor. Insbesondere in der Geschichte Frankreichs wurde diese Form der Volksbeteiligung öfters angewandt. Sie wurde aber auch nach den beiden Weltkriegen in einigen Gebieten Europas genutzt, um die Bevölkerung über die nationale Zugehörigkeit entscheiden zu lassen⁹⁵ – bspw. im Saarland oder Oberschlesien.

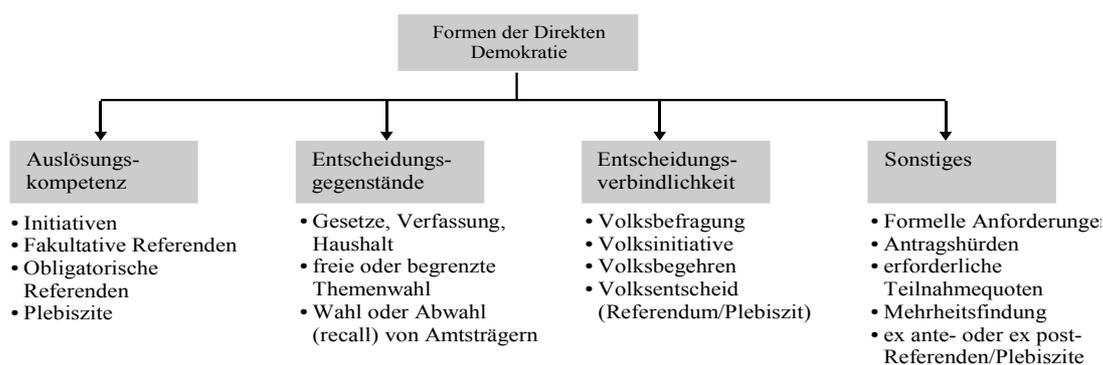


Abbildung 42: Formen der direkten Demokratie (eigene Darstellung mit Verweis auf Schiller 2002, S. 13 ff.).

Die ersten drei Ansätze werden auch als ›bottom up‹-Ansätze bezeichnet, weil hier die Initiative vom Volk ausgeht bzw. gesetzlich verankert ist.⁹⁶ Der vierte Ansatz – das Plebiszit – kann dementsprechend als ›top down‹-Ansatz bezeichnet werden, weil hier die Initiative von den Regierenden ausgeht.⁹⁷ Anschließend stellt sich die Frage nach den Entscheidungsgegenständen: Worüber wird entschieden? Was wird grundsätzlich ausgeklammert? Dabei kann über eine neue oder eine modifizierte Verfassung, über Gesetze, Verordnungen und den Haushalt abgestimmt werden. Bisweilen werden aber auch explizit bestimmte Themenbereiche ausgeklammert. Dazu zählen oftmals Haushaltsfragen. Hierbei lassen sich die Repräsentanten ungern die dahinter stehende Macht nehmen. Daneben kann auch die Wahl oder Abwahl (Recall) von Amtsträgern Gegenstand des Referendums bzw. des Plebiszits sein. Zudem stellt sich die Frage nach der Entscheidungsverbindlichkeit des Urnengangs der Bevölkerung. Dabei ist die Terminologie biswei-

⁹⁴ Insbesondere das Plebiszit ist stark umstritten, da es historisch häufig lediglich zur politischen Legitimation von Sachentscheidungen (bisweilen verknüpft mit Personalentscheidungen) genutzt und damit missbraucht wurde. Vgl. Luthardt (1994), S. 34-5. Jedoch sollte die teilweise durchaus berechtigte Kritik am Plebiszit nicht direkt auf Referenden übertragen werden.

⁹⁵ Vgl. Schiller (2002), S. 23.

⁹⁶ Vgl. Luthardt (1994), S. 43 ff.

⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 59 ff.

len uneinheitlich.⁹⁸ Grundsätzlich ist die Entscheidung der Bürger bei einem Volksentscheid bzw. bei einem Plebiszit verbindlich. Daneben kann das Volk jedoch auch nur unverbindlich seine Meinung in einer Volksbefragung kundtun, an der sich die Machthaber orientieren oder eben nicht.

Schließlich gibt es eine ganze Reihe weiterer teilweise bedeutsamer Details von Referenden bzw. Plebisziten. Damit nicht unzählige Urnengänge stattfinden, müssen entsprechende formelle Anforderungen bzw. Antragshürden eingebaut werden. So könnte die Finanzierbarkeit eines Vorschlags als notwendige Voraussetzung für einen Urnengang gefordert werden. Damit sollen unrealisierbare Vorschläge ausgeschlossen werden. Eine weitere Hürde zur Initiierung einer Volksinitiative stellen die Vorschriften zur Darstellung der Antragsfrage dar. Sollte diese eher einfacher oder eher komplex dargelegt werden. Daneben sind aber grundsätzlich eine gewisse Anzahl von notwendigen Unterschriften definiert, die einen Urnengang erst erlauben. Diese Anzahl bzw. Quote der Stimmberechtigten sollte wohl bedacht gewählt werden: Ist sie zu niedrig, finden u. U. zu häufig Abstimmungen statt. Eine prohibitiv hohe Quote sollte aber ebenfalls vermieden werden. Neben der Unterschriftenquote, die erst eine Abstimmung ermöglicht, ist noch die Teilnahmequote von Bedeutung. Ein Urnengang mit einer Teilnahmequote von unter 10 Prozent repräsentiert kaum den Willen des Gemeinwesens. Allerdings sollte auch hier eine zu hohe erforderliche Quote vermieden werden.⁹⁹ Denn erfahrungsgemäß ist die Teilnahme bei Referenden geringer als bei periodisch stattfindenden Parlamentswahlen. Große Bedeutung haben auch die Bestimmungen hinsichtlich der Art der Mehrheitsfindung. Auf diese Problematik wird in Unterabschnitt 4.6.3.5 näher eingegangen. Grundsätzlich stellt sich daneben bei allen Abstimmungen die Frage, ob sie ex ante stattfinden und damit Gesetze erst initiiert werden, oder ob sie ex post vorgenommen werden und damit Gesetze gegebenenfalls revidieren beziehungsweise legitimieren.

4.6.3.3 Reale Beispiele

Vergleiche mit historischen oder aktuellen Beispielen sind nicht unproblematisch. Mehr oder weniger direktdemokratische Elemente sind immer im Zusammenhang mit dem gesamten institutionellen Gefüge zu sehen. So stellt sich beim direktdemokratischen Paradebeispiel Schweiz die Frage, ob die direktdemokratische Verankerung zur Konkordanzdemokratie¹⁰⁰ führte, eine Folge daraus ist und grundsätzlich nur im Zusammenhang mit ihr funktionieren kann. »Allgemein geht man davon aus, dass Konkordanzdemokratie und direkte Demokratie sich gegenseitig stabilisieren...«¹⁰¹ Jedoch fehlt einer eindeutigen Kausalitätsthese die empirische Basis. Trotzdem ist ein Vergleich mit realen Beispielen hilfreich. Reale Beispiele stellen niemals eine Reinform der Di-

⁹⁸ Vgl. Schiller (2002), S. 14.

⁹⁹ In der Weimarer Republik stand 1926 die Fürstenenteignung zur direkten Abstimmung an. 96,1 % der Wahlteilnehmer stimmten für eine Enteignung. Da jedoch nur 39,6 % der Stimmberechtigten und damit weniger als 50 % an dem Referendum teilnahmen wurde die Enteignung abgelehnt (vgl. Schiller 2002, S. 76 f.).

¹⁰⁰ Von einer Konkordanzdemokratie spricht man dann, wenn im Gegensatz zur mehrheitsdemokratischen Konkurrenz der Parteien ein Proporz alle Parlamentsfraktionen in der Regierung vereint.

¹⁰¹ Schiller (2002), S. 159.

rektdemokratie dar, sondern sind immer Mischformen, zumeist mit einem Parlament. Sie sind aber auch in totalitären Systemen denkbar. Indes hatte sich die direkte Demokratie nicht so stark etablieren können, wie die repräsentative Demokratie. Daher fehlt es auch etwas an Erfahrungswerten. Die folgenden Beispiele zeigen jedoch, dass es sich um keine vollkommen exotische Idee handelt.¹⁰²

In der Antike war die direkte Demokratie insbesondere in Form einer Versammlungsdemokratie verbreitet. Das bedeutendste Beispiel der Neuzeit stellt offensichtlich die Schweiz dar. Dabei wird insbesondere ein bottom up-Ansatz kultiviert, der die Abstimmung nicht zum Machtinstrument der Herrscher in Form eines Plebiszits degenerieren lässt. Vielmehr gibt es hier vielfältige faktische Möglichkeiten für die Volksbeteiligung auf kommunaler, kantonaler und bundeseinheitlicher Ebene. Der Erfolg des Systems rechtfertigt nicht unbedingt eine Übertragung auf andere Länder. Zwar nicht auf Ebene des Bundes, aber doch auf der Ebene der Bundesstaaten, hat und hatten direkte Abstimmungen in den USA seit jeher eine enorme Bedeutung. Zunächst dienten sie zur Legitimation der Einführung neuer Verfassungen in den einzelnen Bundesstaaten, werden inzwischen aber insbesondere in Kalifornien vielfältig genutzt. Frankreich ist das klassische Land des Plebiszits. Hier gab es schon während der Französischen Revolution Plebiszite. Das Volk sollte ja gerade politisch mündig werden. Dabei verkam die Idee lediglich zu einer Machtbestätigung für diverse Potentaten. Inzwischen finden Urnengänge aber auch zu wichtigen Entscheidungen statt – etwa die Abstimmung über die Maastrichter Verträge.

Gerade die Abstimmungen über die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion haben die Idee der direkten Demokratie wieder in das Bewusstsein vieler Europäer gebracht. In Deutschland gibt es in vielen Bundesländern stark eingeschränkte Formen der direkten Demokratie auch auf kommunaler Ebene. Die letzte rot-grüne Bundesregierung hatte einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der ein dreistufiges Verfahren aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene vorsah, bei dem Haushalts- und Steuergesetze bewusst ausgeklammert wurden. Der Vorschlag konnte keine entsprechende Mehrheit finden, sodass auf Bundesebene immer noch eine entsprechende Möglichkeit fehlt.

4.6.3.4 Vor- und Nachteile der direkten Demokratie

In den letzten Jahrzehnten gab es in zahlreichen Ländern Bestrebungen, die direkte Demokratie zu stärken. Die daraus resultierenden Debatten ergaben eine große Fülle von Argumenten für und wider der direkten Demokratie.¹⁰³ Die direkte Demokratie ist dabei relativ zu werten. Insbesondere ein Vergleich zur vorherrschenden repräsentativen Demokratie erscheint sinnvoll. Als *Nachteile* bzw. Gefahren der direkten Demokratie werden bisweilen die folgenden Argumente genannt:

¹⁰² Vgl. dazu und zu den folgenden Anmerkungen die ausführlichen Schilderungen von Schiller (2002).

¹⁰³ Vgl. Schiller (2002), S. 34; Luthardt (1994), S. 157-61; Roth (2002), Bosbach (2002), Blankart (2002), Gerken/Schick (2002) und Willems (2002).

Für gewöhnlich sei die Abstimmungsbeteiligung geringer als bei der repräsentativen Demokratie. Daher erscheint die direkte Demokratie nicht durch die Mehrheit legitimiert. Allerdings ist jeder berechtigt, an der Wahl teilzunehmen.¹⁰⁴ Für wen der Aufwand der Wahlteilnahme (inklusive Informationsbeschaffung) geringer als der potenzielle Nutzen ist, wird daran teilnehmen. Eine geringe Abstimmungsbeteiligungen bei vielen realen Beispielen deute zudem auch auf eine Überforderung der Bürger hin. Die Komplexität der Sachverhalte erfordere eine höhere Sachkenntnis bzw. einen höheren Informationsbeschaffungsaufwand der Stimmberechtigten. Wenn das Argument gilt, müsste es ebenso für die repräsentative Demokratie gelten. Denn hier sind Kandidaten bzw. Parteien zu wählen, die nicht nur hinsichtlich eines spezifischen Themas die Interessen der Wähler vertreten sollen, sondern diese global vertreten. Somit müsste es noch viel schwerer sein, eine adäquate Wahl zu treffen.¹⁰⁵ Gerade das zunehmende und breiter werdende Bildungsniveau der letzten Jahrzehnte lässt dieses Argument zusätzlich verblassen. Zudem zeugt das Argument von einer allzu paternalistischen Sichtweise, die in einem liberalen Weltbild, das hier vertreten wird, fehl am Platze ist. Als Folge der Komplexität der Sachverhalte drohe überdies eine Reduzierung der Politik auf simple Alternativen Pro und Contra. Damit würden positive wie auch negative Kompromisse ausgeschlossen. In Deutschland ist die politische Lähmung auch eine Folge der ständigen Suche nach mehrheitsfähigen Kompromissen.

Es fehlten den einzelnen Entscheidungen entsprechende Verantwortliche – so ein weiterer Vorwurf. Bei der repräsentativen Demokratie nehmen diese Funktion die gewählten Volksvertreter ein. »Die Entscheidungen verfügen über keine identifizierbare Person, Gruppe, Partei oder politische Institution, die für das Ergebnis die Verantwortung übernimmt: es fehlt die Responsivität im Sinne des angelsächsischen ›responsible government‹.«¹⁰⁶ Grundsätzlich ist es problematisch, wenn für Entscheidungen niemand haftet. Dies gilt nicht nur für den Staat, sondern auch für private Organisationen. Gerade dort stellt bei Kapitalgesellschaften doch das Verhältnis zwischen Anteilseigner und Ausführenden eine sehr heikle Verbindung dar.¹⁰⁷ Jedoch ist es nicht wahr, dass die Verantwortlichen bei der direkten Demokratie fehlen. Es ist das ganze Volk, das somit für seine Entscheidungen haftet.¹⁰⁸ Zur Umsetzung sind natürlich entsprechende Repräsentanten erforderlich. Aber es wurde schon verschiedentlich erläutert, dass eine direkte Demokratie in Reinform undenkbar ist. Insofern ist das Argument nicht stichhaltig.

¹⁰⁴ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 68.

¹⁰⁵ Das Argument kann zudem nicht in der neoklassisch ausgerichteten Ökonomik vorgebracht werden, da hier i. a. von vollkommener Markttransparenz und Rationalität ausgegangen wird.

¹⁰⁶ Luthardt (1994), S. 160.

¹⁰⁷ Zur Analyse wird in der Ökonomik u. a. die Agency-Theorie genutzt.

¹⁰⁸ Man stelle sich vor, dass zu Beginn der 40er Jahre ein Plebiszit oder gar ein Referendum über die Durchführung des Genozids an den europäischen Juden stattgefunden hätte. Bei einer wirklichen Aufklärung über den angestrebten Völkermord wäre dies wahrscheinlich abgelehnt worden. Hätte sich jedoch das deutsche Volk für den Genozid entschieden, dann hätte sich nach dem Krieg niemand um die Verantwortung drücken können. Wer hingegen in den 30er Jahren die NSDAP wählte, konnte nach dem Krieg oft zu Recht behaupten, dies nicht beabsichtigt zu haben. Direkte Demokratie stärkt in diesem Sinne die Verantwortlichkeit.

Eine weitere Gefahr bestünde in der direkten Demokratie bei dringenden Beschlüssen. Das stimmt zunächst ebenfalls.¹⁰⁹ Gleichwohl gilt auch hier das eben genannte: Die direkte Demokratie fällt nur grundlegende Entscheidungen. Trotzdem ist natürlich für die Umsetzung und für gegebenenfalls dringende Entscheidungen eine repräsentative Macht notwendig. Eine dringend notwendige Entscheidung kann nachträglich durch ein Referendum legitimiert werden. Daneben bestehe auch die Gefahr von volatilen politischen Entscheidungen. Dies wäre genau dann der Fall, wenn die jeweilige Wahlmehrheit volatile Meinungen vertritt. In diesem Fall muss eine liberale Sichtweise dies gutheißen. Umgekehrt existiere aber auch die Gefahr eines politischen Stillstands. Die direkte Demokratie neige zum Konservatismus. Dabei wird bisweilen auf die Schweiz verwiesen, die zwar das allgemeine Wahlrecht im Jahre 1848 auf Bundesebene recht früh einführt. Die Ausdehnung des Wahlrechts auf Frauen ließ aber bis 1971 auf sich warten.¹¹⁰ Es widerspricht sich, zu behaupten, dass die direkte Demokratie zu volatilen Ergebnissen führe und die Verhältnisse konserviere. An diesem Widerspruch zeigt sich sehr schön die verzweifelte Suche nach Nachteilen der direkten Demokratie durch die konservierenden Vertreter der repräsentativen Demokratie. Das Beispiel des schweizerischen Frauenwahlrechts zeigt allerdings, dass die direkte Demokratie Gruppen dauerhaft ausschließen könnte, sofern sie von Anbeginn an ausgeschlossen werden. Die Einführung des Wahlrechts für Frauen, Ausländer und Kinder ließe auf sich warten, sofern sie schon zu Beginn ausgeschlossen sind. Dies wäre nur eine rationale Handlung der Stimmberechtigten. Denn eine Ausdehnung der Stimmberechtigung auf mehr Personen reduziert die Macht der einzelnen Stimme. Insofern ist schon eine anfängliche optimale Regelung der Wahlberechtigung notwendig.

Es stellt sich die Frage, in welchem institutionellen Kontext die direkte Demokratie funktioniert, bzw. welchen Kontext sie selbst zu beeinflussen vermag. Bezug nehmend auf die Schweiz wird bisweilen, wie oben erwähnt, behauptet, dass sie eine Transformation zur Konkordanzdemokratie herbeiführe. Die These von zwangsläufigen institutionellen Entwicklungen ist abzulehnen. Aus einem Beispiel sollte nicht auf eine allgemeine Gesetzmäßigkeit geschlossen werden.¹¹¹ Direkte Demokratien heißt es weiterhin, sollen notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen blockieren. Das mag sein, aber solange eine informierte Bevölkerung nicht zu den Entscheidungen steht, sind sie aus Sicht des hier vertretenen liberalen Weltbilds abzulehnen. Sind die Entscheidungen tatsächlich notwendig, wird dies eine informierte Bevölkerung langfristig auch einsehen und entsprechend votieren. Direkte Demokratie könne es überdies nicht als Reinform geben, weshalb das System untauglich sei. Sicherlich kann, wie verschiedentlich schon erwähnt, die direkte Demokratie lediglich eine ergänzende Funktion innehaben, indem sie ein Verfahren zur Entscheidungsfindung bei wichtigen Fragen darstellt. Daneben bedarf es trotzdem einer Macht der Umsetzung. Aber die Unvollständigkeit folgert keineswegs die Untauglichkeit. Vielmehr ist sie

¹⁰⁹ Die Antwort auf einen massiven interkontinentalen Atomschlag hätte während des Kalten Krieges nicht durch ein ex ante Referendum oder Plebiszit legitimiert werden können. In solchen Fällen muss schnell natürlich reagiert werden.

¹¹⁰ Vgl. zu den Daten Luthardt (1994), S. 44.

¹¹¹ Vgl. Schiller (2002), S. 161.

eine ideale Ergänzung zu einem klassischen demokratischen Staat mit funktionaler Gewaltenteilung im Sinne von Montesquieu.

Ein spezifisch deutsches Argument gegen die direkte Demokratie besagt, dass die Weimarer Republik auch aufgrund ihrer direktdemokratischen Elemente unterging und in den Totalitarismus führte. Die nationalsozialistische Gefahr herauf zu beschwören ist das absolute Totschlagargument jeglicher politischen Diskussion in Deutschland. Das Argument ist jedoch längst widerlegt.¹¹²

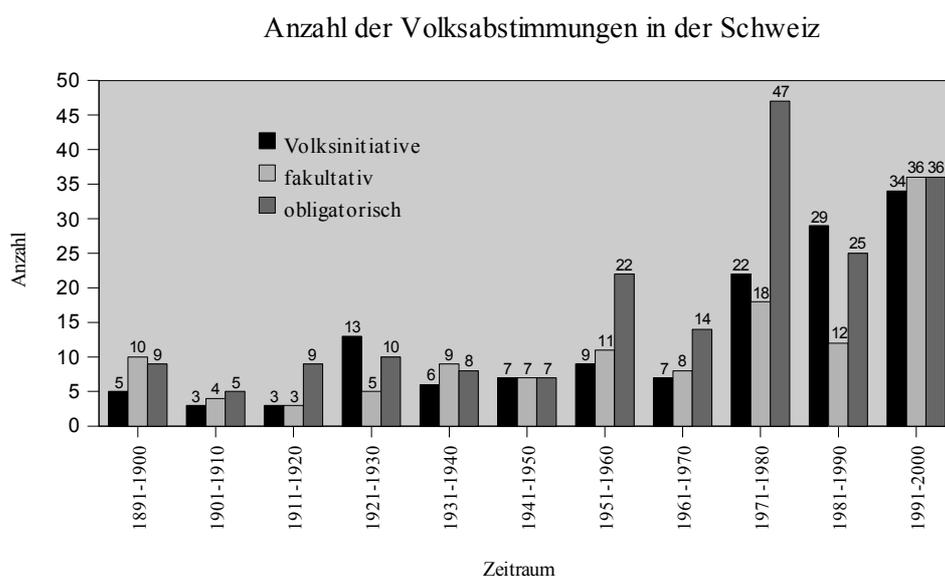


Abbildung 43: Anzahl der Volksabstimmungen in der Schweiz zwischen 1891 und 2000 nach Auslöungsart. Quelle: Schiller (2002), S. 103.

Das ökonomische Hauptargument gegen Referenden und Plebiszite sind die vermeintlich hohen Kosten. Durch die vielfältigen Abstimmungen stiegen die Transaktionskosten enorm an. Es stellt sich die Frage, warum ausgerechnet die beiden Länder mit der am weitesten fortgeschrittenen Implementierung direktdemokratischer Elemente – die Schweiz und die USA – zu den Ländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Volkseinkommen zählen. Grundsätzlich wird die Anzahl der erforderlichen Referenden maßlos überschätzt. Zumal die Anzahl und damit die Kosten gesenkt werden können, wenn wie in der Schweiz über mehrere Fragen gleichzeitig in einem Urnengang abgestimmt wird. Somit finden pro Jahr nur relativ wenige Abstimmungen statt, deren Kosten sich doch in Grenzen halten müssten. Sofern sich das Internet flächendeckend verbreiten lässt und für die erforderliche Sicherheit gesorgt werden könnte, sind in Zukunft auch denkbar günstige E-Voting-Urnengänge vorstellbar. In Abbildung 43 werden die Anzahl der in der Schweiz zwischen 1891 und 2000 stattgefundenen Abstimmungen je Jahrzehnt aufgezählt. Obwohl eine

¹¹² Vgl. ausführlich Schiller (2002), S. 72 ff.

Zunahme feststellbar ist, finden nach wie vor relativ wenige Urnengänge pro Jahr statt, zumal eben meistens mehrere Stimmabgaben gesammelt bei einem Urnengang vorgenommen werden.¹¹³

Bisweilen wird behauptet, dass eine direkte Demokratie die Bürger zur Ruinierung des Staatshaushalts verleite. Es erscheint zunächst aus Sicht des Homo oeconomicus für einen Wähler sinnvoll, für möglichst geringe Steuern und gleichzeitig umfangreiche Staatsleistungen zu plädieren. Dann wäre tatsächlich der Staatshaushalt nachhaltig unausgeglichen. Jedoch haben die meisten Länder mit einer repräsentativen Demokratie ebenfalls einen chronisch unausgeglichenen Staatshaushalt. Auch das ist mit den Argumenten des Homo oeconomicus nachvollziehbar. Die Neue Politische Ökonomik lehrt uns, dass es auch für Politiker und Bürokraten wenig Sinn macht, sparsam zu haushalten.¹¹⁴ Für Politiker steigen i. A. die Chancen der Wiederwahl sofern entsprechende Wählergruppen aus der Staatskasse bedient werden. Die Finanzierung trifft die nicht artikulierende Allgemeinheit – u. a. zukünftige noch nicht wahlberechtigte Generationen. Bürokraten nutzen die Mittel die ihnen zur Verfügung stehen. Sollten sie mit weniger auskommen, droht in den Folgejahren ein geringeres Budget. Stellt sich nun die Frage, bei welchem System der Staatshaushalt eher ruiniert wird. Letztlich geht es um den Zeithorizont der Betrachtung: Denken Politiker oder Wähler eher kurzfristig und damit weniger an die Finanzierbarkeit des Gewünschten? Stellt man die Frage so, wird offensichtlich, dass der langfristig ökonomisch rationale denkende Wähler eher auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt drängen wird als gewählte Repräsentanten, sofern man davon absieht, dass die Wähler regelmäßig in großem Umfang ihr Heimatland aufgeben und auswandern. Die Realität zeigt weiterhin, dass die Haushaltslage in Ländern oder Kommunen, die stärkere direktdemokratische Elemente besitzen, zumeist besser ist als in anderen Systemen. Es ist davon auszugehen, dass direkte Demokratie die Besteuerung tatsächlich begrenzt, wie etwa das Beispiel Kaliforniens zeigt.¹¹⁵ Andererseits ist zu erwarten, dass die Ausgaben entsprechend begrenzt werden. Insofern kann der Staatshaushalt auf niedrigerem Niveau ausgeglichen werden.¹¹⁶

Die größte Gefahr der direkten Demokratie lauert jedoch darin, dass bei den Urnengängen nicht die wahren Präferenzen zutage gefördert werden. Dabei besteht etwa die Gefahr der Zunahme der Macht von Interessengruppen. Bei einer grundsätzlich niedrigeren Abstimmungsbeteiligung könnten sich gerade gut organisierte Gruppen eher durchsetzen. Stünde etwa die Subventionierung der europäischen Landwirtschaft zur Abstimmung, wäre zu erwarten, dass die starken Bauernverbände zu den Wahlen aufrufen würden und überproportionale Resultate erzielen könn-

¹¹³ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 68, die für den Zeitraum von 1991 bis 2001 von durchschnittlich 10 Volksabstimmungen pro Jahr ausgehen, aber nur insgesamt 34 Urnengänge zählten.

¹¹⁴ Vgl. Behrends (2001), S. 29 ff.

¹¹⁵ Vgl. Schiller (2002), S. 123.

¹¹⁶ »In den letzten Jahren wurden sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für die Schweiz eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt, um die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der direkten Demokratie zu erfassen. [...] Dabei zeigte sich für die Schweiz, dass die direkte Demokratie [zu] einer Finanzpolitik führt, die näher an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger ist und die darüber hinaus mit einer geringeren Staatsschuld, einer effizienteren Verwaltung und höherem Wohlstand verbunden ist.« (Frey/Kirchgässner 2002, S. 69).

ten. Ob dies allerdings gegen eine informierte Bevölkerung reichen würde, sei dahin gestellt. Die Macht zur Einflussnahme besteht jedoch auch bei rein repräsentativen Systemen. Der Lobbyismus in Brüssel hat doch gerade dazu geführt, dass wir immer noch immense Agrarsubventionen leisten. Die wahren Präferenzen könnten auch dann verschleiert werden, wenn die Medienmacht erstarken würde und diese ihr Informationsmonopol verzerrt weitergeben würden. Hier lässt sich die Gefahr leicht mit dem Namen des ehemaligen und gegebenenfalls zukünftigen italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi versehen. Jedoch besteht nicht einmal in Italien ein Informationsmonopol. In Kapitel 4.6.5 werden geeignete Mittel vorgestellt, um eine unabhängige politische Meinungsbildung zu sichern.

Die direkte Demokratie führt zu einer Durchsetzung der Meinung der Mehrheit. Damit kann systematisch die Minderheit ausgebeutet werden. Zwar ist die Tatsache kaum zu leugnen, dass die jeweilige Mehrheit die Minderheit übervorteilen kann. In modernen Staaten überlagern sich jedoch die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse, sodass jeder Bürger bisweilen der Minderheit aber auch mitunter der Mehrheit angehört.¹¹⁷ Daher mag das Verfahren für Gemeinwesen mit einer klaren Teilung der Bevölkerung primär nach einem Aspekt ungeeignet sein. Insbesondere für ethisch oder religiös eindeutig geteilte Staaten scheint dies problematisch sein. So könnten bspw. Volksabstimmungen im Libanon oder im Irak zu einer verfestigten Ausbeutung der jeweiligen Minderheit führen – im Libanon der maronitischen Christen und im Irak der Sunniten und Kurden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass diese Gefahr ebenfalls bei repräsentativen Demokratien existiert. Im Vereinigten Königreich erhielt die Liberale Partei über lange Jahrzehnte regelmäßig in vielen Wahlkreisen mehr als ein Viertel der Stimmen. Sie konnte sich jedoch im System der einfachen Mehrheiten niemals wirklich gegen Labour und die Tories durchsetzen, weshalb sie im Unterhaus unterrepräsentiert blieb. Folglich sind für alle demokratischen Systeme die jeweiligen Wahlregeln zu hinterfragen. Welche Mehrheiten rechtfertigen letztlich eine Entscheidung? Wie können Wahlregeln eingesetzt werden, um die genannten Gefahren zu reduzieren? Darauf wird im nächsten Unterabschnitt näher eingegangen werden.

Sicherlich gibt es viele Argumente gegen direkte Demokratien. Jedoch sind manche davon nicht stichhaltig, andere gelten genauso für konkurrierende Systeme – insbesondere für die repräsentative Demokratie. Zudem lassen sich die verbleibenden Probleme durch eine angemessene institutionelle Gestaltung minimieren. Die größte Gefahr besteht darin, dass die wahren Präferenzen der Bevölkerung verschleiert bleiben bzw. nur die Präferenzen der Mehrheit entscheiden. Dies gilt jedoch selbstverständlich auch für die repräsentative Demokratie. Bleibt daher die Frage, ob die verbleibenden Nachteile durch die Vorteile und Chancen des Systems aufgewogen werden?

Zu den *Vorteilen* der direkten Demokratie zählen die folgenden Argumente: Im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie werde mit der Wahl nicht ›die Katze im Sack erworben‹. Der Bürger entscheide sich klar für eine Sache, nicht für eine Person oder eine politische Gruppierung. Denn

¹¹⁷ Vgl. Schiller (2002), S. 163 f.

dies bedeutete ein ›all-inclusive‹-Angebot.¹¹⁸ Wer in der repräsentativen Demokratie wählt, wird kaum eine politische Gruppierung finden, die in jeglicher Sachfrage mit den eigenen Vorstellungen übereinstimmt. Man wählt globale Repräsentanten, die ein Kuppelprodukt anbieten. Beispielsweise könnte ein Wähler mit der für ihn wichtigen Arbeitsmarktpolitik übereinstimmen, muss dann aber u. U. auch die damit nicht sachlogisch gekoppelte antiquierte Gesellschaftspolitik übernehmen.

Das Hauptargument pro direkte Demokratie dürfte jedoch die politische Legitimation der Entscheidungen direkt durch das Volk sein. Die Legitimation erfolgt hier durch direkte Partizipation. Zudem spiegelt sie ein klares Bekenntnis eines Weltbildes im Sinne des hier gewählten Zielsystems wieder (Legitimität durch Rechtsstaat und Partizipation). Damit erfolge auch eine Stabilisierung des politischen Systems, da eine bessere Partizipation die Legitimation stärke und damit die Identifizierung der Bevölkerung mit dem politischen System. Auch die beiden Länder mit den stärksten direktdemokratischen Elementen, die USA und die Schweiz, sind Länder mit einer außergewöhnlichen politischen Stabilität. Im Umkehrschluss kann daraus auch systemkonservierender Stillstand abgeleitet werden. Das muss aber nicht schlecht sein, da er lediglich eine Stabilität des politischen Systems beinhaltet. Ansonsten sind beide genannten Gesellschaften recht dynamisch, gerade auch hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Prosperität.¹¹⁹

Zwar mag die Stimmbeteiligung i. A. niedriger als bei repräsentativen Demokratien sein, trotzdem dürfte die Politikverdrossenheit aufgrund der Partizipation abnehmen. Es ist ein größeres Interesse der Bürger an den politischen Entscheidungen zu erwarten. Dies lässt sich in der Schweiz empirisch im Kantonalvergleich bestätigen. Um die Politikverdrossenheit weiter zu schwächen, ist eine Stärkung der politischen Meinungsbildung erforderlich.

Direkte Demokratie ermögliche ferner eine bessere Kontrolle der Repräsentanten, die für die Umsetzung der Entscheidungen zuständig sind. Gerade aus politökonomischen Erwägungen heraus muss dieses Argument stark gewichtet werden. Der eigenorientierte Politiker muss sich nunmehr stärker an den Präferenzen des Wahlvolks orientieren. Schließlich folgere eine höhere Transparenz der politischen Entscheidungen. Abstimmungen verkommen hier nicht zu reinen Personalentscheidungen, sondern stellen die Sache in den Vordergrund. Insofern müssen die Interessengruppen Informationen zur Sache liefern. Damit beleben Referenden und Plebiszite auch die politische Debatte und fördern die politische Meinungsbildung. Referenden dienen also der Information und Artikulation und führen damit auch zur staatspolitischen Befähigung. Ein weiteres Argument besagt, dass die Möglichkeit der direkten Beteiligung des Wahlvolks einen abschreckenden Effekt auf die Machthaber habe. Dies führe zusätzlich ex ante zu einer Politik der Orientierung an den vermeintlichen Bürgerinteressen. Diese Argumente sind leicht politökonomisch nachvollziehbar. Der Politiker, der seine Entscheidungen unter Umständen einem Referen-

¹¹⁸ Vgl. Gerken/Schick (2002), S. 11.

¹¹⁹ Zugegebenermaßen hat die Schweiz in den letzten beiden Jahrzehnten nicht durch ausgesprochen hohe Wachstumsraten glänzen können, jedoch pendelte sich diese Wachstumsschwäche auf einem recht hohem Wohlstandsniveau ein.

dum aussetzen muss, wird ungleich vorsichtiger sein, als ein Politiker, der nur alle vier oder fünf Jahre zur Wahl steht, und dabei zudem seine gesamte Leistung berücksichtigt wird.

Es kann zusammengefasst werden werden, dass die Vorteile die Nachteile sicherlich aufwiegen. Dies gilt gerade aus Sicht der hier vertretenen liberalen Ausrichtung der Wettbewerbspolitik. Das bedarf einer Erläuterung. Was spricht aus Sicht der hier vertretenen Wettbewerbspolitik für direktdemokratische Elemente? Zunächst entspricht die direkte Demokratie beinahe optimal dem postulierten Zielsystem der hier vertretenen Wettbewerbspolitik. Deren Ziel ist die Realisierung einer möglichst umfassenden Freiheit, die gesellschaftlich austariert, nach innen und außen akzeptiert und langfristig gesichert ist. Zwar kann auch die direkte Demokratie nicht alle Präferenzen berücksichtigen, sondern orientiert sich je nach Wahlregeln an den Mehrheitsverhältnissen. Trotzdem dürfte sie die weitest mögliche Umsetzung eines gesellschaftlich austarierten politischen Systems sein, insbesondere dann, wenn sie im Rahmen einer Gewaltenteilung auch ihre Grenzen findet. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten zeigen die große Akzeptanz des Systems nach innen und auch die langfristige Stabilität.¹²⁰ Letztlich erscheint die direkte Demokratie damit eine ideale Annäherung an das Primärziel dieser Arbeit darzustellen.

Gleichwohl lässt sich daraus nicht unbedingt schließen, dass ihre Einführung auch zwangsläufig zu einer Umsetzung der bisher skizzierten chancen- bzw. rahmenorientierten Wettbewerbspolitik führen müsste. Vielmehr hinge es von den Präferenzen der Stimmberechtigten ab: Sollten diese die hier skizzierte Wettbewerbspolitik als vorteilhaft erachten, könnte auf eine schnellere Umsetzung als bei einer repräsentativen Demokratie gehofft werden, da deren Repräsentanten kaum bereit wären, eine solche weitreichende Machteinbuße hinzunehmen. Folglich hinge alles davon ab, die Wählenden von den Vorzügen des Systems zu überzeugen. Sollte dies jedoch nicht gelingen, müsste dies aus Sicht des Primärziels trotzdem akzeptiert werden. Allerdings haben die Fallstudien klar gezeigt, dass die skizzierte Wettbewerbspolitik für die Mehrheit des Wahlvolks eigentlich vorteilhaft sein müsste. Ein maßvoller Staat, der in der gemäßigten Entstaatlichung auf der Delta-Ebene umgesetzt würde, entspräche wohl dem Willen der Mehrheit, wie auch die Beispiele Schweiz und USA zeigen. Daneben wäre ein Fokus auf wenige relevante Rahmenbedingungen auf der Epsilon-Ebene ebenfalls durchaus im Sinne der Bevölkerung: Ein politischer Schwerpunkt auf ein effizientes Bildungswesen und geeigneten Institutionen ist sicherlich im Sinne einer großen Mehrheit. In Kapitel 4.6.6 wird versucht zu prognostizieren, wie sich das Wahlvolk bei den vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich der einzelnen Fallstudien verhalten könnte.

4.6.3.5 Wahlregeln

Eine direkte Demokratie ist ideal für die Umsetzung des anvisierten Zielsystems mittels der oben vorgestellten alternativen Wettbewerbspolitik. Dennoch dürfen die möglichen Probleme des

¹²⁰ Die Akzeptanz nach außen dürfte jedoch nicht unbedingt höher als bei einer rein repräsentativen Demokratie sein.

Systems nicht unterschlagen werden. Es bleibt insbesondere die Gefahr der Ausbeutung der jeweiligen Minderheit durch die jeweilige Mehrheit. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn dies systematisch erfolgte und eine oder mehrere Bevölkerungsgruppen dauerhaft übervorteilt würde. Daneben bergen Wahlen die Gefahr von Inkonsistenzen.¹²¹ Es handelt sich hierbei indes um keine spezifischen Probleme der direkten Demokratie, sie gelten ebenfalls für die repräsentative Demokratie. Daher können die folgenden Vorschläge auch auf diese übertragen werden. Um die Unzulänglichkeiten der verschiedenen demokratischen Systeme zu mindern, erscheint es sinnvoll, sich Gedanken über Wahlregeln bzw. Abstimmungsverfahren zu machen. Wie könnten Abstimmungsverfahren gestaltet werden, um diese Gefahr zu minimieren bzw. auszuschalten?

Üblicherweise wird bei Abstimmungsverfahren zwischen absoluter und relativer Mehrheit unterschieden. Die absolute Mehrheit erhält, wer mehr als die Hälfte aller Stimmen auf sich vereinen kann. Dagegen reicht bei einer relativen Mehrheit schon die größte Anzahl der Stimmen aller Wahlalternativen. Neben diesen, gibt es jedoch neuere Vorschläge um die genannten Probleme zwar nicht auszumerzen, aber doch zu lindern:¹²² Nach der Rangsummenregel ließe sich die Intensität der Präferenzen bei einer Abstimmung über mehrere Alternativen durch Punkte ausdrücken. Beispielsweise könnten bei mindestens drei Alternativen 1, 2 und 3 Punkte vergeben werden. Damit soll zur Geltung kommen, dass Wähler bisweilen nicht nur eine Alternative schätzen und alle anderen ablehnen, sondern eine gewisse Gewichtung ihrer Präferenzen besitzen. Jedoch ist das System bei repräsentativen Systemen geeigneter, bei denen für gewöhnlich aus mehreren Alternativen zu wählen ist. Sind Referenden bzw. Plebiszite auf simple Ja/Nein-Konstellationen reduziert, ist das System trotzdem anwendbar. Bisweilen sind sich Wähler unschlüssig und verzichten daher auf eine Stimmabgabe. Mit einer entsprechen Gewichtung von 1 bzw. 2 Punkten könnten sie ihre Präferenzen u. U. eher ausdrücken. Beim Punktwahlverfahren handelt es sich um ein ähnliches System. Auch hier gibt es Punkte; jedoch könnten diese beliebig den Alternativen zugewiesen werden. Im obigen Beispiel könnten auch alle Punkte einer Alternative zugewiesen werden. Dabei besteht die Gefahr des strategischen Wählens; wirkliche Präferenzen könnten verborgen bleiben.

Bei der Zustimmungsregel stimmten die Wähler einer beliebigen Anzahl von Alternativen oder Kandidaten zu (jeweils 1 Punkt). Die Alternative mit der höchsten Stimmenzahl würde gewinnen. Diese Idee taugt nicht bei Ja/Nein-Alternativen.

Bei Zufallsverfahren auf Grundlage der Mehrheitsregel fände im ersten Schritt eine gewöhnliche Abstimmung statt. Im zweiten Schritt würde ein Zufallsgenerator mit den Wahrscheinlichkeiten des Wahlgangs gefüttert. Somit könnten sich bisweilen auch Minderheiten durchsetzen: »Eine systematische Unterdrückung einer Minderheit durch die Mehrheit wird dadurch unmög-

¹²¹ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 140 f. verweisen hier auf das Condorcet-Paradoxon, nach dem zyklische Mehrheiten auftreten könnten, je nach Fragestellung der Abstimmung. Auf die theoretische Unmöglichkeit, eine gesellschaftliche Präferenzordnung zu schaffen (Arrow), soll nicht eingegangen werden. Denn hier geht es um die Gestaltung einer realisierbaren Ordnung und nicht um theoretisches Lamentieren, das zudem meist auf unrealistischen Annahmen basiert.

¹²² Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Frey/Kirchgässner (2002), S. 152 ff.

lich.«¹²³ Diese Idee könnte u. U. ebenfalls gerade bei einer direkten Demokratie gut funktionieren. Nunmehr wäre keine systematische Unterdrückung der Minderheit durch die Mehrheit mehr möglich, sondern allenfalls eine stochastische. Bei der Zufallsauswahl auf Grundlage einer Punktwahl würden im ersten Schritt die Punkte wie bei einer Punktwahl vergeben. Im zweiten Schritt würde der Zufallsgenerator mit Wahrscheinlichkeiten der summierten Punkte gefüttert. Allgemein könnten die beiden Vorschläge zur Zufallswahl an einer mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz leiden. Es wäre denkbar, dass viele Wähler nicht akzeptieren, dass die Entscheidung letztlich doch nicht nur von ihrer Stimmabgabe, sondern auch von einem Zufallsgenerator abhängt. Letztlich lässt sich das Problem der Unterdrückung von Minderheiten zwar nicht vollkommen ausschließen. Im Zweifelsfall kann eine Modifikation der Abstimmungsregeln jedoch zu gerechteren Ergebnissen führen.

4.6.4 Die verschiedenen Ebenen der Gewaltenteilung

Die direkte Demokratie kann, wie erwähnt, niemals in Reinform existieren. Sie kann allenfalls als Ergänzung dienen. Ihre Rolle bestünde darin, ein Entscheidungsmechanismus bei wichtigen Fragen zu sein. Folglich bedarf sie entsprechender institutioneller Ergänzungen. Für dringende und nachgeordnete Entscheidungen ist eine repräsentative Legislative in Form von Parlamenten sinnvoll. Zudem sind Exekutive und Judikative erforderlich. Dabei muss geklärt werden, inwiefern sie von den anderen Gewalten abzugrenzen sind. Gewaltenteilung wird dabei als zweiter wichtiger Stützfeiler der hier vertretenen Wettbewerbspolitik betrachtet.

Die folgenden Erläuterungen versuchen darzulegen, welche verschiedenen Formen bzw. Ebenen der Gewaltenteilung unterschieden werden können, welche Vor- und Nachteile diese besitzen und wie Gewaltenteilung und direkte Demokratie sich gegenseitig ergänzen könnten.¹²⁴

Oben wurden schon zwei wichtige Formen der Gewaltenteilung erwähnt. Neben der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung gibt es jedoch weitere Formen der Gewaltenteilung und damit der Machtkontrolle der verschiedenen politischen Träger. Zumindest fünf Formen der Gewaltenteilung und damit der wechselseitigen institutionellen Machtkontrolle sind zu unterscheiden (vgl. Abbildung 44). Zuvorderst platziert sich für gewöhnlich die *horizontale* Gewaltenteilung, die eine Aufteilung der Gewalten auf funktionaler Ebene vorsieht. Dabei wird gerne auf Montesquieu verwiesen, der eine Trennung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vorsah. Jedoch wird die Idee der Gewaltenteilung hier bisweilen fehlinterpretiert.¹²⁵ Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus sieht keine vollkommene Separation der Gewalten vor. Vielmehr ist das vornehmliche Ziel die wechselseitige Kontrolle der Gewalten, so dass keine übermächtig werden kann. In diesem Sinne bedarf es auch gewisser Möglichkeiten der einzelnen Gewalten in den je-

¹²³ Frey/Kirchgässner (2002), S. 156.

¹²⁴ Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen: Hübner (2003), S. 19 ff.

¹²⁵ Vgl. Hübner (2003), S. 15 f.

weiligen Bereich der anderen gegebenenfalls einzugreifen.¹²⁶ Dies kann anschaulich anhand der Wettbewerbstheorie erläutert werden: Stehen mehrere Gewalten untereinander im Wettbewerb, werden sie entsprechend effizienter agieren und damit den Vorstellungen der Bevölkerung näher kommen. Dies würde nicht funktionieren, wenn sie auf vollkommen separaten Märkten ohne Substitutionsbeziehungen agieren würden. Folglich bedarf es konkurrierender Gewalten, mit wechselseitigen Kontrollmöglichkeiten. Insofern würde vielleicht der Begriff Gewaltenkonkurrenz weniger verwirren. Dies ist auch die grundlegende Idee des amerikanischen Systems der ›checks and balances‹. Der Vorteil liegt auf der Hand: Die wechselseitige Kontrolle reduziert die Möglichkeiten einzelner Gewalten die Macht zu Lasten der Allgemeinheit auszunutzen. Dies geht u. U. mit dem Nachteil von Doppellarbeiten und entsprechend höheren Transaktionskosten einher. Betrachtet man die Entwicklung des modernen Nationalstaates, so ist dieser durch eine stetige Ausdehnung staatlicher Aufgaben gekennzeichnet. Dies führte in den meisten Ländern zu einer stetigen Ausdehnung der Macht der Exekutive zu Lasten der Legislative: »... dass die heutigen westlichen Demokratien durch ein mehr oder weniger deutliches Machtübergewicht der Regierungen gegenüber den Parlamenten geprägt sind.«¹²⁷ Die rahmenorientierte Wettbewerbspolitik sieht aber gerade einen Rückzug des Staates vor. Dazu sind die vorhandenen Institutionen nicht geeignet, da sie sich quasi selbst entmachten müssten. Folglich wäre die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen eine Möglichkeit das Gleichgewicht der Gewalten wiederherzustellen.

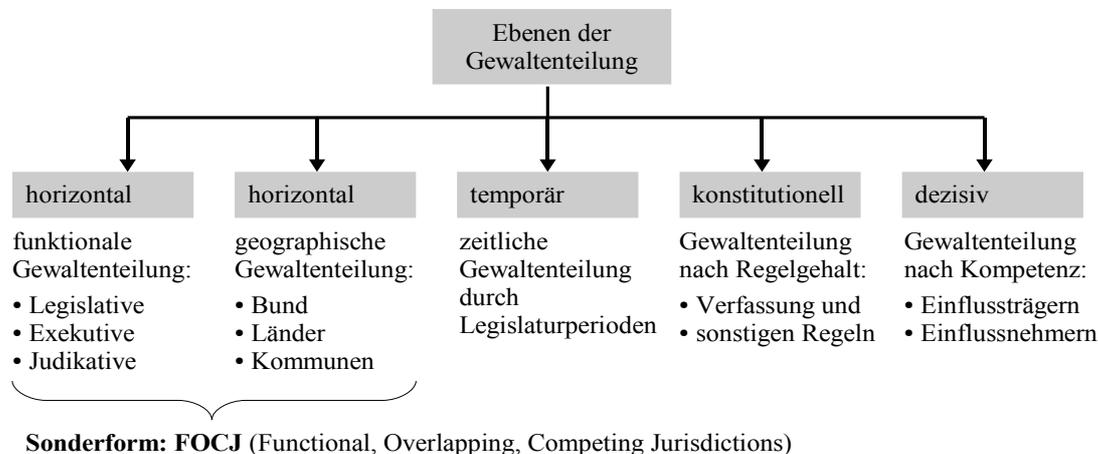


Abbildung 44: Die fünf Ebenen der Gewaltenteilung (Quelle: in Anlehnung an Hübner 2003, S. 19 f.).

Die vertikale bzw. geografische Gewaltenteilung unterliegt dem Prinzip der Subsidiarität.¹²⁸ Dabei geht es um die Ausnutzung der Vorteile der Dezentralisierung. Demnach sind die Ent-

¹²⁶ In Deutschland zeigt sich diese Gewaltenvermischung etwa in der Vermengung von Bundesregierung und Parlament.

¹²⁷ Hübner (2003), S. 22.

¹²⁸ Vgl. hierzu und zu den folgenden Argumenten pro und contra Dezentralisierung Frey/Kirchgässner (2002), S. 57 ff.

scheidungen und Ausführungen dort anzusetzen, wo die höchste diesbezügliche Kompetenz zu erwarten ist. Beispielsweise ist es nicht einsichtig, warum in Paris über die städtische Straßenführung in Nizza entschieden werden sollte. Die Stadtverwaltung kann die Problematik besser beurteilen. Geht es hingegen um ein überregionales Straßennetz, sind zentrale Entscheidungen vorzuziehen. Demnach sind Gewalten auf unterschiedlicher Ebene notwendig. In Deutschland konkurrieren hier die Bundes- und Landesebene sowie der kommunale Bereich. Für die Dezentralisierung spricht die Berücksichtigung der dezentralen Interessen. Zudem sprechen auch die schon in Kapitel 2 genannten Größenvorteile für ein gewisses Maß an Dezentralisierung: Einerseits vermag Zentralisierung u. U. die Kosten durch Fixkostendegression zu senken. Andererseits hat dieser Effekt eindeutig Grenzen, und schlägt häufig schnell zu X-Ineffizienzen um. Frey/Kirchgässner (2002, S. 59) nennen hier ein anschauliches Beispiel: »Die Gebietsreform in Baden-Württemberg im Jahre 1975 wurde vor allem mit der Möglichkeit der Senkung der Verwaltungskosten infolge des Zusammenlegens von Gemeinden begründet. Eine im Auftrag des Landtags von der Landesregierung selbst durchgeführte Untersuchung aus dem Jahre 1977 hat jedoch ergeben, dass infolge der wachsenden Zahl staatlicher Bediensteter auch die allgemeinen Verwaltungskosten gestiegen sind.« Weiterhin spricht für die Dezentralisierung die Möglichkeit, eher administrative Experimente durchzuführen. Dabei ist ein Vergleich mit Gebietskörperschaften der gleichen Ebene möglich. Bei Erfolg in einer Region könnten Ideen auf andere Regionen übertragen werden. Gäbe es nur eine zentrale Verwaltung könnten derartige Erkenntnisse nur im internationalen Vergleich erzielt werden. Hierbei besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse aufgrund institutioneller und kultureller Besonderheiten nicht so einfach übertragen werden können wie auf nationaler Ebene. Schließlich ist der spezifische Informationsgehalt auf der regionalen oder lokalen Ebene höher.

Die Argumente gegen Dezentralisierung dürfen keineswegs unterschlagen werden: Bei bestimmten öffentlichen Aufgaben herrschen Unteilbarkeiten vor. Beispielsweise erfordern Müllverbrennungsanlagen eine gewisse Mindestgröße. Somit sind einzelne dörfliche Gemeinden nicht zum Betrieb befähigt. Jedoch stellt sich ohnehin die Frage, ob dies nicht privatisiert werden sollte. Daneben zeigen Schulen, Universitäten und kulturelle Einrichtungen, dass externe Effekte zu einer suboptimalen Versorgung führen können. Die Schüler weiterführender städtischer Schulen kommen auch aus den umliegenden Gemeinden. Daher bedarf es hier gewisser Regelungen, um deren Kosten auch von diesen Gemeinden mittragen zu lassen. Das Bildungswesen zeigt aber auch, dass oftmals eine überregionale Vereinheitlichung sinnvoll ist. Der regionale Bildungsabschluss sollte auch in anderen Regionen anerkannt werden. Daraus resultiert nicht zwangsläufig eine Ansiedlung der Bildungspolitik auf Bundesebene. Allerdings bedarf es einer regionalen oder kommunalen Koordinierung. Ein weiterer Nachteil der Dezentralisierung könnte eine Zementierung regionaler Wohlstandsgefälle sein. Auf der anderen Seite ist der deutsche Länderfinanzausgleich keine vernünftige Antwort auf dieses Problem.

Folglich kann die vertikale Gewaltenteilung eine sinnvolle Ergänzung zur wechselseitigen Machtkontrolle darstellen. Jedoch ist darauf zu achten, dass nicht eine Lähmung der jeweiligen

Gewalten stattfindet. Die direkte Demokratie bietet sich gerade auch auf unterschiedlichen Ebenen an. Im kommunalen und regionalen Bereich konnte sie sich in den letzten Jahrzehnten ohnehin in mehreren Ländern ausbreiten.

Die vertikale Gewaltenteilung kann durch eine Vermengung mit der horizontalen Gewaltenteilung gestärkt werden.¹²⁹ Denn ein grundlegendes Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung sieht die fiskalische Äquivalenz vor. Diese besagt, dass Nutznießer und Kostenträger einer öffentlichen Dienstleistung möglichst übereinstimmen sollten. Dadurch könnten Spillover-Effekte bzw. externe Effekte weitgehend vermieden werden. Sofern unterschiedliche öffentliche Güter eine differierende optimale geographische Ausdehnungen erfordern, impliziert dies die Notwendigkeit zahlreicher eigener Körperschaft für diese öffentlichen Güter. Während im Bereich der Grundschulen ein enger kommunaler Bereich betroffen wäre, kämen für Universitäten regionale Ausdehnungen in Frage. Somit würden sich die einzelnen funktional unterscheidenden Körperschaften geographisch überlappen. Folglich hätten wir eine Mischform aus horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung. Dabei müsste das Prinzip der einheitlichen geographischen Fixierung einzelner Gebietskörperschaften auf das Angebot möglichst aller staatlichen Leistungen aufgegeben werden. Aber das ist gerade die Grundidee der vertikalen Gewaltenteilung. Je nach Funktion können unterschiedliche geographische Ausdehnungen sinnvoll sein. Im Gegensatz zur traditionellen bundesdeutschen Unterscheidung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wäre somit eine weitere Differenzierung erforderlich.

Noch interessanter wird der Vorschlag, wenn die funktionalen Körperschaften nicht eine fixe geografische Ausdehnung besäßen, sondern mit anderen Körperschaften, die das gleiche öffentliche Gut in einer benachbarten Region anböten, konkurrieren würden. Somit würde das Element Wettbewerb in die ohnehin schon funktionell differenzierten Körperschaften einziehen. Damit bestünde für diese Körperschaften ein hoher Anreiz zur Effizienz und Effektivität. Die Körperschaften dieses Vorschlags werden Bezug nehmend auf Frey/Eichenberger (1995) als ›FOCJ‹ bezeichnet. Das Akronym FOCJ steht dabei für ›*Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions*‹. Damit sind Körperschaften gemeint, die sich funktionell spezialisieren, geographisch gegebenenfalls überlappen und damit konkurrieren. Es handelt sich nicht um Gebietskörperschaften im klassischen Sinne. Die öffentlichen Güter werden nicht von geographisch fixierten Körperschaften angeboten, sondern die geographische Ausdehnung ergibt sich aufgrund der Leistungsfähigkeit im Wettbewerb mit Konkurrenten, die das gleiche Gut in anderen, zumeist benachbarten Regionen anbieten. Der Wettbewerb würde zudem durch das Element der direkten Mitbestimmung gestärkt. Die Organe der Körperschaft sollten demokratisch gewählt werden, zudem sollten die Bürger das Recht auf Volksinitiativen und Referenden besitzen.¹³⁰

Wiederum zeigt sich, inwiefern sich Gewaltenteilung und direkte Demokratie optimal ergänzen könnten. Damit der Wettbewerb zwischen den FOCJ funktionieren kann, müsste es den Bür-

¹²⁹ Vgl. zur fiskalischen Äquivalenz und zu FOCJ: Frey/Kirchgässner (2002), S. 64 f.

¹³⁰ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 65.

gern, Gemeinden oder gar Regionen freigestellt werden, beliebigen FOCJ beizutreten. Damit wären die Bürger einer Kommune nicht mehr an das kommunale Angebot öffentlicher Güter gebunden. Sondern es ist auch das Angebot mehr oder weniger benachbarter FOCJ nutzbar. Bisher war das ›voting with the feet‹ die einzige Möglichkeit, Unzufriedenheit mit der jeweiligen Politik der Gebietskörperschaften auszudrücken. Da die diesbezüglichen Transaktionskosten immens sind, ist es eher ein theoretisches Konstrukt. Wer zieht schon in eine andere Stadt, nur weil die städtische Müllentsorgung überteuert oder die städtischen Finanzen chronisch defizitär sind? Durch FOCJ ließe sich der Wettbewerb in diesem Bereich wirklich institutionalisieren. Dabei wäre es durchaus denkbar, den Beitritt zu einem FOCJ mit einem entsprechenden Eintrittsgeld zu kombinieren.¹³¹ Denn haben sich die Bürger erstmals mittels FOCJ eine leistungsfähige Infrastruktur oder ein effizientes Schulsystem errichtet, ist der Anreiz für viele Außenstehende groß, daran zu partizipieren.

FOCJ sind inzwischen keine reine Idee mehr, im schweizerischen Kanton Zürich gibt es entsprechende Versuche im Schulbereich und schließlich wird gerade Sicherheit in manchen Ländern durch funktionale Körperschaften angeboten. In den USA werden zunehmend speziell gesicherte Wohnviertel eingerichtet, die durch FOCJ betrieben werden. Dabei zeigt sich auch die direktdemokratische Verankerung der jeweiligen Körperschaften; die Bewohner entscheiden über die Regeln der Sicherheit.

FOCJ können jedoch auch nachteilig wirken.¹³² Durch die Vielzahl möglicher funktionaler Körperschaften mögen sich die Bürger überfordert fühlen, die richtigen zu wählen. Jedoch entspringt das Argument dem gleichen paternalistischen Denken, das schon allgemein gegen direkte Demokratie gerichtet ist. Die fortschreitende Bildung und Individualisierung und damit auch Mündigkeit der Bürger lässt dieses Argument zunehmend überholt erscheinen. Ein weiteres Gegenargument besagt, dass die Bürger durch die Vielzahl der öffentlichen Leistungen überfordert würden. Aber auch hier gilt, dass die Bürger sehr wohl mit der noch größeren Vielzahl der privaten Güter zurecht kommen. Problematisch könnte weiterhin die mangelnde gegenseitige Abstimmung sein, die zu Ineffizienzen führen könnte. Diese volkswirtschaftliche Verschwendung dürfte sich jedoch durch das Element Wettbewerb weitgehend minimieren lassen, so dass dies die Vorteile sicherlich nicht aufzuwiegen vermag. Die größte Gefahr liegt jedoch in der Finanzierung der FOCJ verborgen. Sie müssten eine Art Steuerhoheit besitzen, um ihre Leistungen finanzieren zu können.¹³³ Hier liegt dann auch ein großer Anreiz für Bürger, die keinen signifikanten Bedarf an einer entsprechenden Dienstleistung haben, keinem FOCUS beizutreten und damit keine Mitgliedsbeiträge zu leisten. Das wäre dann bedenklich, wenn es sich um öffentliche Güter handelt, deren Output damit u. U. zu gering würde. Die Gefahr des Trittbrettfahrens könnte resultieren. Beispielsweise würden kinderlose Bürger wahrscheinlich nur eine geringe Zahlungsbereitschaft

¹³¹ Vgl. Frey (2001), S. 106.

¹³² Vgl. Frey (2001), S. 107 f.

¹³³ Genau genommen handelt es sich eigentlich eher um Gebühren bzw. Club-Mitgliedsbeiträge. Denn Steuern sind ihrer Definition nach nicht zweckgebunden, während die Einnahmen der FOCJ ja sehr wohl einem konkreten Zweck zugeordnet werden.

zur Finanzierung von Kindergärten, Schulen und Hochschulen zeigen, obwohl deren Betrieb letztlich auch zu ihrem Nutzen erfolgt. Sie könnten daher einfach die Mitgliedschaft in einem solchen FOCUS zurückweisen und damit überhaupt nicht zur Finanzierung beitragen und sich somit als Trittbrettfahrer verhalten. Die Konsequenz könnte dann eine suboptimale Finanzierung der FOCJ sein. Die Qualität der Dienstleistung würde darunter leiden. Würde es sich um einen derart sensiblen Bereich wie das Bildungswesen handeln, wäre das mehr als bedenklich.

Folglich müsste in solchen Bereichen eine Zwangsmitgliedschaft in einem FOCUS eingeführt werden. Dies könnte analog zur Krankenversicherungspflicht in manchen Ländern gestaltet werden, bei denen die Bürger zwar verpflichtet sind, sich zu versichern, jedoch die Versicherung frei wählen können.¹³⁴ Da der Bürger unter konkurrierenden FOCJ wählen könnte, würde der institutionelle Wettbewerb gestärkt. Weiterhin bestünde jedoch die Gefahr, dass sich FOCJ herauskristallisieren könnten, die für kinderlose Bürger gegen eine minimale Gebühr ein suboptimales Bildungsangebot liefern würden. Diese FOCJ würden somit nur ein Scheinangebot liefern, um die Beiträge möglichst niedrig halten zu können. Folglich wären hier u. U. sogar zentral festgelegte Mindestbeiträge notwendig. Eine Gefahr liegt auch in der Möglichkeit, dass FOCJ nicht zahlungskräftige mögliche Mitglieder von der Club-Mitgliedschaft ausschließen könnten. Insofern würde beispielsweise unterprivilegierte Kinder keinen Zugang zum Schulangebot finden. FOCJ sind zwar effizient und würden wahrscheinlich die Kosten des Angebots öffentlicher Güter senken, könnten u. U. jedoch negative Verteilungswirkungen zeigen. Deswegen müssen die rechtliche Rahmenregelungen für FOCJ so gestaltet werden, dass dies möglichst ausgeschlossen wird und ein Zusammenspiel mit direktdemokratischen Elementen wohlfahrtsfördernd wirken könnte. In einer rahmenorientierten Wettbewerbspolitik könnten FOCJ etwa beim Betrieb der nötigen Infrastruktur sehr nützlich sein.

Die *temporäre* Gewaltenteilung kann erst auf den zweiten Blick als solche identifiziert werden. Die Repräsentanten einer Demokratie werden meist nur auf Zeit gewählt. Damit stehen sie in Konkurrenz mit faktischen oder potenziellen Vorläufern und Nachfolgern. Sie ist somit eine wichtige Form der Machtkontrolle. Letztlich ist dieser Aspekt konstituierend für eine Republik und hebt sie damit von Erbmonarchien ab. Die Demokratie hat diese Form der Machtkontrolle sinnigerweise übernommen. Der Hauptvorteil liegt in der Machtkontrolle und der steigenden Flexibilität. Eine Gefahr könnte eventuell in der mangelnden Kontinuität begründet liegen. So wird den Vereinigten Staaten seit jeher eine stark schwankende Außenpolitik vorgeworfen. Alle vier bzw. acht Jahre sorge ein neuer Präsident für eine teilweise vollkommen neue Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik. Dabei war zumeist, insbesondere in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, ein Schwanken zwischen Isolationismus und Weltmachtstreben zu unterscheiden.¹³⁵ Fraglich ist, ob es sich hierbei wirklich um einen Nachteil handelt. Zwar mag der Rest der Welt diese Vorgehensweise kritisieren. Gleichwohl entspricht und entspringt sie wohl dem Willen der US-amerikanischen Bevölkerung, welche die mögliche flexible Ausrichtung ihrer Außenpolitik

¹³⁴ Vgl. zu diesen Ausführungen Frey (2001), S. 106.

¹³⁵ Vgl. Angermann (1987).

wohl zu schätzen weiß. Die direkte Demokratie stärkt die temporäre Gewaltenteilung immens. Denn dadurch sind jederzeit vollkommene politische Kehrtwendungen möglich. Das impliziert nicht unbedingt Chaos. Vielmehr ist es ein Potenzial, das aus einer liberalen Weltsicht heraus geschätzt werden sollte.

Die Unterscheidung zwischen Verfassung und sonstigen Gesetzen und Verordnungen stellt eine weitere Ebene der Gewaltenteilung dar. Zwar handelt es sich bei diesen Gewalten nicht um bemannte Organisationen, sondern um unbemannte Institutionen. Trotzdem ist auch dies eine Form der Gewaltenteilung bzw. -kontrolle. Dabei wird betont, dass manche Regelungen einer stärkeren *Gewichtung* bedürfen als andere. So ist der Grundsatz der Gleichbehandlung vor dem Gesetz sicherlich wichtiger einzuschätzen als die Besteuerung des Schaumweins. Der Vorteil liegt somit in der unterschiedlichen Gewichtung der Regelungen. Bei jeder Gewichtung besteht die Gefahr der Willkür. Wer legt letztlich fest, ob es sich um Verfassungsartikel oder gewöhnliche Regelungen handelt? In der direkten Demokratie wird dies durch unterschiedliche Wahlmodi berücksichtigt. Eine Verfassungsinitiative könnte beispielsweise eine größere Anzahl von Unterschriften erfordern. Bei einem Referendum wäre eine höhere Mindestbeteiligung sinnvoll. Zudem wäre es denkbar, dass eine 2/3 oder 3/4-Mehrheit für eine Verfassungsänderung notwendig wäre.

Eine einerseits wohltuende aber andererseits auch bedenklich stimmende Form der Gewaltenteilung ist diejenige zwischen den *Entscheidungs-* und den *Einflussträgern*. Gerade die Einfluss-träger bzw. Lobbyisten haben in der repräsentativen Demokratie einen gefährlichen Einfluss auf die Entscheidungen. Zumeist vertreten sie eine Minderheit, die ihre Vorstellungen gegenüber der Mehrheit durchzusetzen vermag. Exemplarisch hat die vierte Fallstudie gezeigt, welchen Einfluss die Lobby der Bauernverbände in der EU-Agrarpolitik hat. Auf der anderen Seite haben beispielsweise gerade außerparlamentarische Organisationen die Umweltschutzproblematik in den 80er Jahren in die Agenda der globalen Politik geholt. Die Frage, ob diese Form der Gewaltenteilung wohltuend ist, bleibt somit offen. Jedoch dürfte die direkte Demokratie ein Forum darstellen, das die Möglichkeiten außerparlamentarischer Interessenverbände stärkt. Damit dies im Sinne des Gemeinwohls erfolgt, bedarf es einer entsprechend informierten Bevölkerung. Daher werden im Abschnitt 4.6.5 Möglichkeiten zur Stärkung der unabhängigen politischen Meinungsbildung erörtert.

4.6.5 Stärkung der unabhängigen politischen Meinungsbildung

Direkte Demokratie und Gewaltenteilung auf verschiedenen Ebenen könnten eine Möglichkeit schaffen, die anvisierte Wettbewerbspolitik durch geeignete Träger umzusetzen. Allerdings könnte eine solche Umsetzung direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen auch dazu führen, dass die Wähler gar nicht bereit sind, die hier vorgestellte Wettbewerbspolitik umzusetzen. Dies müsste jedoch aus einem liberalen Blickwinkel heraus, der dieser Arbeit zugrunde liegt, ebenfalls, wenn auch widerwillig, akzeptiert werden. Sofern der in den Wahlen artikulierte Wil-

len jedoch aufgrund einer entsprechenden Manipulation der Wähler durch Interessengruppen geformt würde, die durch die mögliche Wettbewerbspolitik Nachteile erleiden könnten, gestaltet sich die Antwort anders. Darin liegt auch, wie oben ausgeführt wurde, die größte Gefahr der direkten Demokratie. Die Wähler könnten aufgrund mangelnder Informationen zu ihren Ungunsten manipuliert werden. Daher bedarf der bisher hier skizzierte Lösungsansatz einer hinreichenden Ergänzung zur Sicherung der unabhängigen Meinungsbildung. Es wäre naiv zu glauben, dass sich damit jegliche Manipulationsmöglichkeiten erübrigen würden und dann eine sichere Umsetzung der empfohlenen Wettbewerbspolitik erfolgen würde. Jedoch könnte damit zumindest die diesbezügliche Gefahr gelindert werden. Allerdings liegt darin ein zusätzliches inhärentes Problem verborgen: Die Informationsversorgung zur unabhängigen Meinungsbildung der Wähler soll helfen, Manipulationen zu verhindern, ist ihrerseits aber wiederum eine Quelle der Manipulation. Daher ist sicherzustellen, dass diejenigen, die den staatlichen Auftrag erhalten, die Bevölkerung mit Informationen zu versorgen, möglichst unabhängig von Interessengruppen und Ideologien sind. Hilfreich dürften hierbei erneut die verschiedenen Ebenen der Gewaltenteilung sein.

Warum informieren sich die Bürger nicht selbst in einem ausreichenden Maße?¹³⁶ Der Homo oeconomicus besitzt in seiner Modellwelt doch auch vollständige Markttransparenz. Warum fehlt diese Transparenz und Rationalität bei politischen Entscheidungen? Das Problem sind die Kosten der Informationen. Sich mit validen politischen Informationen zu versorgen ist nicht umsonst. Diese Kosten entsprechen meist nicht dem zu erwartenden Nutzen. Denn in einer Demokratie ist die Wirkung einer einzelnen Stimme marginal, weshalb es sich eigentlich nicht lohnt, sich über das Thema oder die Kandidaten des Urnengangs zu informieren, bzw. sogar die Wahlteilnahme aus rein ökonomischem Blickwinkel als irrational erscheint. »Sobald sich bei einer Wahl oder Abstimmung nicht nur ganz wenige Bürger beteiligen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine einzelne Stimme den Ausschlag gibt, praktisch Null.«¹³⁷ Infolgedessen befinden wir uns in einem Dilemma: Die direkte oder repräsentative Demokratie lebt von mündigen, informierten Bürgern. Diese haben aus rein ökonomischer Sicht jedoch keinen Anreiz sich zu informieren bzw. zu wählen. Erstaunlicherweise nehmen trotzdem relativ viele Menschen an demokratischen Wahlen teil. Hier erscheint selbst eine Teilnahmequote von wenigen Prozent als außerordentlich hoch. Frey/Kirchgässner (2002, S. 357) sehen in Ideologien eine mögliche ökonomische Antwort. Diese senkten die Informationskosten, da Ideologien zu jeder Frage eine Antwort aus der vereinfachten Weltsicht heraus ermöglichen.

Das Problem erscheint zunächst auf den ersten Blick für die direkte Demokratie noch größer als für die repräsentative Demokratie zu sein, da über Sachfragen und nicht über Personen abgestimmt wird. Jedoch ist das Argument so nicht unbedingt haltbar. Zwar muss der Bürger bei einem Referendum oder Plebiszit über eine Sachfrage entsprechende Informationen einholen bzw. besitzen. Jedoch bezieht sich eine Fehlentscheidung aufgrund einer mangelnden Informationsversorgung nur auf diese spezielle Frage. Bei der repräsentativen Demokratie hingegen löst eine

¹³⁶ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Frey/Kirchgässner (2002), S. 356 ff.

¹³⁷ Frey/Kirchgässner (2002), S. 356.

Fehlentscheidung eine temporäre Entwicklung aus, die sich auf alle Politikbereiche ausdehnen kann. Folglich ist der Informationsbedarf bei einer repräsentativen Demokratie sicherlich nicht geringer. Es stimmt indes schon, viele Bürger lassen sich gerne durch Charismatiker und Demagogen verführen, und vertrauen voll auf deren Entscheidungskompetenz. Interessanterweise scheinen sich die Bürger einer direkten Demokratie intensiver mit Sachfragen auseinanderzusetzen und deshalb auch zu informieren. Dies resultiert auch, wie die realen Beispiele insbesondere in der Schweiz und verschiedenen US-Bundesstaaten zeigen, aus einem intensiveren öffentlichen Diskussionsprozess, der zu einer breiteren Streuung der Informationen beiträgt. Es zeigt sich auch, dass der zunehmende Bildungsstand positiv zur Demokratiefähigkeit der Bürger beiträgt. Jedoch werden sich die Bürger einer direkten Demokratie nur dann intensiv um Informationen bemühen, solange sich die Anzahl der Abstimmungen im Rahmen hält.¹³⁸

Ziel ist die Einführung direktdemokratischer Mechanismen. Es wurde gezeigt, dass das Problem dabei die meist mangelnden Informationen der potenziellen Wähler sein könnten. Wie lässt sich das Wahlvolk nun möglichst unabhängig und damit objektiv über die Sachverhalte informieren? Dabei muss hervorgehoben werden, dass es gerade zu wirtschaftlichen Themen keine objektiven Informationen gibt. Auch hier herrschen Ideologien und Moden des Denkens vor, die meist nur ein schwaches Abbild der Realität darstellen. Daher kann es gar keine perfekte, objektive Informationsversorgung geben. Dennoch sollten die Informationen zumindest nach bestem Wissen gestreut werden. Dabei wäre es sinnvoll, auch verschiedene Blickwinkel zu offerieren. Doch wer sollte eigentlich der Adressat dieses Informationsangebots sein?¹³⁹ Hier gibt es die Möglichkeit sich direkt an die Wahlbürger zu wenden, oder aber die Meinungsführer in den Medien und den Wissenschaften anzusprechen. Beide Wege sollten gegangen werden, es bedarf aber einer für die breite Öffentlichkeit leicht verständlichen, transparenten Darstellung.

In Deutschland konnte darin die schon oben erwähnte Bundeszentrale für politische Bildung intensive Erfahrungen sammeln. Sie liefert ein breites Sortiment an Informationen und kann letztlich doch nur ein relativ überschaubares Publikum ansprechen. Das Dilemma dabei ist, dass sich nur diejenigen dort mit Informationen versorgen, die sich ohnehin auch sonst anderweitig informieren. Die breite Masse bleibt außen vor. Daher sollten die Wahlbürger vor Abstimmungen entsprechende Broschüren mit den unterschiedlichen Sichtweisen in einer klaren Aufbereitung und einem möglichst objektiven Fazit hinsichtlich der Wirkungen für einzelne Wählergruppen erhalten. Die große Gefahr dabei ist, dass eine solche unabhängige Institution von unterschiedlichen Interessengruppen vereinnahmt werden könnte, und damit ihre ideologische Unabhängigkeit verlieren würde. Daher muss im nächsten Abschnitt ein institutionelles Arrangement gefunden werden, das diesen Gefahren begegnen könnte.

¹³⁸ Vgl. Frey/Kirchgässner (2002), S. 358 leiten daraus ab, dass eine »Knopfdruckdemokratie«, wie sie das Internet bei einer entsprechenden Verbreitung und Sicherheit wohl über kurz oder lang bieten wird, das »Zerrbild einer Demokratie« darstelle. Denn wer häufig per Knopfdruck wähle, wird sich auch nicht die nötige Zeit zur Sammlung der erforderlichen Informationen nehmen und ist damit u. U. noch anfälliger für Manipulationsversuche.

¹³⁹ Vgl. dazu Frey/Kirchgässner (2002), S. 359 ff.

In der politischen Philosophie wird die herkömmliche Demokratie ebenfalls aufgrund der mangelnden Informationen der Wähler kritisiert.¹⁴⁰ Demokratische Abstimmungen im modernen Sinne widersprechen somit dem Grundsatz der Gleichheit. In der ursprünglichen, oben schon erwähnten, Versammlungsdemokratie war dies anders. Die Bürger konnten ihre Informationsdefizite durch intensive Diskussionen beheben. Dieser Aspekt der Demokratie ist im Zuge der Ausbreitung der Demokratie verloren gegangen. Die Ursache dürfte vornehmlich in der zunehmenden Anzahl der Bürger in den modernen Demokratien zu sehen sein. Der zwischenmenschliche Austausch von Informationen kann hier nicht mehr in dem ursprünglichen Umfang erfolgen. Deshalb hat sich in der politischen Philosophie eine theoretische Alternative etabliert – die deliberative Demokratie. Bezugnehmend auf ›das Ideal des herrschaftsfreien Diskurs‹ von Jürgen Habermas wird ein System angepriesen, bei dem der intensive Gedankenaustausch der Bürger im Vordergrund stehe. Nicht die Abstimmungen über Sachthemen oder Personen sind für diese Form der Demokratie konstituierend, sondern das gegenseitige Argumentieren und Überzeugen. Dabei sollen die Meinungen aller gewürdigt und diskutiert werden und nicht vorschnell verworfen werden. Minderheiten würden somit besser in den politischen Prozess integriert. Dies wirkt zunächst wirklich gerechter als ein reines Mehrheitsfinden im Sinne von Abstimmungen.

Doch birgt der Vorschlag gewisse Nachteile: In modernen Demokratien mit Millionen von Einwohnern lassen sich kaum umfassende Diskussionen durchführen. Diese könnten allenfalls über Medien stattfinden, welche jedoch wiederum eigene Interessen verfolgen, weshalb das eigentliche Prinzip verloren gehen könnte. Insbesondere die Manipulation durch Medien und Interessengruppen bleibt hier ein lebendiges Problem. Neben den erforderlichen hohen Kosten kann auch der Entscheidungsfindungsprozess an sich kritisiert werden. Wenn alle von einer Entscheidung überzeugt werden müssten, ließe sich nie eine Entscheidung fällen. Zudem ist es sehr idealistisch, davon auszugehen, dass sich Menschen mit unterschiedlicher Vorbildung und unterschiedlichem gesellschaftlichem Hintergrund unvoreingenommen zusammensetzen und diskutieren. Als Ideal erscheint der Vorschlag der deliberativen Demokratie sehr interessant, eine wirkliche Alternative zur direkten oder repräsentativen Demokratie ist er nicht. Ergänzend zur direkten Demokratie könnte er auf kommunaler Ebene genutzt werden. Die Demokratie würde dort wieder lebendiger und damit wohl eine stärkere Identifikation der Bürger mit dem System erbringen. Die Politikverdrossenheit könnte zumindest dort merklich reduziert werden.

4.6.6 Zusammenfassung zu einem System und Ausblick

Nachdem nun die wichtigsten Zutaten vorliegen, wie die Träger einer alternativen, chancenorientierten Wettbewerbspolitik aussehen könnten, wird nun darauf basierend ein konkreter institutioneller Vorschlag unterbreitet. Dieser Vorschlag ist sicherlich nicht die einzig denkbare Lösung, berücksichtigt allerdings die eben erläuterten Elemente direkte Demokratie, Gewaltenteilung inklusive FOCJ und die Stärkung der unabhängigen Meinungsbildung. Daraus lassen sich

¹⁴⁰ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Bächtiger/Spöndli (2004), S. 1.

sicherlich auch andere sinnvolle Konstrukte ableiten. Der Vorschlag kann nur eine Skizze sein. Institutionelle Details einer solchen Idee könnten wohl ganze Regale füllen und wären bei einer möglichen Umsetzung intensiv zu erörtern. Das Grundgerüst sollte mit den folgenden Ausführungen allerdings abgesteckt sein. Selbst dann, wenn die daraus folgende Politik nicht mit der hier vorgestellten Wettbewerbspolitik übereinstimmen würde, wäre der Vorschlag, wie schon erwähnt, aus Sicht der liberalen Ausrichtung zu begrüßen.

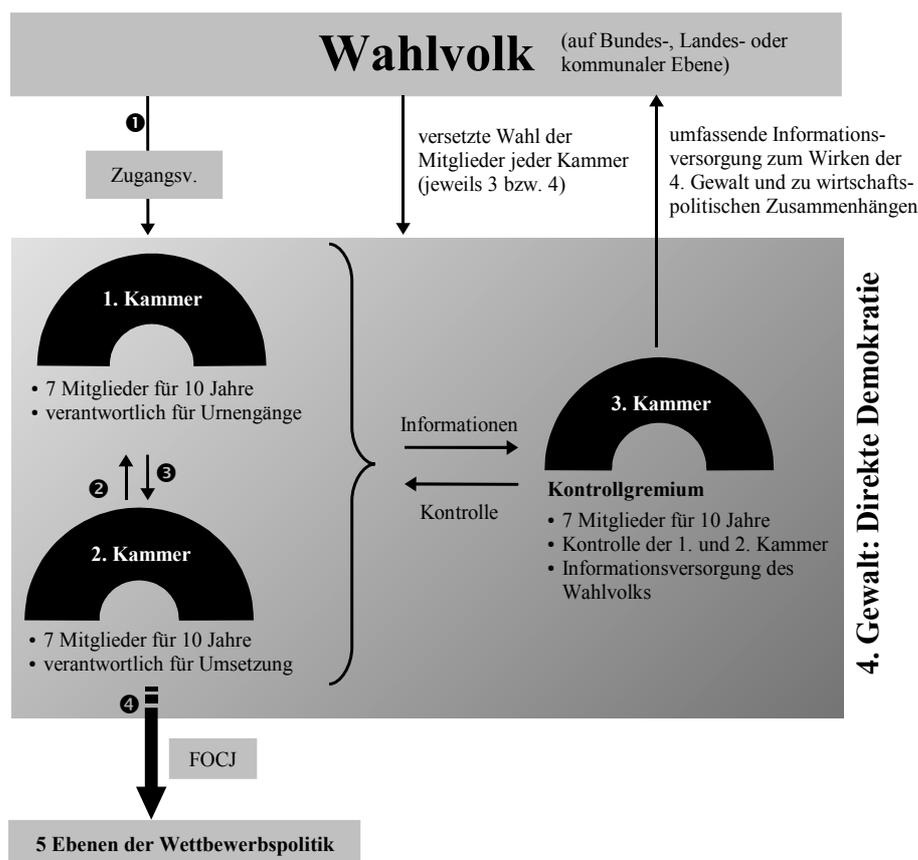
Wie sieht der Vorschlag konkret aus? Zunächst gilt es eine vierte funktionale Gewalt neben den existierenden Institutionen zu schaffen (vgl. Abbildung 45). Diese vierte Gewalt würde direktdemokratische Mechanismen einsetzen. Ziel wäre eine möglichst umfassende direktdemokratische Verankerung der (Wettbewerbs-) Politik. Diese würde das Volk mittels Volksinitiativen, Referenden oder Plebisziten selbst bestimmen. Dazu würde die vierte Gewalt in drei voneinander unabhängige Kammern eingeteilt.¹⁴¹ Die erste Kammer wäre für die Durchführung von Abstimmungen zuständig. Das Wahlvolk könnte auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene Entscheidungen zu bestimmten Sachverhalten fällen. Eine zweite Kammer würde für die Umsetzung dieser Entscheidungen sorgen. Schließlich würde eine dritte Kammer die beiden ersten Kammern kontrollieren. Darin zeigt sich wiederum die Gewaltenkontrolle. Die dritte Gewalt wäre zudem verantwortlich für eine umfassende Informationsversorgung der Bevölkerung. Diese würde einerseits in Informationen zum Wirken der vierten Gewalt bestehen. Sie wäre jedoch darüber hinaus verantwortlich, dass den Bürgern eine möglichst umfassende unabhängige Meinungsbildung ermöglicht würde. Dazu könnte sie entsprechend private Organisationen beauftragen oder gegebenenfalls selbst durchführen. Wobei im zweiten Fall der bürokratische Aufwand u. U. enorm groß werden könnte.

Die Mitglieder der drei Kammern sollten regelmäßig in nicht zu kurzen Abständen zeitlich versetzt gewählt werden. Damit sie eine langfristige erfolgreiche Arbeit verrichten könnten, wären beispielsweise zehn Jahre denkbar. Die Anzahl der Mitglieder jeder Kammer sollte ungerade und übersichtlich sein. Der Vorschlag hier sieht jeweils sieben Mitglieder vor. Entscheidungen sollten innerhalb der Kammern mit einfacher Mehrheit fallen. Das ganze System zeigt eine wechselseitige Kontrolle ganz im Sinne der ›checks and balances‹. Urnengänge könnten auf Initiative des Volkes stattfinden. Dafür müssten entsprechend so viele Unterschriften gesammelt werden, bis eine bestimmte Quote der Wahlbevölkerung erreicht ist. Daneben könnten Plebiszite auf Antrag der zweiten Kammer (Exekutive) stattfinden. Schließlich wären auch obligatorische oder fakultative Referenden hinsichtlich des Wirkens der anderen drei Gewalten nötig.

Das Prinzip der Gewaltenteilung könnte somit auf allen fünf oben genannten Ebenen genutzt werden. Die funktionale Gewaltenteilung zeigt sich in der Konkurrenz zu den existierenden drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative und innerhalb der vierten Gewalt durch die drei konkurrierenden Kammern. Die vertikale Gewaltenteilung bezieht sich auf die Durchführung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Das Prinzip der temporären Gewaltenteilung würde

¹⁴¹ Auch hier zeigt sich wiederum das Prinzip der funktionalen Gewaltenteilung.

durch die regelmäßigen Referenden und Plebiszite und die Wahlen der Kammermitglieder umgesetzt. Die konstitutionelle Gewaltenteilung könnte dadurch erzielt werden, dass unterschiedlich gewichtete Fragen unterschiedliche Mehrheitserfordernisse bedürfen und schließlich wird die dezisive Gewaltenteilung immer erreicht, in dem natürlich auch hier Interessengruppen versuchen würden, die Meinungen zu ihren Gunsten zu formen. Weitere zu klärende Regelungen wären die mögliche Finanzierung, der Einbau von Schutzmechanismen und dergleichen mehr. Schließlich ist noch die Einbindung in die Europäische Union bzw. die supranationale Gewaltenteilung zu klären.



- ❶ direkte Demokratie in Form von qualifizierten Referenden/Plebisziten auf Vorschlag der 2. Kammer oder durch Bürgerinitiative (mindestens 0,25 Mio. Unterschriften) und obligatorische bzw. fakultative Referenden
- ❷ Wettbewerbspolitische Vorschläge für Plebiszite
- ❸ Auftrag zur Regulierung gemäß durchgeführten Referenden/Plebisziten
- ❹ Umsetzung der durch den Souverän bestimmten Wettbewerbspolitik auf den 5 Ebenen der Wettbewerbspolitik (u. a. durch FOCJ)

Abbildung 45: Die Vierte Gewalt im Überblick.

Der in Kapitel 4 ausgebreitete Lösungsvorschlag für eine alternative Wettbewerbspolitik ist mit drei großen Unsicherheitsfaktoren behaftet. Zunächst ist die hier vorgeschlagene Ausrichtung an den Wettbewerbschancen und den dazu notwendigen Rahmenbedingungen eine radikale Umkehr der bisher betriebenen Wettbewerbspolitik. Revolutionen können immer ungeahnte Wirkun-

gen zeigen. Ob der Vorschlag so wirken würde, wie erhofft bzw. prognostiziert, ist nicht vollkommen sicher. Allerdings ist es die grundlegende Idee dieser Arbeit und die Überzeugung des Autors, dass sie auf jeden Fall eher zur Verwirklichung des postulierten ausgewogen-liberal ausgerichteten Zielkatalogs beiträgt, als die bisher betriebene Wettbewerbspolitik. Aus politökonomischen Gründen erscheint eine Verwirklichung mit der bisherigen politischen Nomenklatura unrealistisch. Ob sich die eben skizzierte vierte Gewalt mit ihrer direktdemokratischen Ausrichtung verwirklichen lässt, stellt die zweite Unsicherheit dar. Hier kann lediglich die Hoffnung bestehen, dass Politikverdrossenheit über kurz oder lang zu einer grundsätzlichen Neubesinnung führt. Sollte ein derartiges System eingeführt werden, würde der dritte Unsicherheitsfaktor zum Tragen kommen: Würden die Wähler überhaupt so wählen, wie es in Kapitel 4.5 vorgeschlagen wird? Würden also die wettbewerbspolitischen Vorschläge von den Wählern angenommen? Diese Offenheit der Wahlen ist andererseits aus Sicht des gewählten Zielsystems wünschenswert.

Es wird nun der Versuch gewagt, Aussagen bzw. Prognosen zu den Realisierungschancen der vorgeschlagenen Maßnahmen bezüglich der einzelnen Fallstudien zu treffen. Prognosen sind ihrer Natur nach unsicher, zumal es eher unwahrscheinlich ist, dass in nächster Zeit solche Abstimmungen überhaupt anstehen. Indes erscheint der Versuch trotzdem lohnenswert.

❶ In der ersten Fallstudie dürften aufgrund der durch die hohen Strompreise frustrierten Bevölkerung Handlungschancen für die Umsetzung der in Kapitel 4.5 vorgeschlagenen Instrumente bestehen. Jedoch ist die Finanzkraft der Unternehmen groß. Sie könnten gegen eine vertikale Entflechtung opponieren, indem sie auf den möglichen Verlust von Arbeitsplätzen, auf die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit und die gefährdete Versorgungssicherheit hinweisen.¹⁴² Daher ist auch hier eine breite Meinungsbildungsoffensive erforderlich. Der Ausgang möglicher Referenden bleibt offen.

❷ Die zweite Fallstudie bezieht sich auf ein äußerst marktmächtiges Unternehmen. Zwar mag Microsoft finanzkräftig sein, damit kann in repräsentativen Demokratien auch ein effektiver Lobbyismus betrieben werden. In der direkten Demokratie bringt dies nur dann etwas, wenn wie im Bereich der pharmazeutischen Erzeugnisse die Menschen emotional durch Werbung angesprochen werden können. Davon ist bei Software abzusehen. Allenfalls im Bereich der Datensicherheit und des -schutzes könnten die Softwaregiganten mit Werbekampagnen punkten.¹⁴³ Insgesamt dürften jedoch die Chancen bei Referenden außerordentlich groß sein. Dabei könnte über die Patentierung von Software sowie die rechtliche und finanzielle Stärkung von Open Source-Projekten abgestimmt werden. Schließlich könnte gerade auch auf kommunaler Ebene darüber abgestimmt werden, welche Software bei den Behörden zum Einsatz kommen soll. Somit könnte relativ schnell auf dezentraler Ebene ein Wechsel hin zur Open Source-Software vorgenommen wer-

¹⁴² Wer die Broschüren des Interessenverbandes der Branche, des VDEW, betrachtet, findet gerade hierzu umfangreiche Statistiken.

¹⁴³ Dass hier Microsoft von der Öffentlichkeit ein sensibles Umgehen mit den Daten zugetraut wird, ist mehr als fraglich. Die Sicherheitslücken der Software sind augenscheinlich.

den. Daneben dürften auch hier Bildungsinitiativen große Chancen haben. Die Bedeutung der Bildung und der Forschung ist der breiten Öffentlichkeit bewusst.

③ Zwar wären bei der dritten Fallstudie sicherlich einige Volksinitiativen zu erwarten. Gerade Greenpeace und andere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) würden versuchen, das Instrument der Referenden gegen die großen Konzerne der Branche zu nutzen, um beispielsweise die Patentierung von Genen zu verbieten. Die Erfolgsaussichten folgender Referenden wäre aufgrund der starken und finanzkräftigen Interessenverbände der Pharmaindustrie mehr als fraglich. Die in Kapitel 4.5 vorgeschlagene Entschärfung des Patentrechts beispielsweise würde auf emotionaler Ebene gekontert. In den letzten Jahren haben die forschenden Pharmaunternehmen umfangreiche Fernsehwerbung zur Wahrung ihrer Interessen betrieben. Dabei wurden ausführlich Menschen dargestellt, die nur aufgrund der Entwicklung neuer Medikamente leben bzw. würdig leben können. Auf dieser Ebene lassen sich natürlich viele Wähler von der Notwendigkeit des Patentrechts überzeugen, auch wenn es letztlich ökonomisch, ethisch und letztlich auch hinsichtlich der Effizienz irrational ist. Hier wäre eine umfassende Aufklärungsarbeit der Bevölkerung notwendig. Dabei müssten jedoch die verschiedenen Aspekte des Patentrechts dargelegt werden, und nicht nur emotional im Fernsehen Gefühle einseitig angesprochen werden. Referenden, die sich auf die Stärkung der Bildung und der Forschung auf der Ebene der Wettbewerbschancen beziehen, hätten hingegen wohl gute Chancen, umgesetzt zu werden.

④ In der vierten Fallstudie wären Referenden dem Problem einer massiven Einflussnahme der Interessenverbände ausgesetzt. Die Lobby der Bauernverbände könnte mit einem entsprechenden Medieneinfluss die Wahlen nachhaltig bestimmen. Die verwendeten Argumente dürften sich um den Verlust möglicher Arbeitsplätze, um die relative oder absolute Verarmung der Bauern, um die schwindende Versorgungssicherheit, die mangelhafte Qualität der Produkte, die unzureichende Berücksichtigung der Ökologie und um die drohende Vernachlässigung der Landkultivierung drehen. Alle diese Aspekte könnten so in der Öffentlichkeit dargestellt werden, dass nur die GAP durch Subventionen bzw. massive finanzielle Zahlungen für eine zufriedenstellende Lösung sorgen könne. Nun zeigt sich sehr schön, dass direktdemokratische Entscheidungsmechanismen nur bei einer breiten Aufklärung der Bevölkerung funktionieren können. Ein massives Forcieren der politischen Meinungsbildung in Form der wirtschaftspolitischen Aufklärung könnte die Wähler so weit emanzipieren, sofern sie es ohnehin nicht schon sind, dass sie nicht aus mangelndem Wissen gegen ihre eigenen Interessen votieren.

⑤ Der Kreditmarkt in der fünften Fallstudie dürfte in Bezug auf die direkte Demokratie das größte Problem sein. Die Zusammenhänge der durchaus in gewissem Maße notwendigen Regulierung sind zu komplex, als dass sie von der breiten Öffentlichkeit wirklich verstanden werden könnten. Trotzdem ist eine entsprechende Aufklärungsarbeit notwendig, die sich jedoch nicht an die breite Öffentlichkeit, sondern nur an einen interessierten Ausschnitt der Bevölkerung richten könnte, die wahrscheinlich auch nur an den möglichen Referenden teilnehmen würden. Der Aus-

gang ist daher vollkommen offen. Aber immerhin könnte schon der Prozess dazu führen, dass die Problematik zumindest einem breiteren Publikum bewusst würde.

⑥ In der sechsten Fallstudie, dem Geld- bzw. Währungswesen besteht kein akuter Handlungsbedarf. Die letzte große Reform hätte wahrscheinlich nicht stattgefunden, sofern ein Referendum bzw. Plebiszit darüber stattgefunden hätte. Da die Europäische Währungsunion von der klaren Mehrheit der Ökonomen zumindest in Deutschland abgelehnt wurde, wären die wirtschaftspolitische Beratung und das Votum der Entscheidungsträger deckungsgleich.

⑦ In der siebten Fallstudie, dem Spielermarkt für Fußball, besteht kein Handlungsbedarf. Würden jedoch in diesem Bereich Referenden stattfinden, könnten wahrscheinlich zwei interessante Aspekte beobachtet werden: Die Wahlbeteiligung dürfte signifikant hoch sein. Das Interesse an Fußball ist enorm, wie die FIFA WM in Deutschland im Jahre 2006 zeigte. Darüber hinaus hätten einzelne Stimmungsmacher einen großen Einfluss auf die Entscheidungen. Die Meinung beispielsweise von Franz Beckenbauer und ähnlichen Fußballgrößen würde eine große Auswirkung auf den Ausgang der Wahlen haben.

4.7 Fazit

Die hier vorgestellte wettbewerbspolitische Alternative lässt sich durch verschiedene Ergebnisse zusammenfassen: (1) Die wettbewerbspolitische Diagnose setzt zunächst nicht an privaten Wettbewerbsbeschränkungen auf Einzelmärkten an (Alpha, Beta und Gamma), sondern versucht die aus Sicht des ausgewogen-liberalen Zielsystems angemessenen Rahmenbedingungen (Delta und Epsilon) und deren Umsetzung zu erfassen. Dabei ist nicht auszuschließen, dass unzureichende Rahmenbedingungen der Epsilon-Ebene auf privaten und staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen beruhen. (2) Das größte theoretische Problem liegt dabei in der Bestimmung der relevanten Rahmenbedingungen. Wie sich gezeigt hat, lassen sich diese nicht wissenschaftlich objektiv ableiten. Dies gilt umso mehr, als sie dem Wandel unterliegen. Die Literatur bietet hier jedoch unzählige Ansatzpunkte. Damit lassen sich die relevanten Rahmenbedingungen zwar weder objektiv eindeutig identifizieren noch empirisch zweifelsfrei bestätigen. Trotzdem kann dies als Hilfe bei der postulativen Ableitung eines Katalogs möglicher relevanter Rahmenbedingungen dienen. (3) Im nächsten Schritt sollte die wettbewerbspolitische Therapie auf diese zielkonformen Rahmenbedingungen einzuwirken versuchen. Sollten Unzulänglichkeiten bei den Wettbewerbschancen auf privaten Wettbewerbsbeschränkungen auf Einzelmärkten oder staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen basieren, sind diese gegebenenfalls durch eine herkömmliche Wettbewerbspolitik auf den Ebenen Alpha bis Gamma zu therapieren. Somit hält sich die hier propagierte Wettbewerbspolitik alle Ebenen offen. (4) Eine objektive Festlegung aller relevanten Rahmenbedingungen ist wissenschaftlich nicht lösbar. Zudem unterliegt ein wie auch immer definierter entsprechender Katalog dem Wandel. Daher erscheint eine strikte wettbewerbspolitische Regelbindung im herkömmlichen Sinn ungeeignet. Andererseits wäre eine möglichst weitgehende Planungssicherheit für die Wirtschaftsakteure wünschenswert. Dieser immer wiederkehrenden

Problematik des Abwägens zwischen Regelbindung und Flexibilität unterliegt jede Organisation. (5) Eine sich daraus ableitende Wettbewerbspolitik bedarf einerseits eines großen Objektbereichs und damit der Möglichkeit in weite Bereiche zu intervenieren und andererseits einer hinreichenden Flexibilität. Zudem lässt sich der Objektbereich nicht objektiv bestimmen. Zwingend erforderlich ist ein nachhaltiges politökonomisches Fundament. Eine solche Fundierung dürfte die größte Herausforderung jeglicher Wirtschaftspolitik sein. (6) Die hier propagierte Idee sieht die Schaffung einer direktdemokratisch legitimierten und wirkenden vierten unabhängigen Gewalt vor. Diese könnte aus Sicht des postulierten Zielsystems kontraproduktiv wirken, falls die jeweiligen Mehrheiten gegen freiheitliche Lösungen votieren. Auf einer höheren Ebene kann dies durchaus ebenfalls als dem liberalen Prinzip zugehörig interpretiert werden, und sollte daher, wenn auch zähneknirschend, akzeptiert werden. Auch um eine diesbezügliche Gefahr abzuwenden, und das Wahlvolk nicht blindem Populismus auszuliefern, sollte eine solche Form der direktdemokratisch legitimierten Wettbewerbspolitik durch eine breite, unabhängige, wirtschaftspolitische Meinungsbildung flankiert werden. Zur Umsetzung stellen FOCJ sicherlich einen vielversprechenden Ansatz dar.¹⁴⁴

Sicherlich ist die hier präsentierte alternative Wettbewerbspolitik nicht vollkommen. Sie bedarf umfangreicher wissenschaftlicher Folgeuntersuchungen. Die Tür ist indes geöffnet, in eine neue, hoffnungsvolle mögliche Zukunft der Wettbewerbspolitik. Sie würde weniger interventionistisch, aber dafür gezielt erfolgen; sie würde Wettbewerbschancen fördern, indem sie die entsprechenden Rahmenbedingungen gestaltet; sie würde das staatliche Engagement entschlacken, aber damit den Staat gleichzeitig leistungsfähiger machen; sie wäre kein Plädoyer für eine marktwirtschaftliche Anarchie, sondern ein Votum für einen starken, aber eng begrenzten Staat mit klarer Zielsetzung. Schließlich würde sie gerade das Ziel der gesellschaftlich ausgewogenen Freiheit in idealer Weise anstreben. Dazu bedient sie sich einer wünschenswerten stärkeren politischen Partizipation der Bürger. Ihre eigentliche Stärke liegt jedoch in ihren langfristigen Chancen. Wer kurzfristige, aber gegebenenfalls nicht nachhaltige Erfolge anstrebt, wird mit ihr schlecht beraten sein. Bleibt zu wünschen, dass sie irgendwann Realität wird.

Im nächsten Kapitel wird der hier präsentierte wettbewerbspolitische Vorschlag von alternativen theoretischen Vorschlägen abgegrenzt. Dabei wird sich zeigen, dass der Vorschlag der Klassik am nächsten kommt. Daher wäre es auch denkbar den hier präsentierten Vorschlag als wettbewerbspolitische Konzeption der ›Neoklassik‹ zu bezeichnen.¹⁴⁵

¹⁴⁴ FOCJ = Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Vgl. dazu Kap. 4.6.3.

¹⁴⁵ Der Begriff Neoklassik ist, wie Kapitel 5 ebenfalls gezeigt werden wird, schon belegt. Das neugriechische Präfix ›Nea‹ steht dabei für die Weiterentwicklung der klassischen Wettbewerbspolitik.

5 Abgrenzung zu anderen wettbewerbspolitischen Konzeptionen

5.1 Einleitung

In Kapitel 3 wird abgeleitet, dass die faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik zumindest nicht zur Realisierung des für diese Arbeit postulierten ausgewogen-liberalen Zielsystems taugt. Daher wird in Kapitel 4 eine passende Alternative vorgestellt. Diese fokussiert sich nicht auf private Wettbewerbsbeschränkungen, sondern stellt die Rahmenbedingungen für Wettbewerbsmärkte in den Mittelpunkt der Betrachtung. Sie sollten so gestaltet sein, dass sie möglichst umfassende Wettbewerbschancen schaffen. Dem stehen zahlreiche staatliche Wettbewerbsbeschränkungen entgegen. Indes sieht der Ansatz keinen vollkommenen Rückzug des Staates vor. Dem Staat wird eine wichtige Funktion zugewiesen. Er muss für angemessene Rahmenbedingungen sorgen. Dazu zählen beispielsweise eine passende Infrastruktur, ein ausgezeichnetes Bildungssystem und ein taugliches institutionelles Umfeld. Ansonsten sollte sich der Staat im Normalfall weitgehend zurückhalten. Da die Rahmenbedingungen dem Wandel unterliegen, benötigt eine solche Form der Wettbewerbspolitik einen angemessenen diskretionären Handlungsspielraum. Dieser und der relativ weite Objektbereich erfordern Träger, die auch im Sinne der Allgemeinheit und nicht nur zu ihren eigenen Gunsten entscheiden. Hierfür wurde ein institutionelles Gefüge präsentiert, das auf direkte Demokratie, multiple Gewaltenteilung (inkl. FOCJ) und unabhängige politische Meinungsbildung baut.

Dieser Vorschlag unterscheidet sich in allen wesentlichen Punkten deutlich von der faktisch praktizierten Wettbewerbspolitik in Deutschland und andernorts. In diesem Kapitel ist zu klären, inwiefern der Vorschlag auch eine wissenschaftliche Neuerung darstellt. Dabei geht es nicht darum, die einzelnen Elemente als ›neu‹ zu kennzeichnen, sondern das gesamte Konzept. Die einzelnen Elemente entspringen den vielfältigen Ideen der geistes- und sozialwissenschaftlichen Denker der Vergangenheit und Gegenwart. Die gewählte Zusammenfassung zu einem alternativen wettbewerbspolitischen Lösungsansatz ist indes in der Tat neu. Um dies zu belegen, wird der Vorschlag von den geläufigen wettbewerbspolitischen Konzeptionen der Literatur abgegrenzt.¹ Dabei gibt es mit einigen Konzeptionen natürlich Überschneidungen, keine einzige entspricht jedoch dem revolutionären Gedanken der hier präsentierten Idee.

In den folgenden Abschnitten geht es nicht um eine vollständige Erörterung der konkurrierenden wettbewerbspolitischen Konzeptionen. Sie werden lediglich insoweit vorgestellt, um klar herauszustellen, dass sie sich von dem in Kapitel 4 vorgestellten wettbewerbspolitischen Vorschlag unterscheiden. Dazu werden zunächst einige grundlegende Begriffe abgegrenzt. Danach werden zwei etwas ältere, zumindest theoretisch durch die dynamische Wettbewerbstheorie überholte Vorschläge erörtert. Schließlich werden die daraus abgeleiteten modernen Konzeptionen

¹ Natürlich gibt es neben den hier präsentierten, geläufigen Konzeptionen noch weitere in der Literatur diskutierten Vorschläge. Zudem gibt es zahlreiche weitere Ideen zu einzelnen Aspekten von anderen Ökonomen und Sozialwissenschaftlern. Darunter konnte kein dem Gesamtkonzept entsprechender Vorschlag entdeckt werden. Daher wird die Abgrenzung auf die in der theoretischen Wettbewerbspolitik geläufigen und etablierten Konzeptionen beschränkt.

diskutiert. Alle ausgewählten Konzeptionen werden kurz vorgestellt und anschließend vom Vorschlag der chancenorientierten Wettbewerbspolitik abgegrenzt. Dabei wird zusätzlich gezeigt, dass die Vorschläge nicht zur Realisierung des hier postulierten ausgewogen-liberalen Zielsystems geeignet sind.

Nicht für die Analyse erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit den inhärenten Mängeln der jeweiligen Konzeptionen. Das Ziel dieses Kapitels ist, darauf sei noch mal ausdrücklich hingewiesen, keine grundsätzliche Analyse und Kritik der in der Literatur diskutierten wettbewerbspolitischen Konzeptionen.² Die Konzeptionen werden lediglich zur Abgrenzung und hinsichtlich ihrer Tauglichkeit zur Verwirklichung des liberalen Zielsystems der Arbeit betrachtet. Dieses lässt sich schwer operationalisieren und wurde daher durch das zentrale Postulat konkretisiert, nach dem ein angemessener Wettbewerbsrahmen zur Umsetzung des ausgewogen-liberalen Zielsystems diene und nicht der Zwang zu Wettbewerb in den Vordergrund gestellt werden sollte. Zur Analyse eignet sich wiederum die Einordnung der Wettbewerbspolitik in die in Kapitel 2 eingeteilten fünf verschiedenen Ebenen. Anhand dieser Heuristik können die Unterschiede zum vorgestellten Alternativvorschlag deutlich herausgehoben werden. Kapitel 5.5 schließt die Betrachtung mit einer kurzen Zusammenfassung ab.

5.2 Was ist eine wettbewerbspolitische Konzeption?

Zunächst müssen dabei einige Begriffe abgegrenzt werden. Was ist eine wettbewerbspolitische Konzeption, was ein wettbewerbspolitisches Leitbild und wie können sie voneinander und gegenüber der Theorie der Wettbewerbspolitik abgegrenzt werden?

Das folgende Zitat mag die schwammige Verwendung der Begriffe verdeutlichen: »Diese wettbewerbspolitischen Konzeptionen werden häufig auch ›wettbewerbspolitische Leitbilder‹ genannt. Unter einer ›wettbewerbspolitischen Konzeption‹ (einem ›wettbewerbspolitischen Leitbild‹) können in einem engeren Wortverständnis ein System wettbewerbspolitischer Ziele und eine - mögliche Zusammenhänge zwischen Marktstrukturen, Marktverhalten und Marktergebnisse beschreibende - Referenzsituation (oder alternative Referenzsituationen) verstanden werden. In einem weiteren Wortverständnis werden unter eine ›wettbewerbspolitische Konzeption‹ auch die Aussagen über die zieladäquaten Instrumente und über die anzustrebende Verteilung der Entscheidungsbefugnisse auf die verschiedenen Träger der Wettbewerbspolitik subsumiert. In diesem zweiten Fall ist die ›wettbewerbspolitische Konzeption‹ inhaltlich mit der ›wissenschaftlichen (theoretischen) Wettbewerbspolitik‹ identisch.«³ Letztlich ist es willkürlich, wie die Begriffe definiert werden. Eine wissenschaftliche Arbeit sollte allerdings durch Klarheit gekennzeichnet sein. Daher werden die Begriffe im Laufe der weiteren Untersuchung wie folgt unterschieden:

² Für eine tiefer gehende Betrachtung sei auf die Dissertation von Chrysostomos Mantzavinos (1994) verwiesen. Daneben gibt es eine Handvoll Lehrbücher, die die einzelnen Konzeptionen mehr oder weniger ausführlich erörtern. Dazu zählen beispielsweise Herdzina (1999) und Schmidt (2005).

³ Willeke (1988, S. 37).

(1) Die *Theorie der Wettbewerbspolitik* ist eine intentional positive Analyse, die mögliche Ziele, Wettbewerbsbeschränkungen, Instrumente und Träger der Wettbewerbspolitik untersucht. Sie unterlässt es, sich explizit für ein Zielbündel zu entscheiden, untersucht stattdessen den Gehalt und die Zusammenhänge der Ziele. In diesem Sinne ist die Analyse in Kapitel 2 als Basis der weiteren Untersuchungen einzuordnen.

(2) Eine *wettbewerbspolitische Konzeption* besteht nicht in einer grundsätzlichen Erörterung möglicher Ziele, Wettbewerbsbeschränkungen, Instrumente und Träger. Sie repräsentiert eine Idee, wie Wettbewerbspolitik betrieben werden könnte.⁴ Dabei enthält Sie zwangsläufig normative Elemente. Die Wahl eines Zielbündels ist zwingend erforderlich. Daraus leitet sie Möglichkeiten ab, Zielabweichungen zu ermitteln, und gegebenenfalls wettbewerbspolitisch aktiv zu werden.⁵

(3) Wesentliches Element einer solchen Konzeption ist daher ein *wettbewerbspolitisches Leitbild*, das die normative Seite einer wettbewerbspolitischen Konzeption repräsentiert: Ein wettbewerbspolitisches Leitbild ist ein durch Werturteile gestütztes Votum für eine wettbewerbspolitische Referenzsituation, die es durch wettbewerbspolitische Maßnahmen herbeizuführen gilt. »Normative Referenzsituationen werden als Leitbilder bezeichnet.«⁶ Folglich werden weder a) Leitbilder und Konzeptionen noch b) Konzeptionen und die Theorie der Wettbewerbspolitik als synonym betrachtet.

5.3 Ältere Konzeptionen

5.3.1 Freie Konkurrenz der Klassik

Ein neuer, innovativer Unternehmertypus schuf in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts neue Methoden der Beschaffung, der Produktion, der Verwaltung, der Organisation und des Absatzes. Es war eine Phase mit ausgesprochener Wettbewerbsintensität. In dieser Zeit bestand die größte Gefahr für den Wettbewerb der Unternehmen untereinander in der staatlichen Einmischung. Daher war das Ideal der Klassik ein weitgehend unbehelligter privater Wettbewerb.

Die Freiheit, u. a. wettbewerblich aktiv zu sein, stand im Zentrum des Interesses. Dabei wurde zwar nicht übersehen, dass die Freiheit nicht nur durch den Staat eingeschränkt werden kann, sondern dass auch Konkurrenten die Freiheit der Wettbewerber ebenfalls ungebührlich einschränken können.⁷ Trotzdem wurde diese Gefahr für nicht so virulent wie diejenige des staatlichen Eingriffs betrachtet. Diese Vorstellung wird aus dem historischen Kontext heraus verständ-

⁴ Vgl. Aberle (1992, S. 26).

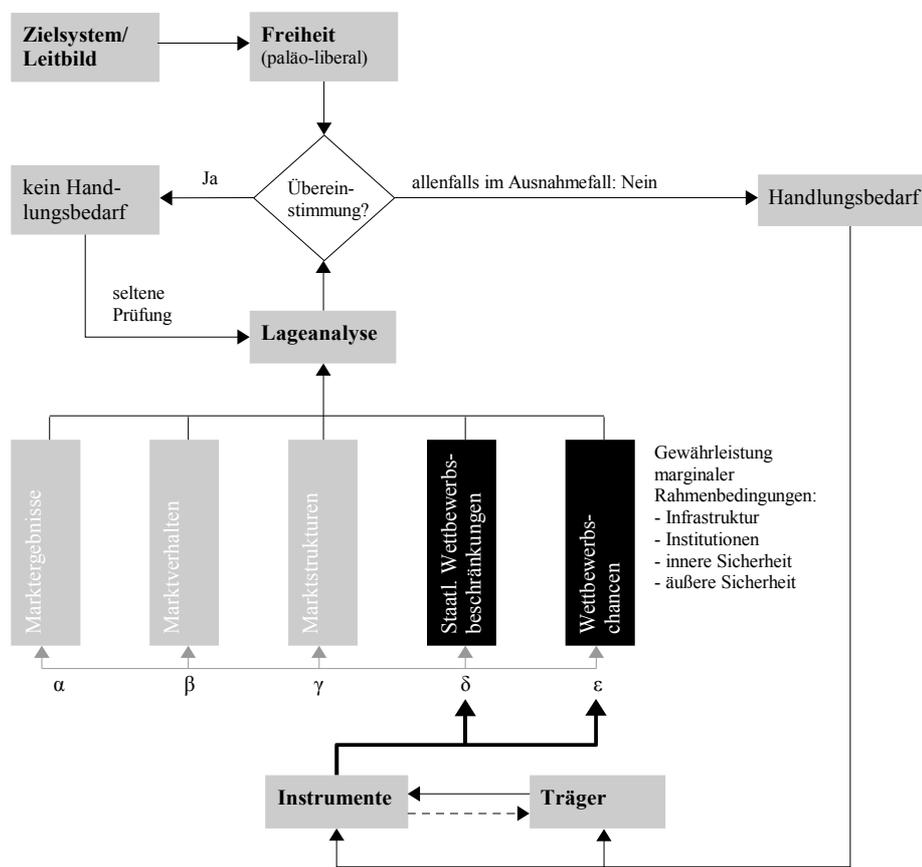
⁵ Die den Konzeptionen zugrunde liegende Wettbewerbstheorie basiert einerseits auf Aussagen über Ursachen-Wirkungszusammenhängen. Diese sind zunächst unabhängig von wirtschaftspolitischem Handeln. Darauf wird in Kapitel 2.2 (Wettbewerbstheorie) eingehend eingegangen. Doch die den wettbewerbspolitischen Konzeptionen zugehörige Wettbewerbstheorie hat mehr zu bieten: Sie ist ergänzt um Aussagen über die Wirkungen von Instrumenten. Welche Wirkungen hat demnach der Einsatz wettbewerbspolitischer Aktionen?

⁶ Aberle (1992), a. a. O.

⁷ Vgl. Smith (1978), S. 112.

licher: Im Denken der Menschen war immer noch die Zeit der Unfreiheit vor staatlichen Instanzen prägend, die den Absolutismus und Feudalismus prägte. Deutschland erlebte erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts erste ernst zu nehmende Versuche der Demokratisierung.

Die wettbewerbspolitische Konzeption der Klassik



Legende:

- α bis ε repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- die grauen Pfeile zeigen die wechselseitige Einflüsse dieser verschiedenen Ebenen auf

Abbildung 46: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Klassik.

In Abbildung 46 wird die wettbewerbspolitische Konzeption der Klassik dargestellt. Wie in Kapitel 2.2.2 erläutert wird, konnten die Klassiker zwar nicht erklären, warum Wettbewerb so positiv wirkt. Dass Wettbewerb jedoch den Wohlstand zu mehrern vermag, war eine allgemeine Überzeugung. Damit Wettbewerb seine wohltuende Wirkung entfalten kann, bedarf es der Umsetzung des zugrunde liegenden Ziels der Freiheit. Dieses grundlegende Ansinnen war Basis des gesamten Denkens und fand seinen Niederschlag auch in den wettbewerbspolitischen Vorstellungen. Wettbewerbspolitik besteht in klassischer Hinsicht vor allem in einer weitgehenden staatlichen Abstinenz. Die Problematik von privaten Wettbewerbsbeschränkungen auf den Ebenen der

Marktergebnisse, des -verhaltens und der -strukturen wurde erkannt, aber als nicht beeinflussbar angesehen.⁸ Statt die Märkte durch staatliche Wettbewerbsbeschränkungen zu gängeln, sollten diese weitgehend reduziert werden und stattdessen auf die Gewährleistung marginaler Rahmenbedingungen geachtet werden.

Insofern liegt der Vorschlag gar nicht so weit von dem in Kapitel 4 präsentierten Konzept weg. Wie sich noch zeigen wird, entspricht die Klassik von allen Konzeptionen am ehesten diesen Vorstellungen. Trotzdem gibt es einige nicht unwesentliche Abweichungen. Zwar ist das oberste Ziel ebenfalls Freiheit. Diese wird jedoch in einem paläoliberalen Sinne doch etwas blauäugig betrachtet. Der Staat kann sich nicht nur auf wenige, marginale Rahmenbedingungen beschränken. Das Ziel der rahmenorientierten Wettbewerbspolitik ist kein Minimalstaat. Somalia und viele andere afrikanische Länder sowie die Transformation ehemaliger sozialistischer Staaten haben die enorme Bedeutung funktionierender starker Staaten aufgezeigt.⁹ Zudem ist bisweilen ein Eingriff auf den Ebenen der privaten Wettbewerbsbeschränkungen denkbar, sofern es sich um einen wichtigen Markt handelt, der selbst als wesentliche Rahmenbedingung für eine Vielzahl anderer Märkte fungiert. Schließlich wird zwar in der Klassik das Problem der ineffizienten und ineffektiven Politiker erkannt, jedoch, abgesehen von staatlicher Abstinenz, kein passender Alternativvorschlag, wie in Kapitel 4.6, präsentiert.

Diese Konzeption hatte wohl nachhaltigen Einfluss insbesondere auf die Wirtschaft des Vereinigten Königreichs in den ersten 100 Jahren der Industrialisierung. Der oftmals heftig kritisierte Manchester-Kapitalismus war gekennzeichnet durch extreme wirtschaftliche Ungleichgewichte und einen sozialdarwinistischen Kampf der Beteiligten. Nach den ersten Auswüchsen der Industrialisierung und dem Versuch, das System nicht sozial kollabieren zu lassen, geriet der Ansatz zunächst ins Hintertreffen. Erst in jüngster Zeit hat er insbesondere durch Hoppmann oder die Chicago School eine Renaissance erfahren können. Allerdings nur zum Preis gehaltvoller Modifikationen. Diese blauäugige Sicht des extremen Wettbewerbs wird heute im Allgemeinen abgelehnt. Kaum jemand bestreitet, dass ein gewisses, weit über das klassische Niveau hinausreichende Quantum an staatlicher Intervention notwendig ist.

5.3.2 Vollkommene Konkurrenz in der Neoklassik

Zum Ende des 19. Jahrhunderts nahmen Kartelle im Deutschen Kaiserreich überhand. Vielfältige private Maßnahmen zur Beschränkung des Wettbewerbs fanden Anwendung. Jeder noch so idealisierte Vertreter der klassischen Ökonomik musste erkennen, dass eine vermeintlich reine Wettbewerbsfreiheit, die sich darin manifestiert, dass der Staat praktisch nicht in das Marktge-

⁸ So notiert Smith (1978, S. 112): »Solche Zusammenkünfte [von wettbewerbsbeschränkenden Konkurrenten] kann man aber unmöglich durch irgendein Gesetz unterbinden, das durchführbar oder mit Freiheit und Gerechtigkeit vereinbar wäre, doch sollte das Gesetz keinerlei Anlass geben, solche Versammlungen zu erleichtern...« Er verweist weiterhin darauf, dass staatlich gestützte Zünfte diesbezüglich wesentlich problematischer als Kartelle seien.

⁹ Nicht nur Fukuyama (2006) verweist zurecht darauf, dass ein starker Staat nicht gleichbedeutend mit einem ausufernden, aber zumeist ineffizienten Staat sein muss.

schehen eingreift, letztlich nicht wirklich Wettbewerbsfreiheit schafft. Die rein formale Freiheit gegenüber dem Staat im Sinne von rechtlicher Gleichheit mag zwar bestehen, die Freiheit wird allerdings durch Mitmenschen bzw. Konkurrenten eingeschränkt. In diese Zeit fällt die Entwicklung der neoklassischen Theorie mit ihrem Ideal der ›vollständigen Konkurrenz‹ (vgl. Kapitel 2.2.3). Sie diene zur theoretischen Fundierung der Forderung nach gewissen Voraussetzungen für einen wirklichen Wettbewerb. Unter anderem wird von einer atomistischen Wettbewerbsstruktur ausgegangen. Wettbewerb stelle sich nicht zwangsläufig bei Freiheit vor staatlichem Zwang ein. Vielfältige Voraussetzungen seien für wirklichen Wettbewerb notwendig.

Das Leitbild der vollkommenen Konkurrenz ist aufgrund seiner fehlerhaften theoretischen Basis unbrauchbar. Vollkommene Konkurrenz hat nichts mit Wettbewerb im heute geläufigen Sinne zu tun. Wettbewerb ist ein dynamisches Phänomen, vollkommene Konkurrenz repräsentiert ein statisches Gleichgewicht; folglich passen die beiden Konzepte nicht zueinander. Aus heutiger Sicht kann diese Konzeption relativ unbedenklich abgelehnt werden. Insbesondere die wettbewerbstheoretische Basis ist veraltet und quasi unbrauchbar. Im Kern der Kritik liegt die Feststellung, dass die notwendigen Voraussetzungen der vollständigen Konkurrenz letztlich wahren Wettbewerb ausschließen. Aus Gründen der stringenten mathematischen Handhabung wurden die Voraussetzungen derart umfangreich, dass sie mit der Realität quasi nichts mehr gemein haben.

»Es bedarf kaum einer näheren Begründung, dass die Bedingungen des Modells vollkommener Konkurrenz in höchstem Maße wirklichkeitsfremd (partiell sogar unrealisierbar) sind. Die ökonomische Realität ist vielmehr gekennzeichnet durch zahlreiche ›Unvollkommenheiten‹...«¹⁰

Dieser Vorgehensweise wurde der Vorwurf des Modellplatonismus entgegengehalten. Damit werden Modelle bezeichnet, die logisch konsistente Aussagen treffen, deren Realitätsbezug aber gegen Null tendiere und insofern vollkommen untauglich zur Diagnose wettbewerblicher Phänomene seien:

»... den Modell-Platonismus der reinen Ökonomie, der in Versuchen zum Ausdruck kommt, ökonomische Aussagen und Aussagenmengen (Modelle) [...] gegen die Erfahrung zu immunisieren.«¹¹

Die Forderung nach vollkommener Konkurrenz durch atomistische Marktstruktur schließt sogar vorübergehende Monopolrenten der Innovatoren aus. Die Folge wäre in der Realität, dass kein Anreiz mehr für Innovationen vorhanden wäre, sie daher bei der in der Ökonomik geläufigen Annahme von rationalen Akteuren ausbleiben müssten. Nicht zuletzt die Erkenntnisse der dynamischen Wettbewerbstheorie haben die Augen für die Notwendigkeit der Innovationen und Imitationen, der Bahnbrecher und der Nachahmer, geöffnet. Die Folge wäre bei Realisierung des

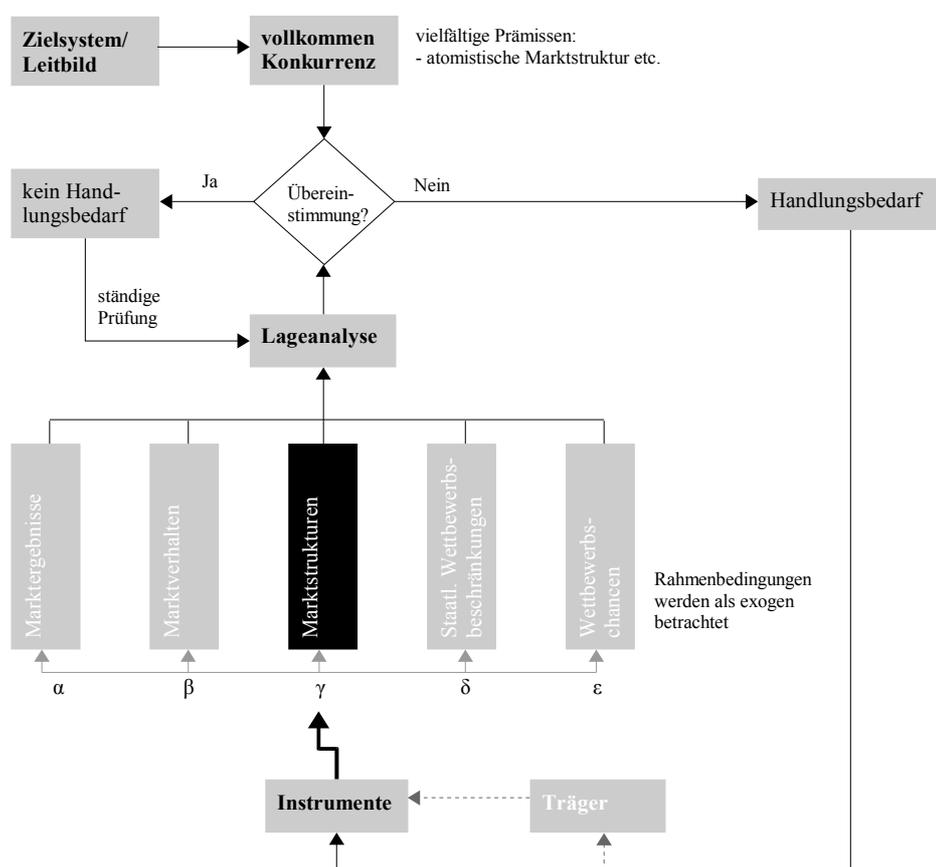
¹⁰ Ahrns/Feser (1997, S. 42).

¹¹ Albert (1998, S. 114).

neoklassischen Ideals der vollkommenen Konkurrenz eine Art ›Schlafmützenkonkurrenz‹, Innovationen würden ausbleiben, die Märkte hätten ihre statischen Gleichgewichte ohne jegliche Dynamik.¹²

Der Ansatz unterscheidet sich fundamental von dem in Kapitel 4 vorgestellten Konzept. Die Wettbewerbspolitik verkommt zu einer rein mechanistischen Analyse von privaten Wettbewerbsbeschränkungen auf der Gamma-Ebene in Form unzureichender Marktstrukturen. Dabei verwechselt sie die Bedeutung von Wettkampf und Wettbewerb. Eine interventionistische Wettbewerbspolitik müsste demgemäß bestrebt sein, Wettkampf zu erzwingen. Die eigentlichen Ursachen werden ignoriert. In Abbildung 47 werden die wesentlichen Elemente der Konzeption übersichtlich dargestellt.

Die wettbewerbspolitische Konzeption der Neoklassik



Legende:

- α bis ε repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- die grauen Pfeile zeigen die wechselseitige Einflüsse dieser verschiedenen Ebenen auf

Abbildung 47: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Neoklassik.

¹² Vgl. Ahrns/Feser 1997, S. 42.

Auch wenn niemand die Umsetzung aller restriktiven Annahmen wirklich anstrebte, so war und ist teilweise das Modell immer noch als Ideal in den Köpfen der Menschen. Es wird heute noch überall gelehrt. Im Grundstudium, in kaufmännischen Schulen und Lehrgängen wird dieses Modell noch heute weitgehend unkommentiert verwendet. Der Einfluss auf die praktische Wettbewerbspolitik ist allenthalben unverkennbar. Spätestens seitdem sich die dynamische Wettbewerbstheorie durchgesetzt hat, sollte niemand mehr die restriktiven Voraussetzungen des neoklassischen Wettbewerbsideals anstreben. Im Anschluss haben sich insbesondere vier wettbewerbspolitische Leitbilder (auch in der praktischen Wettbewerbspolitik) durchgesetzt, die im Folgenden näher betrachtet werden.

5.4 Moderne Konzeptionen

5.4.1 Funktionsfähiger Wettbewerb (Harvard School)

Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde die praktische Relevanz des neoklassischen Modells der vollkommenen Konkurrenz zunehmend in Frage gestellt. Es wurde zwar zum Teil nach wie vor als theoretische Referenz betrachtet. Als Instrumentarium für die praktische Wettbewerbspolitik zeigt sich jedoch seine geringe Bedeutung. Im Zuge der Erkenntnisse, die durch die dynamische Wettbewerbstheorie gewonnen wurden¹³, erschallte der Ruf nach einem neuen Leitbild bzw. einer neuen Konzeption für die praktische Wettbewerbspolitik.

Zunächst fand hauptsächlich in den USA die Konzeption des *funktionsfähigen* Wettbewerbs (workable competition) das Interesse der Wirtschaftswissenschaftler. Sie wurde vermengt mit der primär empirisch ausgerichteten ›Industrial Organization‹-Forschung. In den folgenden Erörterungen werden beide zusammengefasst als Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs bezeichnet.¹⁴ Dieser Ansatz basiert auf der durch die dynamische Wettbewerbstheorie befruchteten Vorstellung, dass das Ideal der Neoklassik - die vollkommene Konkurrenz - als wettbewerbspolitisches Leitbild untauglich sei. Die Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz schließen Wettbewerbs letztlich aus und können daher kaum der Wettbewerbspolitik als Leitbild dienen.

Insbesondere Clark¹⁵ etablierte sich in der Diskussion mit der These, dass Marktunvollkommenheiten im Sinne der Neoklassik nicht zwangsläufig wettbewerbsbeschränkend seien. So seien durchaus auch wettbewerbsfördernde Marktunvollkommenheiten denkbar.¹⁶ Clark¹⁷ blieb dabei zunächst nach wie vor beim Ideal der vollkommenen Konkurrenz, die im Sinne der Theorie des Zweitbesten als erstbeste Lösung (›first best-solution‹) bezeichnet werden kann. Er attestierte dabei aber, dass sie in der Tat ein praktisch unrealisierbares Ideal sei. Daher müsse man sich auf die

¹³ Vgl. Kapitel 2.2.4.

¹⁴ Mitunter bezeichnet man diese Richtung auch als ›Harvard School‹ - insbesondere um sie von der konträren ›Chicago School‹ inhaltlich und geografisch abzugrenzen.

¹⁵ Vgl. Clark (1975a), S. 144 und Kapitel 2.2.4.

¹⁶ Dazu und zum Folgenden: Olten (1998, S. 84).

¹⁷ Vgl. Clark (1975a), S. 143.

Suche nach zweitbesten Lösungen machen (›second best-solutions‹). Diese können nun von der jeweiligen Ausgangslage, die durch eine oder mehrere Marktunvollkommenheiten gekennzeichnet sei, gegebenenfalls durch zusätzliche Unvollkommenheiten anvisiert werden. Auf den ersten Blick mag diese Aussage überraschen. Bei näherer Betrachtung offenbart dieser scheinbare Widerspruch seine Eleganz: Ein oligopolistischer Markt mag bei geringerer Markttransparenz dem wettbewerbspolitischen Ideal näher als bei hoher Markttransparenz liegen, da die Möglichkeiten der Oligopolisten zu abgestimmten Verhaltensweisen bei verminderter Markttransparenz geringer sein mögen. Eine solche Konstellation würde den Markt *funktionsfähiger* machen.

Nicht die Erfüllung der Bedingungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz gilt als Beurteilungsmaßstab für Märkte, sondern deren *Funktionsstüchtigkeit*. In diesem Begriff offenbart sich die *teleologische* Natur der Konzeption. Es geht um die Funktionen, um die erwünschten Wirkungen bzw. Ziele, die mit Wettbewerbsmärkten assoziiert werden. Ziel der Wettbewerbspolitik könne daher nicht das Herbeiführen aller Bedingungen des vollkommenen Marktes sein (was als unrealistisch betrachtet wird), sondern die Suche nach denjenigen Bedingungen, die den Wettbewerb funktionsfähig machen.

»Wegen der tatsächlichen Unvollkommenheit wird es nicht als Aufgabe der Wettbewerbspolitik angesehen, diese Abweichungen von der vollkommenen Konkurrenz sämtlich zu beseitigen. Vielmehr geht es darum, diejenigen Unvollkommenheiten zuzulassen bzw. sogar herbeizuführen, die den Wettbewerb **funktionsfähig** machen.«¹⁸

Gelegentlich wird dies als *Gegengifthese*¹⁹ bezeichnet, um eben anzudeuten, dass eine suboptimale Situation durch ein weiteres Wegdriften vom Ideal verbessert werden könne. Gegenüber der Neoklassik war dies ein Schritt von der unrealistischen Theorie hin zu mehr pragmatischem Denken.

In späteren Veröffentlichungen gibt Clark²⁰ sogar das Ideal der ›first best-solution‹, die vollkommene Konkurrenz, auf.²¹ Marktunvollkommenheiten seien notwendige Voraussetzungen für einen (dynamischen) Wettbewerb. Damit ist endgültig der Übergang zur dynamischen Wettbewerbstheorie vollzogen.²² Es stellt sich allerdings die Frage, was Marktunvollkommenheiten überhaupt sein sollen, wenn ihnen die Referenz der Vollkommenheit der vollkommenen Konkurrenz fehlt.

Wie schon im Begriff enthalten, ist der funktionsfähige Wettbewerb ein stark teleologisch ausgerichtetes Konzept. Funktionen werden dabei als positiv betrachtete Wirkungen verstanden. Zwei sich widerstreitende Gruppen von Zielen stünden dabei im *Dilemma*: Die Ziele der Wettbe-

¹⁸ Vgl. Aberle (1992, S. 29).

¹⁹ Vgl. Aberle (1992, S. 30), Mantzavinos (1994, S. 27).

²⁰ Vgl. bspw. Clark (1975b).

²¹ Vgl. Aberle (1992, S. 30).

²² Vgl. Schmidt (2001, S. 10). Mitunter wird diese Version des Workability-Ansatzes zwecks Abgrenzung zur ursprünglichen ›workable competition‹ auch als ›effective competition‹ bezeichnet.

werbsfreiheit und der ökonomischen Vorteilhaftigkeit würden konfliktieren.²³ Gute ökonomische Ergebnisse ließen sich nur durch große Unternehmen erzielen, die entsprechende Skalenerträge hätten und notwendige Innovationen vornehmen könnten. Große Unternehmen schränken demgegenüber die Wettbewerbsfreiheit der kleineren faktischen oder potenziellen Konkurrenten ein, die vom Markt verdrängt würden. Folglich seien gute ökonomische Ergebnisse und die Freiheit des Wettbewerbs eigentlich zwei unvereinbare Zielgruppen.

Zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs werden einzelne Wettbewerbskriterien betrachtet. Sie werden in die Kategorien Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis untergliedert. Der Workability-Ansatz leitet daraus gar das Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis-Paradigma ab. Ihm liegt die Vorstellung zugrunde, dass zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis eine kausale Beziehungskette bestehe (vgl. Abbildung 48). Die Marktstruktur bestimme das Marktverhalten, dieses folgere dann entsprechende Marktergebnisse. Teilweise wird dieses System noch um die Basisbedingungen erweitert, die allerdings auch der Marktstruktur i. w. S. zugeordnet werden könnten.²⁴ Im Anschluss an die Bestimmung einer Liste relevanter Wettbewerbskriterien müsste allen Kriterien ein Ideal, eine Norm zugewiesen werden. Aberle (1992, S. 31) nennt dies den kategorischen Ansatz, um ihn vom instrumentbezogenen Ansatz abzugrenzen. Dieser übernimmt Wettbewerbskriterien lediglich zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen Strukturalisten und Behavioristen von Bedeutung: Strukturalisten sehen die Marktergebnisse primär durch die Marktstruktur bestimmt, Behavioristen geben dem Marktverhalten einen zusätzlichen Erklärungswert. Nachdem die Kriterien zur Beurteilung der wettbewerblichen Situation und die zugehörige Normen festgelegt wurden, könnten Markttests letztlich zur Klärung der Frage führen, inwiefern reale Märkte funktionsfähig seien.

Aberle (1992, S. 31-2) nennt ein beispielhaftes Vorgehen solcher Markttests: Im ersten Schritt erfolge ein Marktsituationstest, der zur Beurteilung der Struktur und des Verhaltens diene. Wettbewerb wird als funktionsfähig angesehen, sofern keine Wettbewerbsbeschränkungen in der Struktur und dem Verhalten festgestellt werden können. Sollten hingegen Wettbewerbsbeschränkungen festgestellt werden, erfolgt im zweiten Schritt ein Marktergebnistest (Performance-Test). Sofern das Ergebnis als positiv gewertet wird, gelten die Wettbewerbsbeschränkungen in der Struktur oder dem Verhalten als akzeptabel. Lediglich bei unzureichenden Wettbewerbsergebnissen wird dem konkreten Wettbewerb der Makel der ›Funktionsuntauglichkeit‹ zugewiesen. Sollte eine solche mangelnde Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbsmarktes festgestellt werden, sind die wettbewerbspolitischen Instanzen gefragt.

Im Gegensatz zur Neoklassik und dem Leitbild der Neoklassik werden per se-Verbote kategorisch abgelehnt. Vielmehr seien eben im Sinne der Prüfung ihrer Funktionsfähigkeit einzelne Märkte auf Missbrauch zu untersuchen. Die ›*rule of reason*‹ impliziere dabei einen diskretio-

²³ Vgl. zur Dilemmathese Kapitel 2.3.3.1.

²⁴ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Aberle (1992, S. 31).

nären Entscheidungsspielraum der praktischen Wettbewerbspolitik, der zur Realisierung funktionsfähiger Wettbewerbsmärkte notwendig sei. Das Problem der wettbewerbspolitischen Entscheidungs- und Einflussträger wird schließlich in der Konzeption nicht problematisiert. Man geht von selbstlosen Technokraten aus, die zum Wohle der Allgemeinheit agieren.

Sicherlich war es ein interessanter und lobenswerter Ansatz, nach den modellplatonischen Eskapaden der Neoklassik nun einen pragmatischen Ansatz zu wählen. Dieser sollte für die praktische Wettbewerbspolitik eine wirkliche Hilfe darstellen. In Abbildung 48 wird die Konzeption vereinfacht dargestellt. Dabei treten die Unterschiede zu der oben vorgestellten wettbewerbspolitischen Alternative klar zutage. Zunächst liegt dem Ansatz ein anderes Zielsystem zugrunde. Es wird die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs anvisiert, da der Wettbewerb gewisse wünschenswerte Funktionen besitze. Diese teleologische Ausrichtung ist nicht mit dem postulierten liberalen Zielsystem kompatibel.²⁵ Die daraus abgeleitete neoklassische wettbewerbspolitische Diagnose setzt demgemäß auch andere Schwerpunkte, die sich wie bei den Strukturalisten nur auf die Marktstrukturen oder wie bei den Behavioristen noch zusätzlich auf das Marktverhalten fokussiert.²⁶ Somit erfolgt der Einsatz wettbewerbspolitischer Instrumente grundsätzlich auf den Ebenen Beta und Gamma. Die Rahmenbedingungen auf der Delta- und Epsilon-Ebene werden als exogene Faktoren vernachlässigt. Diese symptomatische Vorgehensweise wird in Kapitel 4 ausgiebig kritisiert und durch einen Vorschlag ersetzt, der eher zur Erreichung des liberalen Zielsystems geeignet erscheint. Daneben birgt die Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs gerade durch die Anwendung der *rule of reason* ohne eine entsprechende Gestaltung der Träger enorme politökonomische Gefahren in sich.²⁷ Der Ansatz mag sicherlich für die wettbewerbspolitische Diskussion befruchtend gewirkt haben. Zum ersten Mal wurde das Ideal der vollkommenen Konkurrenz hinterfragt.

»Auch ein sehr pragmatischer Theorieansatz kann an der Realität scheitern. Wieder einmal war die Wettbewerbstheorie in eine ›Sackgasse‹ geraten, und zwar in genau der Gegenrichtung: Das Modell der ›vollkommenen Konkurrenz‹ scheiterte mit dem Theorieansatz, der die Praxis vernachlässigte, der Workability-Ansatz scheiterte mit dem Praxisansatz, der die Theorie vernachlässigte.«²⁸

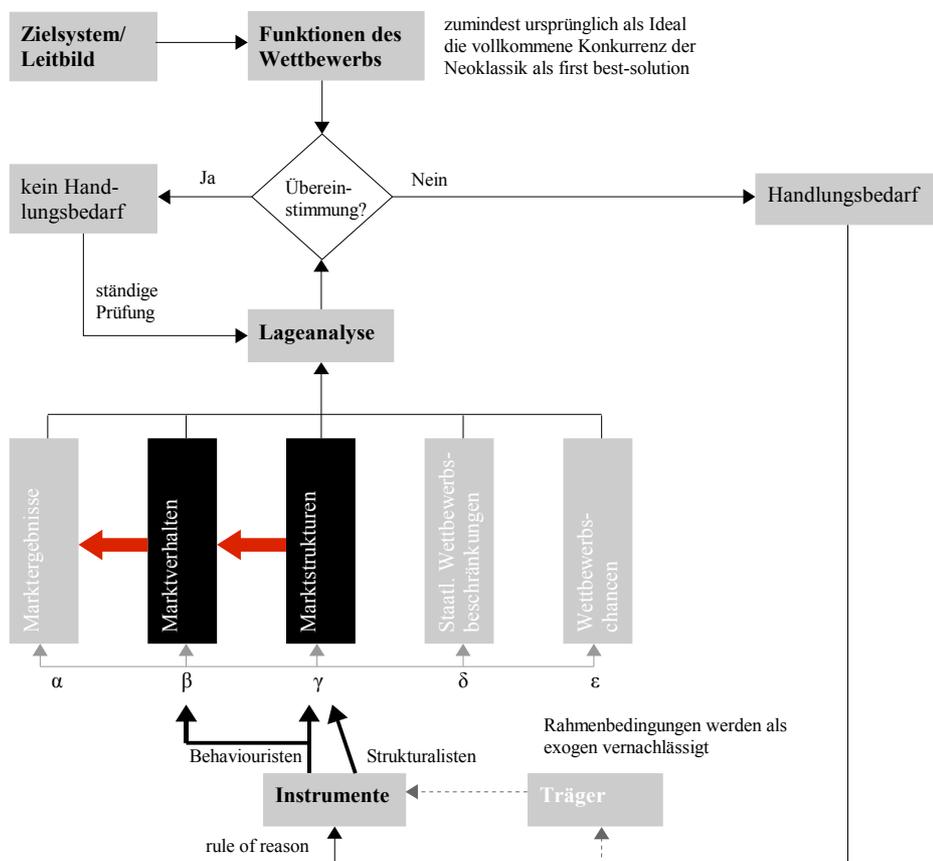
²⁵ Vgl. Kapitel 4.3.5.

²⁶ Dabei ist die simple Kausalitätskette zwischen Marktstruktur, -verhalten und -ergebnissen mehr als fragwürdig.

²⁷ Insbesondere in Hinblick auf die Erkenntnisse, die im Zuge des Forschungsprogramms der Neuen Politischen Ökonomik (NPÖ) gewonnen wurden, ist die inflationäre Anwendung der Theorie des Zweitbesten zu hinterfragen. Sicherlich mag es Fälle geben, in denen die Situation kurzfristig dadurch verbessert werden kann, indem weitere Gegebenheiten von den als ideal postulierten Voraussetzungen abweichen. Wirtschaftspolitiker wären somit in manchen Situationen gut beraten, wenn sie ihre Instrumente dahingehend einsetzen, die weitere Marktunvollkommenheiten fördern. Betrachtet man dies allerdings aus dem Blickwinkel der NPÖ, die die Orientierung der Politiker und Bürokraten am Eigennutzen hervorhebt, so ist diese Option schon weniger praxistauglich. Denn dann könnte jede gesamtwirtschaftlich noch so unsinnige, aber dem Eigennutzen des Politikers dienende, Maßnahme mit der Theorie des Zweitbesten gerechtfertigt werden. Dies ist aus Sicht eines politökonomischen Betrachtungswinkels abzulehnen.

²⁸ Olten (1998, S. 87).

Die wettbewerbspolitische Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs



SCP-Paradigma:

eindeutige kausale Beziehung zwischen (dicke Pfeile):

- Marktstruktur (structure)
- Marktverhalten (conduct)
- Marktergebnissen (performance)

Legende:

- α bis ε repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- die grauen Pfeile zeigen die wechselseitige Einflüsse dieser verschiedenen Ebenen auf

Abbildung 48: Die wettbewerbspolitische Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs.

Welche Lehren wurden aus dem verfehlten Ansatz gezogen? Eine Modifikation erfuhr der Ansatz durch das Leitbild der optimalen Wettbewerbsintensität, das im folgenden Abschnitt vorgestellt werden soll. Entscheidender Unterschied ist hierbei, dass nicht mehr ein unbegrenzter Katalog von Kriterien berücksichtigt wird, sondern nur noch wenige, im Extrem lediglich drei Kriterien wie bei Kantzenbach.

5.4.2 Optimale Wettbewerbsintensität

Seinen Ursprung hat das Leitbild im Workability-Ansatz. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs steht nach wie vor im Vordergrund. Das Konzept ist insofern ebenso teleologisch auf die Funktionen ausgerichtet wie die gewöhnliche Workability-Literatur. Ein Kritikpunkt wurde jedoch versucht zu entschärfen: die enorme Anzahl von relativ willkürlich gewählten Kriterien zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Tragende Säule ist die Fokussierung auf die *Wettbewerbsintensität*. Zwei Veröffentlichungen haben zur Diskussion um die Wettbewerbsintensität besonders beigetragen:

(1) Phillips formulierte folgende Funktion der Wettbewerbsintensität:²⁹

$$r = r(f, v, s, n, o)$$

(-) (-) (-) (+) (+) ³⁰

Dabei stehe r für die Wettbewerbsintensität (›degree of independent rivalry‹), die folgenden Einflussfaktoren unterworfen sei: Je höher die formelle Strenge f der Kartellbildung zwischen den Wettbewerbern, je größer der Grad s der Ungleichheit der Machtverteilung im Markt bzw. je größer die Identität v der Zielvorstellungen sei, desto geringer dürfte tendenziell die Wettbewerbsintensität sein. Je größer die Anzahl n der Unternehmen im Markt bzw. je größer die Fähigkeit o anderer Gruppen im Markt unabhängig zu agieren sei, desto größer werde tendenziell die Wettbewerbsintensität sein. Zwar mochte Phillips die Einflussfaktoren auf die Wettbewerbsintensität hervorheben, einen eindeutigen Zusammenhang zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs leugnet er jedoch.³¹ Sein Ansatz kann daher nicht als normativ und nicht als wettbewerbspolitisches Leitbild bezeichnet werden. Dieses Manko gilt nicht für den zweiten Ansatz, den von Kantzenbach.

(2) Kantzenbach nimmt ausführlich Stellung zu normativen Fragen. Er bezieht sich hierbei auf die optimale Wettbewerbsintensität, die er wie folgt definiert:

»Für die Beurteilung der Intensität eines Wettbewerbsprozesses scheint mir die ›Geschwindigkeit, mit der die Vorsprungsgewinne, die der technische Fortschritt den Unternehmen einbringt, von der Konkurrenz wieder weggefressen werden.‹ also die Stärke des generalisierenden Wettbewerbsstromes im Sinne Arndts ein sinnvoller und realistischer Maßstab zu sein.«³²

Die Wettbewerbsintensität nimmt dabei den Charakter eines Zwischenziels für die wettbewerbspolitischen Ziele – die Funktionen des Wettbewerbs – ein. Diese eindeutige teleologische Ausrichtung geht von zwei grundlegenden Kausalbeziehungen aus.³³ (1) Es bestehe eine eindeu-

²⁹ Vgl. dazu und zum Folgenden: Aberle (1992, S. 35 ff.).

³⁰ In gewohnter Manier steht ein (+) über den Variablen für eine positive, (-) für eine negative partielle erste Ableitung.

³¹ »Phillips sieht zwar die allgemeinen Beziehungen der einzelnen Faktoren zur Wettbewerbsintensität, verneint jedoch eindeutige Beziehungen zwischen der Wettbewerbsintensität auf der einen und der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf der anderen Seite.« (Aberle 1992, S. 35).

³² Kantzenbach (1975, S. 199).

³³ Vgl. Mantzavinos (1994, S. 98).

tige kausale Beziehung zwischen der Wettbewerbsintensität und den von Kantzenbach formulierten Wettbewerbsfunktionen: a) Einkommensverteilung, b) Angebotszusammensetzung, c) Produktionssteuerung, d) Anpassungsflexibilität und e) Technischer Fortschritt.³⁴ (2) Die Wettbewerbsintensität wird nach Kantzenbach lediglich von zwei Einflussfaktoren bestimmt, der Zahl der Konkurrenten n und die Marktunvollkommenheiten d , worunter sowohl Produktheterogenität als auch Marktintransparenz subsumiert werden:

$$r = r(n, d).$$

Einfache erste partielle Ableitungen können hier nicht gebildet werden. Denn Kantzenbach unterscheidet in diesem Konzept zwischen der *potenziellen* und der *faktischen* Wettbewerbsintensität. Die potenzielle Wettbewerbsintensität steige dabei mit sinkender Zahl der Konkurrenten und mit abnehmenden Marktunvollkommenheiten und umgekehrt. Folglich sei die maximale potenzielle Wettbewerbsintensität beim Duopol erreicht; im Polypol sei sie hingegen minimal. In der Realität dürfte die faktische Wettbewerbsintensität weit hinter die potenzielle zurückfallen.

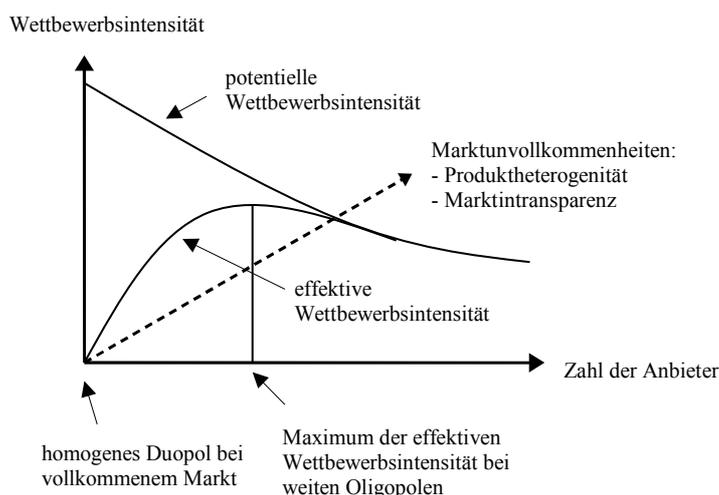


Abbildung 49: Optimale Wettbewerbsintensität im Sinne Kantzenbachs.
Quelle: Kantzenbach (1967, S. 92).

Zwei Gründe lassen diese These als plausibel erscheinen: Zum einen steigt die Neigung zu wettbewerbsbeschränkendem Verhalten mit zunehmender potenzieller Wettbewerbsintensität, da hier der potenzielle Wettbewerbsdruck am höchsten ist. Daher ist auch der Anreiz zu abgestimmtem Verhalten am größten. Zum anderen sind die Chancen, den Wettbewerb einzuschränken, bei hoher potenzieller Wettbewerbsintensität (Duopol) am größten, da zwischen wenigen Konkurrenten Absprachen einfacher werden. Eine Ursache hierfür wären die geringeren Transaktionskosten der Absprache wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens.

³⁴ Vgl. Kantzenbach (1975, S. 198).

Die wettbewerbspolitische Konzeption der optimalen Wettbewerbsintensität

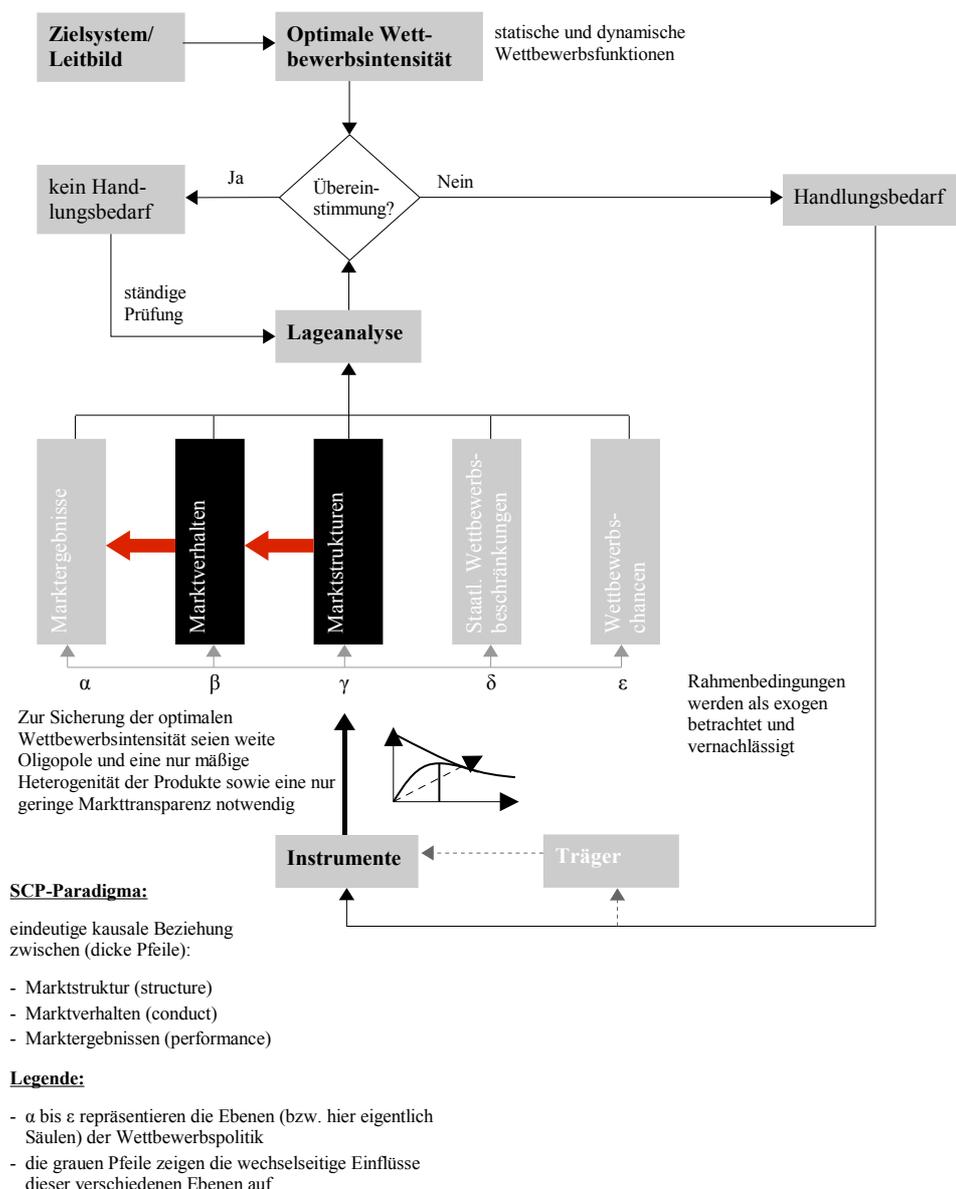


Abbildung 50: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität.

Im Rahmen der gewählten Prämissen zeigt sich, dass die größte, die optimale Wettbewerbsintensität im weiten Oligopol erreicht werden dürfte (vgl. Abbildung 49). Als wirtschaftspolitische Implikationen ergibt sich daraus, dass auf den Märkten strikt darauf geachtet werden sollte, dass weite Oligopole erhalten bzw. geschaffen werden. Fusionskontrollen und -unterstützung wären die logische Konsequenz einer solchen Wettbewerbspolitik.

Insbesondere Hoppmann hat den Ansatz von Kantzenbach heftig kritisiert. Ein daraus entstandener wissenschaftlicher Streit nahm beinahe groteske Züge an. So zweifelte Hoppmann die Fä-

higkeit Kantzenbachs an, richtig zu zitieren.³⁵ Die intensiv geführte Debatte ging unter dem Begriff Hoppmann-Kantzenbach-Kontroverse in die Literatur ein.³⁶ Sie soll nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Vielmehr wird die Konzeption von der in Kapitel 4 vorgestellten Alternative abgegrenzt. Die Unterschiede sind, obwohl sich die Konzeptionen im Detail unterscheiden mögen, der gleichen Natur wie bei der vorhergehenden Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs. Das Zielsystem unterscheidet sich grundlegend und ebenso die daraus resultierende wettbewerbspolitische Diagnose und Therapie. Diese zielt auf die Marktstrukturen ab, und vernachlässigt die in Kapitel 4 hervorgehobenen Rahmenbedingungen.

Dem Konzept wird häufig angekreidet, dass es die Gefahr eines ständigen Interventionismus in sich berge.³⁷ Diese Gefahr spricht nicht grundsätzlich gegen die Instrumente. Vielmehr sind stattdessen die Träger zu hinterfragen. Die Träger werden im Konzept des Leitbilds der optimalen Wettbewerbsintensität jedoch nicht problematisiert. Nicht zuletzt die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomik haben die Wirtschaftswissenschaftler in den letzten zwanzig Jahren diesbezüglich etwas sensibilisiert. Daher ist die Gefahr sicherlich nicht zu leugnen, dass eine nicht entsprechend institutionell abgesicherte Wettbewerbspolitik in der Tat die Gefahr eines permanenten Interventionismus birgt.

5.4.3 Systemtheoretischer Ansatz der Wettbewerbsfreiheit³⁸

Die beiden zuletzt dargelegten Konzepte betrachten Wettbewerb als ein Instrument, um übergeordnete ökonomische Ziele erreichen zu können. Man könnte diese Ansätze daher auch als instrumentalistische Ansätze beschreiben.³⁹ Insbesondere Hoppmann hat heftige konstruktive Kritik geübt. Sein Gegenentwurf ist ordnungspolitischer Natur. Wettbewerb ist für ihn nicht nur ein Instrument zur Verwirklichung anderer Ziele; Wettbewerb habe einen Wert an sich. »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 erscheinen lassen.«⁴⁰ Etwas populärer formuliert könnte man auch sagen, dass »der Weg das Ziel sei«. Das Ergebnis sei nicht vorhersehbar. In Anlehnung an Hayek bezeichnet Hoppmann Wettbewerb denn auch als Such- und Entdeckungsverfahren, dessen Ergebnisse offen seien.

³⁵ Es ist eine interessante wissenschaftstheoretische Frage, ob »richtige« Zitate überhaupt denkbar sind. Zitate sind ihrem Charakter nach nun mal Auszüge, die aus dem Zusammenhang genommen oftmals einen anderen Sinn ergeben, wie die abstrusen Interpretationen der Vorlesung von Papst Benedikt in Regensburg im September 2006 verdeutlichen.

³⁶ Vgl. Mantzavinos (1994), S. 99.

³⁷ Vgl. Olten (1998, S. 95).

³⁸ Schmidt (2005), S. 14 ff. bezeichnet diesen Ansatz als wettbewerbspolitische »Neuklassik«, und rechnet ihn der Tradition der Österreichischen Schule zu.

³⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Olten (1998, S. 95).

⁴⁰ Olten (1998, S. 96) zitiert hier Hoppmann.

Das Leitbild der Systemtheorie orientiert sich vorrangig an der Freiheit wettbewerblichen Handelns. Die Ziele der ökonomischen Vorteilhaftigkeit erfordern Wettbewerbsfreiheit. Die beiden großen Zielkomplexe Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit stünden daher nicht im Zielkonflikt. Demnach ist Hoppmann kein Anhänger der *Dilemmathese*, wie sie insbesondere von den Vertretern des Workability-Ansatzes immer wieder vorgebracht wurde.⁴¹ Im Grunde handelt es sich hier eindeutig um eine klassische Sichtweise: Die unsichtbare Hand Sorge dafür, dass individueller und sozialer Nutzen einhergehen. Der Bäcker backe Brötchen um damit sich und der Gesellschaft einen Vorteil zu schaffen. Wenn also alle erkennen, dass sie aus der Teilnahme an wettbewerblichen Handlungen Vorteile ziehen, würden die Wohlfahrtsposition aller verbessert. Eine konstitutive Prämisse dieser *Harmoniethese* von Hoppmann ist der von ihm unterstellte ›*spirit of competition*‹: »Wenn alle Marktteilnehmer aus dem Wettbewerb einen ökonomischen Vorteil ziehen wollen, müssen sie sich sämtlich am wettbewerblichen Prozess beteiligen. Dann ist der Wettbewerb für die Marktteilnehmer auch insgesamt ökonomisch vorteilhaft. In diesem Sinne und nur insofern kann man von einer gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit sprechen. Sie ist eine Resultante der individuellen ökonomischen Vorteile.«⁴² Demnach leugnet Hoppmann einen Konflikt zwischen Wettbewerbsfreiheit und individuellen ökonomischen Vorteilen der Marktteilnehmer, sofern nur der ›Wettbewerbsgeist‹ der Kontrahenten vorhanden sei. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass er anerkennt, dass ein Zielkonflikt zwischen Wettbewerbsfreiheit und überpersönlichen ökonomischen Zwecken bestehe. Dem Menschen sollen keine Ziele oktroyiert werden.⁴³

In späteren Veröffentlichungen führt Hoppmann noch ein weiteres Konzept ein: Märkte sollten als Gesamtmarkt, als zusammengehörendes System betrachtet werden.⁴⁴ Daher seien Partialanalysen von Teilmärkten unzulässig. In die Literatur ist diese Vorstellung als ›Non-separabilis‹-These eingegangen.⁴⁵ Infolgedessen ist auch der Wettbewerb als unzerlegbare Einheit zu betrachten.

Zur Beurteilung der wettbewerbspolitischen Performance lehnt Hoppmann Markttests ab. Sie seien zu sehr am Gedanken der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ausgerichtet und daher als teleologische Sicht abzulehnen. Gleichwohl fordert er Wettbewerbsfreiheits- oder Marktmachttest. Wann gerät das Ideal der Wettbewerbsfreiheit in Gefahr? Hierbei unterscheidet Hoppmann zwischen dem Austausch- und dem Parallelprozess. Im Austauschprozess bezieht sich die Wett-

⁴¹ Vgl. Kapitel 2.3.3.1.

⁴² Hoppmann (1975, S. 232).

⁴³ »Anders ist die Frage der Zielkompatibilität zu beantworten, wenn man Wettbewerb als Instrument für überpersönliche ökonomische Zwecke ansieht. Zwischen einer derart interpretierten ökonomischen Vorteilhaftigkeit einerseits und Wettbewerbsfreiheit andererseits besteht nicht notwendigerweise Harmonie. Der Zielsetzung Wettbewerbsfreiheit widerspricht es, den Menschen als in ein apparatives Zweckgefüge eingeordnetes Lebewesen anzusehen. Mit der Wertsetzung Wettbewerbsfreiheit wird es abgelehnt, den Menschen als Funktionsträger zu behandeln. Die Menschen dienen, indem sie Wettbewerb treiben, reziprok lediglich ihren eigenen, frei gewählten Zielen und Zwecken, nicht jedoch erfüllen sie solche abstrakter, überpersönlicher Art (Hoppmann 1975, S. 233-4).«

⁴⁴ Dies ist auch der Grund, warum das Konzept mitunter als Systemtheorie bezeichnet wird.

⁴⁵ Mantzavinos (1994, S. 161).

bewerbsfreiheit auf die Alternativen der Anbieter und Nachfrager auf der jeweiligen Marktgegen-
seite. Im Parallelprozess besteht Wettbewerbsfreiheit in der Möglichkeit mit faktischen und po-
tenziellen Wettbewerbern Aktionsparameter relativ frei einzusetzen. Insbesondere niedrige
Marktzu- und -austrittsschranken dienen der Wettbewerbsfreiheit im Parallelprozess.

Die beiden Seiten der Wettbewerbsfreiheit sind dabei nicht unabhängig voneinander: Zuneh-
mende Freiheit im Parallelprozess eröffnet auch im Austauschprozess größere Freiheitsräume
und umgekehrt. Dies folgert auch, dass die Norm der Wettbewerbsfreiheit beider Seiten bedarf:
»Austauschprozess und Parallelprozess sind vom Standpunkt der Wettbewerbsfreiheit nicht als
isoliert auftretende Elemente der Marktprozesse anzusehen. ... Freiheit im Austauschprozess und
Freiheit im Parallelprozess bedingen sich gegenseitig, es sind zwei Dimensionen ein und dersel-
ben Freiheit.«⁴⁶ Eingeschränkt werde die Wettbewerbsfreiheit durch künstliche und natürliche
Beschränkungen.⁴⁷ (1) Künstliche Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit werden den Wettbe-
werbern durch Konkurrenten und durch den Staat auferlegt. Sie könnten durch einen staatlichen
Eingriff korrigiert werden. (2) Natürliche Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit treten insbe-
sondere bei Skalenerträgen und Leitungsmonopolen, worunter wohl leitungsbasierte Netzmono-
pole wie in der ersten Fallstudie zu zählen sind, auf. Natürliche Beschränkungen seien dann un-
bedenklich, wenn sie temporär sind. Bei dauerhaften natürlichen Beschränkungen – beispielswei-
se bei den Netzbetreibern im Bereich Strom oder Gas – sei kein Wettbewerb möglich, daher müs-
se der Markt u. U. reguliert werden.⁴⁸

Im Bereich des wettbewerbspolitischen Instrumentariums lehnt Hoppmann Fall-zu-Fall-Ent-
scheidungen (rule of reason) ab.⁴⁹ Stattdessen setzt er primär auf per se-Regeln. Diese sollten
eher Verbots- anstatt Gebotscharakter einnehmen: »Die Spielregeln können sich nur auf das Ver-
halten der Wettbewerber beziehen. Aus der Zielsetzung Wettbewerbsfreiheit ergibt sich jedoch,
dass den einzelnen Marktteilnehmern nicht positiv vorgeschrieben werden kann, wie sie handeln
müssen. ... Es darf ihnen nur vorgeschrieben werden, dass sie gewissen Handlungen nicht vor-
nehmen dürfen. Die Spielregeln müssen also negativ formuliert sein.«⁵⁰ Diese per se-Regeln
könnten gegen Fusionen auf der Gamma-Ebene und gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf der
Beta-Ebene eingesetzt werden.

Zur Verdeutlichung werden die wesentlichen Aspekte der neuklassischen Wettbewerbskon-
zeption in Abbildung 51 dargestellt. Wodurch unterscheidet sich nun der Ansatz vom Vorschlag
des Kapitels 4? Sicherlich ähneln sich die Vorschläge mehr als viele der bisher erörterten Kon-
zepte. Trotzdem lassen sich einige grundlegende Unterschiede ausmachen. Die Zielsysteme sind
sich anscheinend recht ähnlich. In beiden Konzeptionen wird Freiheit angestrebt, wobei eine rah-

⁴⁶ Hoppmann (1975, S. 238).

⁴⁷ Vgl. Schmidt (2005), S. 16.

⁴⁸ Freiheit im allgemeinen und Wettbewerbsfreiheit im speziellen werde dabei durch zwei Komponenten geprägt:
(1) Abwesenheit von Zwang durch andere (Entschließungsfreiheit) und (2) Freiheit des Aktionspielraums
(Handlungsfreiheit).

⁴⁹ Vgl. Schmidt (2005), S. 16 f.

⁵⁰ Hoppmann (1975), S. 235.

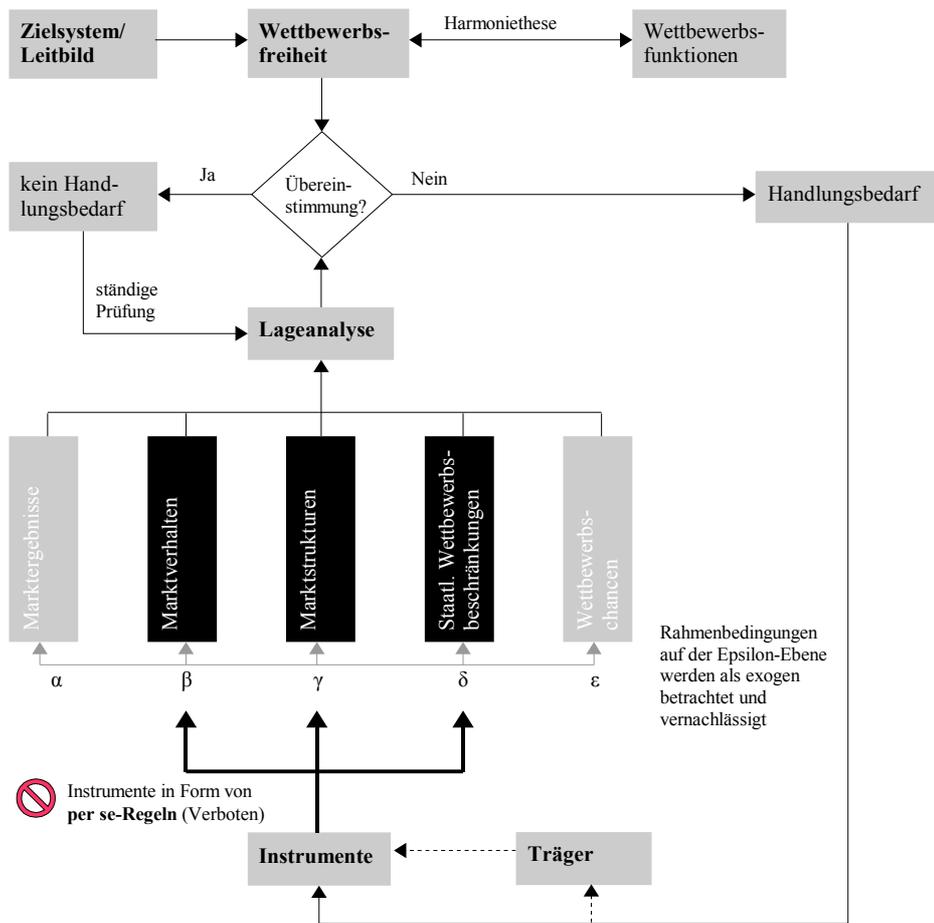
menorientierte Wettbewerbspolitik einen stärkeren Schwerpunkt auf ihre gesellschaftliche Ausgewogenheit setzt. Die Renaissance der Freiheit in der Wettbewerbspolitik als Ziel an sich verdient der Würdigung. Dennoch ist dies aus Sicht des ausgewogen-liberalen Zielsystems nicht ausreichend. Wohl wird die Freiheit als Abwesenheit von Zwang und gleichzeitig Freiheit zum Handeln im Rahmen von Aktionsspielräumen betrachtet. Gleichwohl ist das Konzept eher an formeller Freiheit denn an einer ausgewogenen Freiheit ausgerichtet. Was bringt es, wenn ein theoretisches Freiheitsrecht besteht, einen Markt zu betreten, die sonstigen Voraussetzungen hierzu allerdings fehlen und eine mangelnde Infrastruktur, mangelndes Human- und Realkapital den faktischen Marktwettbewerb behindern. Darum unterscheidet sich das Leitbild insofern, als nicht nur eine formale Freiheit angestrebt wird, sondern eine gesellschaftlich ausgewogene Freiheit, die sich auf Wettbewerbschancen in Form angemessener Rahmenbedingungen richtet. Andererseits herrscht eine grundlegende Übereinstimmung hinsichtlich der von Hayek inspirierten Idee vor, nach dem der Wettbewerbsprozess in seinem Wesen offen und nicht prognostizierbar ist. Die Ablehnung der Dilemmathese erfordert die Existenz eines ›spirit of competition‹. In Kapitel 4 wird dies abgelehnt, da eine solche Forderung nicht mit einem liberalen Verständnis kompatibel und eigentlich auch nicht notwendig ist.

Neben den Zielen unterscheidet sich auch die wettbewerbspolitische Diagnose, die bei Hoppmann künstliche und dauerhaft natürliche Wettbewerbsbeschränkungen zu identifizieren bestrebt ist. Dadurch unterscheidet sie sich grundsätzlich von der auf Wettbewerbschancen getrimmten wettbewerbspolitischen Alternative, die sich auf die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs richtet und nur im Ausnahmefall auf den anderen Ebenen Eingriffsbedarf sieht. Eine Übereinstimmung zeigt sich jedoch wiederum bei der Beurteilung von nicht bestreitbaren natürlichen Monopolen. Diese werden in beiden Konzeptionen als wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche identifiziert.

Bei den wettbewerbspolitischen Instrumenten zeigt sich ein fundamentaler Unterschied. Während die Neuklassik auf per se-Verbote setzt und damit einer starren Regelbindung den Vorzug gibt, wird dies in Kapitel 4 abgelehnt. Hier scheint die Neuklassik den Hayekschen Ideen abtrünnig zu werden: Nicht nur der Wettbewerb, sondern auch die Wettbewerbspolitik ist ein Entdeckungsverfahren. Sie benötigt eine hinreichende Flexibilität. Wenn sie jedoch wie bei den vorhergehenden Konzepten in Form der rule of reason ohne eine passende Gestaltung der Träger erfolgt, wäre auch nichts gewonnen. Darin zeigt sich auch eine wesentliche Neuerung gemäß Kapitel 4 in Form einer engen Verzahnung der Analyse der Instrumente und Träger. An und für sich geeignete Instrumente bedürfen passender Träger um wirken zu können.

In den nächsten Abschnitten werden drei US-amerikanische Konzeptionen vorgestellt, von denen die erste und dritte eine amerikanische Variante der Renaissance der Wettbewerbsfreiheit darstellen.

Die wettbewerbspolitische Konzeption der Neuklassik



Legende:

- α bis ϵ repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- die grauen Pfeile zeigen die wechselseitige Einflüsse dieser verschiedenen Ebenen auf

Abbildung 51: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Neuklassik.

5.4.4 Chicago School

Nicht nur im deutschsprachigen Raum regte sich Widerstand gegen die vorherrschende wettbewerbspolitische Dogmatik des funktionsfähigen Wettbewerbs. In der speziellen deutschen Spielart des Leitbildes der optimalen Wettbewerbsintensität hatte dies Eingang ins deutsche Wettbewerbsrecht genommen (2. Novelle zum GWB 1973). Als Antwort entzündete sich die hitzige Debatte zwischen Hoppmann und Kantzenbach, in der das Alternativkonzept der Systemtheorie mit ihrem Leitbild der Wettbewerbsfreiheit stand. Entsprechend gestaltete sich die Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Eingedenk der mangelnden Performance des Workability-Ansatzes der durch die so genannte Harvard-School vertreten wurde, entwickelte sich als Ge-

genrichtung die Chicago-School. Sie fand auch relativ schnell in den 80er Jahren ihre wirtschaftspolitische Umsetzung in den USA und Großbritannien als mit Ronald Reagan und Margaret Thatcher zwei ›Angebotspolitiker‹ die Machtspitze erklommen und ihre Vorstellungen u. a. mittels Privatisierung und Deregulierung durchzusetzen versuchten. Der Unterschied zwischen der deutschsprachigen Systemtheorie und der angelsächsischen Chicago-School ähnelt dem Unterschied zwischen deutschsprachigem Ordoliberalismus und angelsächsischem Neoliberalismus.

Grundlage des Konzeptes ist die Forderung nach einer radikalen Vereinfachung des wettbewerbspolitischen Leitbildes, sodass den wettbewerbspolitisch Verantwortlichen ein schlüssiges und anwendbares Instrumentarium zur Hand gegeben werden kann.⁵¹ Diese Vorstellung fand ihren Niederschlag in einem Leitbild, das als einziges Kriterium zur Beurteilung wettbewerblicher Situationen die Konsumentenwohlfahrt akzeptiert. Das Ziel ist die größtmögliche Konsumentenwohlfahrt zu gewährleisten.⁵²

Die zugrunde liegende Wettbewerbstheorie geht denn auch, wie die Andeutung der Wohlfahrtsökonomik verheißt, in Richtung Neoklassik. Das analytische Instrumentarium der mikroökonomischen Neoklassik dient zur Fundierung der theoretischen Aussagen. Interessanterweise wird dabei auf die Oligopoltheorie verzichtet. Zur Analyse dienen lediglich die Referenzsituationen des Monopols und des Polypols. Als Kriterien zur Beurteilung der Konsumentenwohlfahrt dienen die allokativen und produktiven Effizienz.⁵³ (1) Die produktive Effizienz erfordert optimale Kostenstrukturen. Unter der Annahme von Skalenerträgen werden große Unternehmenseinheiten angestrebt. (2) Der allokativen Effizienz gemäß sollten die Preise in Richtung der langfristigen Grenzkosten tendieren. Mittels dieser beiden Effizienzkriterien werden verschiedene Formen der Wettbewerbsbeschränkungen untersucht. Das Trade-off-Modell von Williamson veranschaulicht die Wirkung von Unternehmenszusammenschlüssen, dargestellt am Beispiel der Fusion zweier Duopolisten.⁵⁴ Zentrale These des Modells ist, dass Monopole nicht nur negativ zu werten seien (allokative Ineffizienz), sondern durch die ermöglichten Größenvorteile (produktive Effizienz) auch Vorteile bieten können. Im Sinne der Wettbewerbspolitik gelte es hier abzuwägen.

Zur Diagnose dient neben diesen beiden Kriterien der ›Stigler'sche Survivortest‹. Demgemäß müsste eine Branche, die langfristig frei von staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen sei, eine optimale Marktstruktur aufweisen, »da die effizienteren Unternehmen eine optimale Betriebsgröße realisieren und im Wettbewerb überleben, während andere ausscheiden.« (Aberle 1992, S. 41). Diese These vom ›*survival of the fittest*‹ findet ihren Ursprung in den Thesen Charles Darwins zur Evolution des Lebens. Danach überleben und pflanzen sich diejenigen Lebewesen (Unternehmen) fort, die jeweils am besten der Umweltsituation angepasst sind. Als Konsequenz betrachtet die Chicago School Unternehmenszusammenschlüsse als relativ unproblematisch, da hieraus i. A. effiziente Unternehmensgrößen resultieren. Die Unternehmensgröße wird dabei als Aus-

⁵¹ Olten (1998), S. 103.

⁵² Vgl. Aberle (1992), S. 40.

⁵³ Vgl. Olten (1998), S. 103.

⁵⁴ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.3.

druck von Effizienzvorteilen betrachtet. Der Druck der potenziellen Konkurrenz schreckt auch große, marktmächtige Unternehmen ab, auf lange Sicht Preise zu verlangen, die über den langfristigen Grenzkosten (inklusive einer adäquaten Kapitalverzinsung und Risikoprämie) liegen, da ein Markteintritt neuer Konkurrenten zu erwarten sei. Implizite Annahme dieser These ist die Vorstellung, dass die Marktein- und Marktaustrittsbarrieren (*sunk costs*) relativ gering seien. Die Zahl der tatsächlich auf einem Markt präsenten Unternehmen ist in dieser Logik unerheblich, da potenziell langfristig immer die erforderliche Zahl engagiert sein werde. Würde ein Markt durch zu hohe Preise gekennzeichnet sein, die auf dem Markt präsenten Unternehmen also übermäßige Renten einziehen, wäre der Eintritt neuer Unternehmen unvermeidlich.

Die folgenden Aufgaben werden als Schwerpunkte der praktischen Wettbewerbspolitik betrachtet.⁵⁵ Die erste wettbewerbspolitische Implikation fordert eine passive Fusionskontrolle. Lediglich im Fall der Verfestigung von Monopolen oder bei ›Elefanten-Hochzeiten‹⁵⁶ sollte eine vorsichtige Bekämpfung der Monopole erfolgen, insbesondere dann, wenn es sich hierbei um den Output eines Marktes handelt, der als Inputfaktor für andere Märkte dient (etwa Infrastrukturmärkte).⁵⁷ Staatliche Monopole seien unverzüglich aufzulösen. Daneben sei eine aktive Antikartellpolitik und Missbrauchsaufsicht notwendig. Wesentlich problematischer als die Marktstrukturen auf der Gamma-Ebene wird wettbewerbsbeschränkendes Verhalten auf der Beta-Ebene interpretiert. Kollusives Verhalten und Kartelle im horizontalen Bereich werden als äußerst schädlich erachtet und sollten verboten werden. Gefahren bei vertikalen Absprachen werden als weniger virulent betrachtet und bedürfen eher einer Fall-zu-Fall-Lösung (*rule of reason*). Daneben legt der Ansatz seinen Schwerpunkt auf die Entstaatlichung auf der Delta-Ebene in Form einer weitreichenden Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung und Entbürokratisierung. Zur einfachen Handhabung wird ein relativ einfaches Modell vorgezogen, das den wettbewerbspolitisch Verantwortlichen einfache Orientierungshilfen gewährt. Grundsätzlich wird implizit wenig von staatlichem Eingriff in wirtschaftliche Handlungen gehalten. Die erhoffte praktische Wettbewerbspolitik zeichnet sich hauptsächlich durch Abstinenz aus.

Wodurch unterscheidet sich die Konzeption der Chicago School vom Ansatz der chancenorientierten Wettbewerbspolitik?⁵⁸ Zunächst zeigt schon das Zielsystem einen deutlichen Unterschied auf. Ein liberales Zielsystem geht zwar von dem Vorurteil aus, dass Freiheit auch Wohlstand schafft, ist jedoch neutral hinsichtlich dieser Zielsetzung. Daneben wirkt auch die theoretische Basis etwas antiquiert. Die Anlehnung an das Ideal der vollkommenen Konkurrenz der Neoklassik und an den Darwinismus ist nicht unproblematisch. Sicherlich klingt die These des ›*survival of the fittest*‹ vordergründig überzeugend. Aber wie ein typischer Ohrwurm hat sie nicht sonderlich viel Tiefgang. Verschiedentlich wird der zentralen These des Darwinismus ein Tauto-

⁵⁵ Vgl. Olten (1998), S. 105.

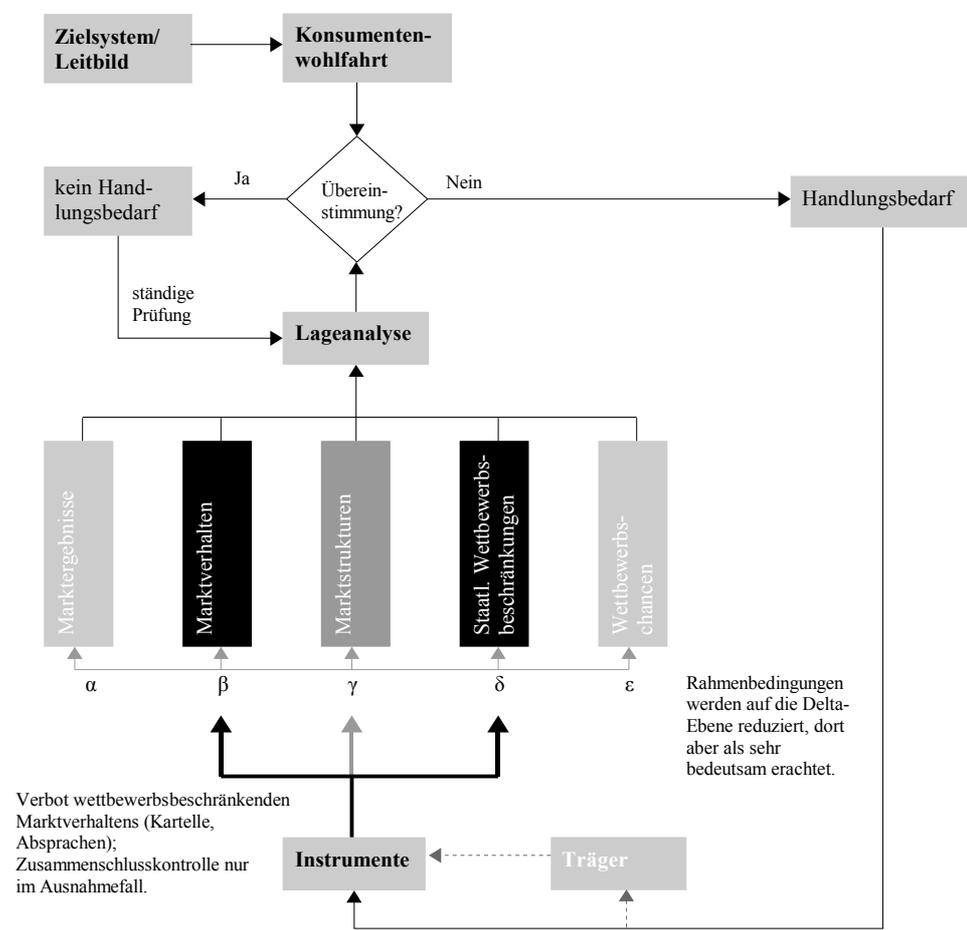
⁵⁶ Mantzavinos (1994, S. 48) versteht darunter Fälle, die zur direkten Monopolisierung führen.

⁵⁷ Vgl. Aberle (1992, S. 41).

⁵⁸ Vgl. Abbildung 33.

logie-Vorwurf gemacht. Wenn der Überlebende (das überlebende Unternehmen) zum Lebensechtigsten ernannt wird, handelt es sich dann nicht nur um eine simple Tautologie?⁵⁹

Die wettbewerbspolitische Konzeption der Chicago School



Legende:

- α bis ε repräsentieren die Ebenen (bzw. hier eigentlich Säulen) der Wettbewerbspolitik
- die grauen Pfeile zeigen die wechselseitige Einflüsse dieser verschiedenen Ebenen auf

Abbildung 52: Die wettbewerbspolitische Konzeption der Chicago School.

In den Sozialwissenschaften dürfte überdies dem Lamarckismus mehr Erklärungswert als dem Darwinismus zukommen. Nicht durch Mutation und Variation wird das ökonomisch Beste selektiert, vielmehr passen sich die Unternehmen, Institutionen bzw. Organisationen den Umweltbedingungen aktiv an, um für den Überlebenskampf gerüstet zu sein. Das entspricht eindeutig den Aussagen Lamarcks, der die Selektion darin sah, dass sich diejenigen durchsetzen, die sich besser

⁵⁹ Vgl. Haken (1984), S. 17.

anpassen können. In Form einer geläufigen Metapher: Giraffen haben deswegen einen so langen Hals, weil im Laufe der Zeit sich immer diejenigen Giraffen durchsetzen konnten, die ihren Hals streckten und diese geschulte Eigenschaft entsprechend vererbten. In der Biologie ist die Grundlage das Gen, dort macht diese Vorstellung keinen Sinn, weil erworbene Eigenschaften keinen prognostizierbaren Einfluss auf das Erbgut haben. In den Sozialwissenschaften und damit auch der Wirtschaftswissenschaft kann aber genau davon ausgegangen werden. Nicht erst die ›lernende Organisation‹ passt sich aktiv an die Umweltbedingungen an. Inzwischen wird selbst in der Biologie kräftig an der strengen Fokussierung des Darwinismus bzw. der Synthetischen Theorie an den Genen gezweifelt.

Die wettbewerbspolitische Diagnose zeigt jedoch einige Gemeinsamkeiten zur Alternative des vierten Kapitels. So werden staatliche Wettbewerbsbeschränkungen als bedeutsamer als private erachtet. Zudem werden Märkte mit starker Streuwirkung auf andere Märkte als wettbewerbspolitische Ausnahmen von der Regel betrachtet, nach der Zusammenschlüsse i. A. unproblematisch seien. Jedoch fehlt dem Ansatz eine Orientierung an den Wettbewerbschancen. Wettbewerbspolitik, die sich an Rahmenbedingungen orientiert, kann sich nicht nur auf einen staatlichen Rückzug beschränken. Sie muss den Staat auch als wesentliche Einrichtung zur Schaffung von Wettbewerbschancen sehen. Schließlich vernachlässigt der Ansatz die Trägeranalyse. Zwar wird die Ineffizienz staatlicher Instanzen in Form von staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen erkannt. In Kapitel 4.6 wurde demgegenüber dargelegt, dass Träger auch so gestaltet werden könnten, dass sie sich an den Zielen der Gesellschaft orientieren. Dies wird bei der Chicago School nicht weiter erörtert.

5.4.5 Das Konzept der gegengewichtigen Marktmacht

Eigentlich handelt es sich im strengen Sinne nicht um eine vollständige wettbewerbspolitische Konzeption, sondern lediglich um einen wettbewerbspolitischen Vorschlag. Die ursprünglich von J. K. Galbraith, dem ehemaligen US-Botschafter in Indien, in die Diskussion gebrachte Konzeption der gegengewichtigen Marktmacht (Gegengewichtsprinzip bzw. Countervailing-Power-Konzept) kann zunächst als Spezialfall des Konzepts des funktionsfähigen Wettbewerbs gesehen werden.

Wie dort dargelegt wurde, ist ein zentraler Pfeiler des Workability-Ansatzes die Anwendung der ›Second-Best‹-Theorie. Demnach wird attestiert, dass die erstbeste Lösung, die vollkommene Konkurrenz, allenfalls als Ideal gelten kann, das nicht bzw. kaum zu realisieren ist. Es wäre in dieser Logik nun denkbar, dass bei vorhandenen Unvollkommenheiten ein wettbewerbspolitisch induziertes Abrücken von weiteren gegebenenfalls vollkommenen Elementen sinnvoll sein könnte. Die zu erwartende Lösung könnte derjenigen der Ausgangslage überlegen sein. In solchen Fällen spricht man von zweitbesten Lösungen. In dieser Vorstellung kann das Gegengewichtsprinzip als spezielle Anwendung dieser Idee der zweitbesten Lösung betrachtet werden.

Worin besteht nun die zweitbeste Lösung? Galbraith geht davon aus, dass das dringlichste Problem der Wettbewerbspolitik in der Macht bzw. Machtausübung einzelner Kontrahenten gesehen werden kann: »Wir befassen uns hier mit dem ältesten wirtschaftlichen Problem überhaupt, nämlich dem Problem der Milderung bzw. Regulierung ökonomischer Macht. Bisher wurden zwei Lösungswege des Problems der ökonomischen Macht anerkannt. Eine Lösung besteht im Wettbewerbsansatz. Die andere Lösung - wobei wir unterstellen, dass Anarchie und Ausbeutung keine Lösung darstellen, - ist der regulierende Eingriff seitens des Staates. ..., dass es einen dritten mildernden Faktor von substanzieller und vielleicht zentraler Bedeutung in unserer Zeit gibt. Es handelt sich um die Neutralisierung einer Machtposition durch eine andere.«⁶⁰ Zur Lösung des Problems bietet sich neben den altbekannten Ansätzen des Wettbewerbs, der Ausbeutung und der Regulierung noch die Neutralisierung von Machtpositionen durch Gegenmachtpositionen (›countervailing power‹) an. Galbraith ist nicht so naiv zu glauben, dass eine absolute Machtbalance möglich sei. Intellektuell mag dieser Gedanke seinen Ursprung in den vielen Ansätzen zur Machtbalance haben. Die Montesquieu'sche Machtverteilung hat eine ähnliche, wenn auch rein politische Intention. Zudem dürfte es kein Zufall sein, dass gerade ein Ökonom, der in der US-Administration einen wichtigen Posten innehat, auf diese Idee kommt: Es ist ein wesentliches Charakteristikum der US-amerikanischen Politik für Machtgleichgewichte im Sinne der ›checks-and-balances‹ zu sorgen.

Regulierung zur Machtbeseitigung wird aus dem bekannten Glauben an die Dilemma-These der Workability-Literatur verworfen, da damit eventuell suboptimale ökonomische Ergebnisse einhergehen.⁶¹ Zur Neutralisierung von Machtpositionen ist deren Diagnose auf zwei Ebenen notwendig: (1) Vertikale Machtungleichgewichte zwischen Anbietern und Nachfragern sowie (2) Horizontale Machtungleichgewichte zwischen Markthauptmacht und Marktnebenmacht etwas bei Teiloligopolen und -monopolen. Als Instrumente bieten sich insbesondere zwischenbetriebliche Kooperationen (Netzwerke, Interessenverbände) an. Aus traditioneller Sicht würden sie als Mittel der Wettbewerbsbeschränkungen betrachtet werden. Vom Gegengewichtsprinzip ausgehend, dienen sie als Instrumente zur Wettbewerbserhaltung und -förderung.⁶²

Das Leitbild des Gegengewichtsprinzips wirkt zweifelsohne sympathisch. Viele kleinere Kontrahenten verbünden sich, um dem Übermächtigen Paroli bieten zu können. Das bewirkt eine ähnliche Sympathiebekundung wie gegenüber dem kleinen David, der sich des großen Goliaths erwehren müsse. Abgesehen davon hat dieses Konzept das grundsätzliche Manko, dass Macht anerkannt und als unvermeidbares Übel akzeptiert wird, sowie durch den Aufbau von weiteren Machtpositionen zu kompensieren versucht wird. Doch Macht bleibt Macht. Das Instrument der Zulassung bzw. Förderung von Gegenmachtpositionen führt wohl direkt zum Fall der äußerst unerwünschten bilateralen Monopole. Betrachtet man in Deutschland die Situation auf den Arbeitsmärkten, kann man die Gefahren dieses Ansatzes deutlich sehen. Die viel gepriesene, gebetsmüh-

⁶⁰ Galbraith (1975, S. 124).

⁶¹ Vgl. Aberle (1992, S. 44).

⁶² Vgl. Aberle 1992, S. 45.

lenartig gelobte Tarifautonomie führt zu den für Deutschland typischen Verkrustungen der Arbeitsmärkte. Diese Gefahr der starken Konzentration führt im Extrem dazu, dass wettbewerbliche Handlungen im Parallelprozess durch die bürokratisch-institutionellen Mechanismen der Koordination im Austauschprozess vollkommen außer Gang gesetzt werden.⁶³

Der Ansatz kann nicht als vollständige Konzeption betrachtet werden, sondern eher als Ergänzung zum Workability-Ansatz. Daher wird auf eine zusammenfassende Abbildung verzichtet. Trotzdem ist der Vorschlag von der Idee des vierten Kapitels abzugrenzen. Dies fällt insofern leicht, als der stark interventionistische Vorschlag nicht mit der liberalen Ausrichtung der chancenorientierten Wettbewerbspolitik vereinbar ist. Indirekt findet der Ansatz jedoch bei der Gestaltung möglicher Träger in Kapitel 4.6 eine gewisse Nähe. Auch dort wurden die verschiedenen Ebenen der Gewaltenteilung und damit der Machtbalance dargelegt. Diese jedoch auf den wirtschaftlichen Bereich auszudehnen ist undenkbar.

5.4.6 Das Konzept der bestreitbaren Märkte

So wie das Countervailing-Power-Konzept als Spezialfall des Workability-Ansatzes betrachtet werden kann, ist es denkbar, das Konzept der bestreitbaren Märkte (Contestable Markets-Konzept) als Spezialfall bzw. Erweiterung des neoklassischen Konzepts zu verstehen. Aberle (1992, S. 46) versteht es gar als implizite theoretische Basis des Konzepts der Chicago School.

In den 70er Jahren haben einige Forscher um W. J. Baumol die wettbewerbspolitische Konzeption der bestreitbaren Märkte (contestable markets) vorgestellt.⁶⁴ Sie erhebt den »Anspruch die Theorie der vollkommenen Konkurrenz als Referenzsituation zu ersetzen.«⁶⁵ Dies meint sie dadurch erreichen zu können, dass sie nicht wie das Modell der vollkommenen Konkurrenz auf die vollkommen unrealistische Annahme der atomistischen Marktstruktur des Polypols basiert. Vielmehr sind ihre Aussagen auch mit den Marktformen des Monopols und des Oligopols kompatibel. Als entscheidende Voraussetzung für die ökonomische Unbedenklichkeit dieser Marktformen ist es jedoch erforderlich, dass es vollkommene potenzielle Konkurrenz gebe. Dies impliziert wiederum die Prämisse der nicht existenten Marktzutritts- und Marktaustrittsbarrieren. »Da auf einem vollkommen bestreitbaren Markt ultrafreier Marktzutritt herrscht, also weder Marktzutritts- noch Marktaustrittsbarrieren existieren, wird jede Preiserhöhung der etablierten Anbieter potenzielle Konkurrenten auf den Markt locken, die durch eine leichte Preisunterbietung einen positiven Gewinn erwirtschaften können. Wenn die Etablierten als Reaktion auf den Marktzutritt ihre Preise senken, können die potenziellen Konkurrenten den Markt kostenlos wieder verlassen; ihnen verbleibt der temporär realisierte Gewinn.«⁶⁶ Diese Form des Wettbewerbs wird für gewöhnlich als »hit and run«-Wettbewerb bezeichnet.⁶⁷ Es zeigt sich dabei, dass für einen vollkom-

⁶³ Vgl. Aberle (1992, S. 45).

⁶⁴ Vgl. Baumol/Panzar/Willig (1988).

⁶⁵ Mantzavinos (1994, S. 56).

⁶⁶ Aberle (1992, S. 46). Gerade hier zeigt sich die enge Verwandtschaft zur Chicago School.

⁶⁷ Vgl. Mantzavinos (1994, S. 57), Aberle (1992, S. 46) und Schmidt (2005), S. 72 f.

men bestreitbaren Markt sowohl das Fehlen von Marktzutrittsbarrieren als auch von Marktaustrittsbarrieren notwendig ist. Hierunter werden übrigens weniger rechtliche als vielmehr ökonomische Hürden verstanden.

In diesem Kontext ist die exakte Unterscheidung zwischen fixen und versunkenen Kosten wichtig.⁶⁸ Fixe Kosten sind Kosten deren Höhe unabhängig von der Ausbringungsmenge ist. Versunkene Kosten (>sunk costs<) sind irreversible Kosten.⁶⁹ Einmal investiert folgert nicht einmal die Aufgabe der Produktion ein Rückfluss der Mittel. Anders formuliert könnte man auch sagen, dass auf sehr lange Sicht alle Kosten bis auf die versunkenen Kosten variabel sind. Mantzavinos nennt das Beispiel der Eisenbahn: Bahnwaggons seien fixe, aber keineswegs versunkene Kosten. Zwar seien die Investitionskosten für Waggons unabhängig von der Leistung (den gefahrenen Kilometern oder den beförderten Passagieren bzw. Lasten) und damit fix. Aber bei einer Desinvestition könnten die Waggons verkauft werden, bzw. auf anderen Strecken genutzt werden. Das Schienennetz hingegen sei zwar ebenfalls ein fixer Kostenbestandteil. Zudem seien Schienentrassen irreversibel und daher versunkene Kosten. Allgemein könnte man sagen, dass versunkene Kosten insbesondere bei spezifischen Investitionen (Spezialmaschinen), die keine allgemeine Anwendung finden, hoch sein dürften.

Zur wettbewerbspolitischen Förderung vollkommen bestreitbarer Märkte schlagen Baumol et al. eine umfassende Deregulierung vor: Insbesondere der Staat sei für eine Vielzahl von versunkenen Kosten verantwortlich. Aberle (1992, S. 46) nennt hier etwa Sozialpläne bei Marktaustritt. Somit steht auch der Kündigungsschutz als Kontrapunkt zu vollkommen bestreitbaren Märkten. Der Staat dürfe nicht selbst zur Schließung der Märkte beitragen. Problematisch wird die Lage nur bei nicht bestreitbaren natürlichen Monopolen. Diese sind durch sinkende Durchschnittskosten und nicht unerhebliche versunkene Kosten gekennzeichnet. Dazu zählen insbesondere die in Kapitel 4 diskutierten Leitungsnetze. In Fallstudie 1 wurde das Beispiel des Stromnetzes ausgeführt.

Wodurch unterscheidet sich dieser Ansatz von dem Vorschlag des vierten Kapitels? Ähnlich wie beim Vorschlag von Galbraith handelt es sich weniger um eine vollständige Konzeption, sondern eher um eine theoretische Ergänzung zur Neoklassik bzw. zur Chicago School. Sie problematisiert weder das Zielsystem noch die Träger und konzentriert sich stattdessen auf das Problem der Bestreitbarkeit von Märkten. Dies stellt eine wichtige theoretische Errungenschaft dar, folgert aber noch kein in sich geschlossenes Konzept.⁷⁰ Der Ansatz konzentriert sich auf staatliche Wettbewerbsbeschränkungen und vernachlässigt dabei die chancengenerierenden Rahmenbedingungen. Letztlich kann gefolgert werden, dass der Ansatz eine interessante theoretische Bereicherung darstellt, ohne ersichtliches vollständiges Konzept und damit auch nicht in Konkurrenz zu dem in Kapitel 4 vorgestellten Vorschlag stehen kann.

⁶⁸ Vgl. Mantzavinos (1994, S. 58).

⁶⁹ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S. 205 f.

⁷⁰ Daher wird auch auf eine graphische Darstellung verzichtet.

5.5 Zusammenfassender Überblick

Zum Abschluss dieses Kapitels werden die verschiedenen Konzeptionen in einer Tabelle kurz zusammengefasst, um sie nochmals übersichtlich vom Vorschlag des vierten Kapitels abzugrenzen. Die Darstellung beschränkt sich auf die fünf Ebenen der Wettbewerbspolitik. Dabei zeigt sich deutlich, inwiefern die chancenorientierte Wettbewerbspolitik einen neuen Ansatz darstellt. Trotzdem haben alle Vorschläge auf ihre Weise die weitere Forschung befruchtet und damit auch zu der hier vorgenommenen Analyse beigetragen. So zeigt sich in Tabelle 5.1, dass die meisten Konzeptionen ihren Schwerpunkt auf die Ebenen Beta und Gamma und damit auf das Wettbewerbsverhalten und die Wettbewerbsstrukturen richten. Einige wenige berücksichtigen durchaus die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen. Jedoch nur die Klassik fokussiert sich auf beide Ebenen der Rahmenbedingungen (Delta und Epsilon). Insofern erscheint die Klassik als nächster Verwandter der in Kapitel 4 vorgestellten wettbewerbspolitischen Alternative. Indes sind die Unterschiede nicht unbeträchtlich. So ist die Klassik zu dogmatisch gegen Eingriffe auf den Ebenen Alpha bis Gamma fixiert, die bei der rahmenorientierten Wettbewerbspolitik zumindest im Einzelfall erwogen werden. Zudem wird der Rahmen kräftig zurecht gestutzt. Die faktisch praktizierte Wettbewerbspolitik hingegen ist geradezu konträr zum hier vorgestellten Ansatz.

Die vorgestellte wettbewerbspolitische Alternative besitzt überdies noch weitere bedeutsame Unterschiede zu den genannten etablierten Konzeptionen. Diese liegen einerseits in der spezifischen Form der Ziele und andererseits hauptsächlich in der angemessenen Analyse wettbewerbspolitisch geeigneter Träger. Ein konstitutives Element des neuen Ansatzes ist die Integration direktdemokratischer Elemente, die forcierte multiple Gewaltenteilung sowie eine massiv ausgebaut breite politische Meinungsbildung. Schließlich charakterisiert sich eine wettbewerbspolitische Konzeption nicht nur durch ihre Elemente, sondern auch durch das Zusammenspiel der einzelnen Elemente. Diesbezüglich ist der Ansatz fundamental neu.

Konzeption	Ebenen der Wettbewerbspolitik				
	α	β	γ	δ	ϵ
Klassik				x	x
Neoklassik			x		
Neuklassik		x	x	x	
Harvard School		x	x		
Kantzenbach			x		
Chicago School		x	x	x	
Bestreitbare Märkte				x	
Countervailing Power	x				
Faktische dt. Wettbewerbspolitik	x	x	x	x	x
Chancenorientierte Wettb.politik	x	x	x	x	x

Legende:
dunkle Kästchen: Schwerpunkte der Konzeption
helle Kästchen: Neben- oder Teilaspekt der Konzeption

Tabelle 5.1: Die verschiedenen wettbewerbspolitischen Konzeptionen im Vergleich mit der praktischen Wettbewerbspolitik und der rahmenorientierten Wettbewerbspolitik.

6 Zusammenfassung

In den letzten Jahren ist der Strommarkt zunehmend in das Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geraten. Dabei werden insbesondere die stark gestiegenen Preise moniert.

»Seit einer Woche wird nahezu täglich neue Kritik an E.on, RWE, Vattenfall und EnBW laut: Zuerst äußerte das Bundeskartellamt den Verdacht, die großen Vier sprächen untereinander ihre Preise ab. Dann bemängelte die Monopolkommission, der Wettbewerb in der Branche funktioniere nicht, und der Vorsitzende der Kommission Jürgen Basedow dachte öffentlich über Eingriffe nach. Auch die Bundesnetzagentur kritisierte die angekündigten Strompreiserhöhungen um zehn Prozent zum Jahreswechsel.«¹

Als Ursachen werden neben gestiegenen Rohstoffkosten insbesondere die Struktur des Marktes und das Verhalten der Marktteilnehmer betrachtet. Gerade die Marktmacht der vier Stromgiganten wird als Hauptquelle dieser Entwicklung ausgemacht.

Dahinter steht die durch die traditionelle Theorie der Wettbewerbspolitik gestützte These, dass Marktmacht, die sich in einer oligo- oder monopolistischen Marktstruktur äußere, zu einem entsprechenden preistreibenden Marktverhalten einlade. Die Marktpreise werden dabei als traurige Ergebnisse des Marktverhaltens betrachtet, das seine Ursache wiederum in der spezifischen Marktstruktur besitze.² Diese Vorstellung wird in der theoretischen Wettbewerbspolitik als SCP-Paradigma bezeichnet. Die Marktstruktur (structure) induziere bzw. ermögliche ein entsprechendes Marktverhalten (conduct) das wiederum entsprechende Marktergebnisse folgere (performance). Zur Lösung des Problems wird dann entsprechend im Umkehrschluss vorgeschlagen, dass zunächst die Struktur zu prüfen sei. Dazu dient bspw. in Deutschland die durch das Bundeskartellamt durchzuführende Zusammenschlusskontrolle, basierend auf der Rechtsgrundlage des GWB. Ist die Marktmacht eines Unternehmens ohnehin schon erheblich, wird bisweilen eine Entflechtung bzw. Zerschlagung nach amerikanischem Muster vorgeschlagen. Alternativ könnte auf der nächsten Ebene das Verhalten der mächtigen Marktteilnehmer überprüft werden. Zur Vermeidung der schlimmsten Auswüchse könnten hier gegen Preismissbrauch und -diskriminierung u. a. Preisregulierungen dienen. Sofern auch das nicht hilft, müsste letztlich auf der Ebene der Marktergebnisse eingegriffen werden, in dem u. U. staatliche Anbieter für erwünschte Marktergebnisse sorgen bzw. direkt Endverbraucherpreise staatlich administriert werden.³ Zumeist werden heute inzwischen direkte Eingriffe auf der Ebene der Marktergebnisse vermieden. Ein aktuelles Zitat des hessischen Wirtschaftsministers Rhiel soll diese allgemeine Vorstellung hinsichtlich der Wettbewerbspolitik verdeutlichen:

¹ Endres, Alexandra, Ein bisschen Enteignung in der 'ZEIT online' vom 13.11.07.

² Daneben wird der Strompreis oft auch unabhängig von den Wettbewerbsverhältnissen als zu hoch eingestuft.

³ Während auf der Ebene des Marktverhaltens nur ungebührliches Verhalten beispielsweise in Form von Preismissbrauch bekämpft werden könnte, können auf der Ebene der Ergebnisse diese auch dann korrigiert werden, wenn sie nicht auf wettbewerblichem Fehlverhalten fundieren, sondern sich aus den Marktgegebenheiten ergeben. Folglich müssten auf der Verhaltensebene Preise, die aus hohen Kosten resultieren, akzeptiert werden, während dies auf der Ebene der Ergebnisse korrigiert werden könnte.

»Es ist ein Faktum und deswegen kann an diesen Bereich also bei den natürlichen Monopolen, und das sind diese Netze, nie Wettbewerb entstehen. Aber wir haben andere Bereiche. Stichwort: die Stromerzeugung. Dort erleben wir eine Wettbewerbsbeschränkung und wir wissen, dass der Staat durch ein Reglement hier erreichen kann, dass Wettbewerb in der Struktur entsteht, daraus Wettbewerbsverhalten und schließlich dann auch Wettbewerbsergebnisse bezogen auf die Preise resultieren.«⁴

Wenn Wettbewerb im Bereich der Netze schon ausgeschlossen ist, dann sollte dieser nach Rhiel zumindest auf dem vorgelagerten Markt der Stromerzeugung im Sinne des SCP-Paradigmas gesichert werden. Einen ähnlichen, wenn auch weniger in die Verfügungsrechte eingreifenden Vorschlag unterbreitet die Monopolkommission, die dafür plädiert, den etablierten vier großen Stromerzeugern vorübergehend die Errichtung neuer Kraftwerke zu verbieten, um damit mehr Konkurrenz entstehen zu lassen.⁵ Einen Eingriff auf der Ebene des Verhaltens erachtet hingegen Bundeswirtschaftsminister Michael Glos (CSU) als notwendig.⁶ In den Medien und der Öffentlichkeit finden diese Vorstellungen insofern großen Widerhall, als bereitwillig eine Verschwörung der betroffenen Unternehmen vermutet wird.

Demnach ist die traditionelle Sicht der zumindest in den Medien vertretenen Wettbewerbspolitik dadurch gekennzeichnet, dass sie Wettbewerb auf jedem einzelnen Markt fordert, aber jeweils immer nur diesen bestimmten Markt betrachtet und niemals den Gesamtzusammenhang würdigt. Wettbewerb in diesem Sinne wird als aktives Konkurrieren verstanden und könnte mithin als Wettkampf bezeichnet werden. Die zentrale Idee, die als Antrieb zur Erstellung dieser Monografie diente, postuliert hingegen, dass damit lediglich die Symptome identifiziert und ggf. therapiert werden. Zumeist liegen die Ursachen nicht in der Marktstruktur, dem Marktverhalten und schon gar nicht den Marktergebnissen, sondern sind auf einer dahinter liegenden Ebene zu suchen. Diese tatsächlichen Ursachen werden traditionell nicht näher betrachtet, und zumeist als exogene Parameter vernachlässigt bzw. ignoriert.

Ein Vergleich mit der Medizin mag die Problematik verdeutlichen. Die traditionelle Schulmedizin ist in unserer schnelllebigen Zeit auf möglichst rasche Resultate getrimmt. In den Wintermonaten leiden weite Teile der Bevölkerung unter Erkältungen. Diese äußern sich durch verschiedene Symptome, beispielsweise Schnupfen, Glieder-, Hals- und Kopfschmerzen. Zur Linderung dieser Beschwerden lassen sich zahlreiche Medikamente einsetzen. Die Apotheken bieten hier ein umfangreiches und umsatzstarkes Repertoire an. Neben Nasensprays dienen u. a. Halspastillen und Schmerztabletten. Unglücklicherweise werden dadurch lediglich die Beschwerden ge-

⁴ Rhiel (2007), S. 4.

⁵ „Die Monopolkommission schlägt ein Moratorium für die vier großen Energiekonzerne vor. Sie sollen jetzt keine neuen Kraftwerke bauen dürfen. Dies bleibt zunächst neuen Anbietern wie Stadtwerken oder großen Energieverbrauchern vorbehalten. So bekommen wir über einige Jahre konkurrierende Erzeuger. Funktioniert der Wettbewerb erst einmal, können alle wieder investieren.“ (Interview mit dem derzeitigen Vorsitzenden der Monopolkommission Jürgen Basedow in der ZEIT vom 08.11.2007, Nr. 46).

⁶ „Zuvor hatte bereits Bundeswirtschaftsminister Michael Glos (CSU) mehr Befugnisse für das Kartellamt gefordert. Glos hat bereits eine Erweiterung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) auf den Weg gebracht, damit die Wettbewerbsbehörden die Preise der Strom- und Gaskonzerne schärfer kontrollieren können.“ (Die ZEIT online vom 12.11.2007).

lindert, die eigentliche Krankheit wird nicht kuriert oder verkürzt. Um diese zu kurieren, ist die Medizin schon lange den tatsächlichen Ursachen auf der Spur. In der modernen westlichen Medizin wurde erkannt, dass die Auslöser von Erkältungen Bakterien und Viren sind. Zumeist wird der Körper durch eine Virenattacke geschwächt und damit ein Einfallstor für die lawinenartige Ausbreitung von schädlichen Bakterien geschaffen. Folglich könnte eine ursachenadäquate Therapie dort auf zwei Ebenen ansetzen. Zum einen könnte das Verhalten der Bakterien und Viren beeinflusst werden, damit diese ihre negativen Auswirkungen auf menschliche Zellen nicht ausleben können. Zum anderen könnte aber das rapide Wachstum der Parasiten als Problem charakterisiert werden und daher dort eingegriffen werden.⁷ Gegen beide Varianten könnten Medikamente wirken. Die segnende Wirkung des Penicillins zerstört beispielsweise die Membran der Bakterien und entzieht ihnen damit ihre Lebens- und Wachstumsgrundlage. Somit wird das Problem behoben und der Patient kuriert.

Allerdings stellt sich dann die Frage, warum nicht alle Menschen gleich stark von Erkältungen betroffen sind. Warum trifft es manche mehr als andere? Dies lässt sich nun nicht mehr nur durch den Befall durch Viren und Bakterien erklären. Es muss hier wohl noch weitere dahinter liegende Ursachen geben, die einzelne Mitbürger mehr als andere schützt. Diese Ursachen sind zu ermitteln und entsprechend zu gestalten. Dies ist ein Ansatz, der eher durch die ostasiatische Medizin beeinflusst wird und u. U. eine langwierige Therapie erfordert. Die tatsächlichen Ursachen, die die vordergründigen Ursachen des Parasitenbefalls begünstigen, könnten wiederum auf zwei Ebenen identifiziert werden. Auf der ersten Ebene könnten gesellschaftliche und natürliche Rahmenbedingungen die Ausbreitung der Parasiten und damit die Wahrscheinlichkeit einer Erkrankung erhöhen. Dazu zählen beispielsweise die Luftverschmutzung und das Passivrauchen, die die Schleimhäute reizen und damit anfälliger machen. Weiterhin können hier die zunehmende Mobilität der Weltbevölkerung und damit die schnellere Ausbreitung der Erreger, ein gegen den Biorhythmus gerichtetes gesellschaftlich erzwungenes Leben und die mangelnde öffentliche Hygiene ausgemacht werden. Schließlich nehmen auch das Wetter, das Klima und die Luftfeuchtigkeit Einfluss auf unsere Anfälligkeit für Erkältungen. Daneben sind auf einer weiteren Ebene die individuellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Im Zentrum steht hier das Immunsystem, das u. a. durch die Ernährung, Sport und die genetischen Grundvoraussetzungen des Individuums beeinflusst bzw. determiniert wird. Zusammenfassend können wir folgern, dass Erkältungen und zahlreiche andere Krankheiten auf der Ebene der offensichtlichen Symptome (Ergebnisse) angegangen werden können. Es könnte alternativ, wie in der modernen Schulmedizin aber auch den sie direkt verursachenden Parasiten auf den Zahn gefühlt werden. Schließlich könnte man wie die ostasiatische Medizin den dahinter liegenden wirklichen Ursachen bzw. Rahmenbedingungen auf den Grund gehen.

⁷ Zugegebenermaßen hängen beide Faktoren häufig voneinander ab. Viren befallen Wirtszellen um sich darin vermehren zu können und zerstören dabei diese. Wird also das Verhalten der Zerstörung von Wirtszellen unterbunden, vereitelt dies auch gleichzeitig die Verbreitung der Viren.

Auf die Wettbewerbspolitik übertragen hieße dies, dass nicht die Symptome (Marktergebnisse) und die offensichtlichen direkten Verursacher (Marktverhalten und -struktur) therapiert werden sollten, sondern diese nur als das betrachtet werden sollten, was sie sind – Indikatoren für Unzulänglichkeiten. Zumeist ist es ein Fehler lediglich diese zu beseitigen. Vielmehr muss weiter geforscht werden, um den eigentlichen Ursachen auf den Grund zu gehen, damit diese anschließend therapiert werden können. So sind letztlich nicht der einzelne Markt und dessen Struktur bzw. das Verhalten der Teilnehmer und dessen Ergebnisse von Bedeutung. Vielmehr müssen die dahinter liegenden Probleme analysiert werden. Allerdings sollte diese Vorgehensweise nicht allzu dogmatisch betrachtet werden. Bisweilen ist auch in der Medizin ein Vorgehen im Sinne der Schulmedizin unumgänglich. Sofern ein Patient mit einer schweren Lungenentzündung durch einen seidenen Faden am Leben hängt, bringt langfristiges Lamentieren über seine ungesunden Rahmenbedingungen wenig, hier ist die medikamentöse Behandlung mit Antibiotika unumgänglich. Ähnlich ist bisweilen auf Märkten ein rasches und dringendes Eingreifen notwendig.

Es muss somit analysiert werden, welche Bedingungen bzw. Konstellationen zur aktuellen Ausprägung des betrachteten Marktes führten. Die entscheidende Frage ist letztlich: Welche Rahmenbedingungen sind hierfür hauptsächlich verantwortlich? Die zentrale These dieser Monografie sieht die Ursachen in den durch geeignete Rahmenbedingungen geschaffenen Wettbewerbschancen. Folglich sind diese zu ermitteln und ggf. zu gestalten. Das Ziel ist somit nicht Wettkampf auf möglichst jedem einzelnen Markt, sondern die Generierung von Wettbewerbschancen auf möglichst allen Märkten.

Dies kann wiederum am Beispiel Strom veranschaulicht werden. Rhiel macht es sich zu einfach, wenn er den mangelnden Wettbewerb auf dem Markt der Netze als selbstverständlich annimmt und allenfalls regulieren lassen möchte. Eine wettbewerbspolitische Beschäftigung mit den Stromerzeugern ist nebensächlich. Sofern die Netze von den Nutzern entflochten wären, gäbe es dort langfristig ausreichend Wettbewerb. Das eigentliche Problem auf dem Markt sind nicht die Stromerzeuger, sondern die Stromverteiler. Wer das Netz besitzt, bestimmt über die Preise. Hier herrscht ein natürliches Monopol mit monopolistischem Engpass (bottleneck) vor.⁸ Und daher gibt es jeweils nur ein Netz. Zudem wurde dieses zumeist zu der Zeit erstellt, als die Konzerne noch Staatsunternehmen waren und das Netz quasi geschenkt bekamen. Eine Enteignung bzw. Entflechtung wäre daher durchaus denkbar, zumal die Betreiber bereits über viele Jahre gigantische monopolistische Renten einstecken konnten. Daneben müssen die staatlichen Abgaben u. a. in Form der Mehrwert- und Ökosteuer als weitere Ursache der hohen Preise betrachtet

⁸ Natürliche Monopole sind durch abnehmende Durchschnittskosten gekennzeichnet, die beispielsweise auf einer Fixkostendegression beruhen können. Problematisch werden sie erst dann, wenn sie mit irreversiblen Kosten (sunk costs) verbunden sind. Dazu zählen beispielsweise enorme Markteintritts- und Marktaustrittskosten. Im Bereich der Stromversorgung bestehen diese hauptsächlich im Stromnetz. Ein solches zu Erstellen ist mit gigantischen Kosten verbunden, die verloren sind, sofern ein Marktaustritt erwogen wird. Daher müssten neue Marktteilnehmer neben den traditionellen Netzbetreiber zu immensen Kosten ein zweites Netz erstellen. Damit wären sie anfällig gegenüber Reaktionen der etablierten Anbieter. Wenn diese nun eine Niedrigpreispolitik betreiben würden, könnten sich die Investitionen schnell als Milliardengrab entpuppen. Daher wird oftmals gar kein zweites Netz erstellt. Daneben wäre es auch rechtlich nur schwer durchsetzbar, da ein solches auf Enteignungen basiert. Vgl. auch Kapitel 4.4.3.

werden. Schließlich ist auch die vergangene Förderung von nationalen Vorreitern eine Ursache der gewachsenen bzw. verstetigten Marktmacht und damit der hohen Preise. Hätten die politisch Verantwortlichen in der Vergangenheit kluger agiert, wäre das Problem nicht oder zumindest nicht in seinem jetzigen Ausmaß aufgetreten. Folglich müssen die den Strompreis bestimmenden Rahmenbedingungen ermittelt werden, bevor überhitzt in die Märkte eingegriffen wird.

Die Vorgehensweise lässt sich auch auf andere in der Öffentlichkeit diskutierte Beispiele übertragen. So ist in Deutschland der Preis für viele Medikamente höher als in anderen Industrieländern. Und selbst dort wird der Preis für Medikamente bisweilen als zu hoch betrachtet. Dabei kann es nicht überraschen, dass die pharmazeutischen Unternehmen stattliche Gewinne machen. Die Ursache für die hohen Preise werden neben den enormen Forschungs- und Entwicklungskosten gerade im preisausbeuterischen und -diskriminierenden Verhalten der Unternehmen und der zunehmenden Marktkonzentration gesehen. Sicherlich sind hinter dem Symptom der hohen relativen und absoluten Preise die direkten Ursachen der Marktmacht und des daraus resultierenden Verhaltens zu sehen. Aber dahinter sind weitere Ansätze zur Erklärung der Entstehung dieser Marktmacht notwendig. Und dabei zeigt sich eindeutig, dass ein wichtiger Grund für die Marktmacht der Pharmakonzerne das Patentrecht darstellt. Hier werden temporär private Monopole legitimiert. Dies wird als notwendige Voraussetzung für Innovationen angesehen. Daneben muss das ineffiziente deutsche Gesundheitssystem angesehen werden, das zu ungeniertem Selbstbedienen einlädt. Schließlich ist auch die Einstellung zur Gentechnologie ein maßgeblicher Faktor bei der Entstehung eines suboptimalen Systems.

Ein drittes Beispiel mag die Vorgehensweise verdeutlichen: Alle paar Jahre erscheint eine neue Entwicklung des Betriebssystems Windows von Microsoft. Jüngst wurde im Jahre 2006 Windows Vista auf den Markt gebracht, das jedoch nicht den erwarteten Erfolg verzeichnen konnte. In der Öffentlichkeit genießt die Software den Ruf übersteuert und von nur minderer Güte zu sein. Die Ursache hierfür wird in der Teilmonopolstellung von Microsoft bei Betriebssystemen und dessen ungeniertem Marktverhalten gesehen. Auch hier mag die Ursache der überhöhten Preise und der vermeintlich mangelnden Qualität in der teilmonopolistischen Marktstruktur gesehen werden, die zu einem entsprechenden wettbewerbsbeschränkenden Marktverhalten einlade. Andererseits sind aber auch die sie bedingenden tatsächlichen Ursachen zu sehen. Und hier zeigt sich Erstaunliches. Die Marktmacht von Microsoft und anderen Softwaregiganten resultiert zumindest partiell aus dem Patentrecht, das in den USA de jure und in Europa de facto den Unternehmen Patentschutz und damit monopolistische Marktmacht gewährt. Hier kann die Behauptung der notwendigen Voraussetzung für Innovationen nicht so ganz überzeugen. Es liegt aber auch in der Tatsache begründet, dass der Staat als Konsument von Software nachhaltig zur Etablierung von Monopolen beitrug und auch heute wenig Interesse zeigt, dies zu ändern.

Sofern das Ziel bei diesen und anderen wettbewerbspolitisch relevanten Fällen die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen ist, stellt sich die Frage, warum diese nicht in ausreichendem Maße ohne den Staat zustande kommen. Da dies augenscheinlich nicht der Fall ist, handelt es

sich um sogenannte öffentliche Güter. Diese sind durch a) Nicht-Rivalität im Konsum und b) durch Nicht-Ausschließbarkeit gekennzeichnet. Daher eröffnet sich bei öffentlichen Gütern der Anreiz zum Trittbrettfahrerverhalten. Wenn jeder diese nutzen kann und der Konsum des einen den Konsum von anderen nicht oder nur in geringem Ausmaße beeinträchtigt, hat jeder wenig Anreiz diese Güter zu produzieren, in der Hoffnung, dass dies andere Interessenten übernehmen. Da andere von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden können, fällt es Unternehmen hier auch schwer Investitionskosten über Preise wieder einzunehmen. Folglich wird das Angebot an öffentlichen Gütern tendenziell zu gering sein.

Damit stellt sich anschließend die Frage, wer diese anbieten sollte bzw. für die Generierung des Angebots verantwortlich sein sollte, wenn die Bürger hierzu nicht oder nur in geringem Ausmaße bereit sind. Aus verschiedenen Gründen erscheinen traditionelle Träger nicht geeignet zur Umsetzung der hier propagierten Form einer rahmen- bzw. chancenorientierten Wettbewerbspolitik. Zum einen wäre der Rahmen einer derart gestalteten Wettbewerbspolitik äußerst weit, woraus eine entsprechend ausufernde Macht entstehen könnte. Diese muss gebändigt werden. Zum anderen müsste der Rahmen flexibel bleiben. Daher scheinen traditionelle Formen der Demokratie nicht geeignet zu sein. Die gewählten Volksvertreter hätten bei derart stark erweiterten Eingriffsmöglichkeiten einen entsprechenden Anreiz diesen zu missbrauchen, wie uns die Neue Politische Ökonomik erklärt. Unabhängige Expertengremien wie die Bundesbank oder das Bundeskartellamt funktionierten in der Vergangenheit bei einem begrenzten Themengebiet jeweils recht gut. Sobald wir einen die gesamte Volkswirtschaft umspannenden Eingriffsbereich haben, gerät die Technokratie schnell an ihre Grenzen und könnte durch vorherrschende Denkweisen der regierenden Technokraten beherrscht werden. Die dabei entstehende enorme Machtposition wäre nur schwach demokratisch legitimiert. Daher wurde in dieser Arbeit ein alternativer Vorschlag unterbreitet, der hauptsächlich auf die direkte Demokratie in Verbindung mit einer multiplen Gewaltenteilung baut.

Im Rahmen der Analyse wurde die vorgestellte neue Konzeption ferner auf ein einheitliches Zielsystem bezogen. Bei diesem ausgewogen-liberal postulierten Zielsystem ergeben sich nicht die sonst in der Wettbewerbspolitik üblichen Zielkonflikte zwischen ökonomischen Größenvorteilen und einer dezentralen Wirtschaftsstruktur (erste Dilemmathese). Dabei wurde das Zielsystem nicht gewählt um diese auszuschließen; vielmehr ergibt sich dies automatisch bei einer konsequenten Anwendung eines geläuterten liberalen Prinzips.

Somit wird für alle in Kapitel 1.1 genannten Mängel der herkömmlichen Wettbewerbspolitik eine Lösung in Form einer konsistenten wettbewerbspolitischen Konzeption geboten. Ein klares, in sich schlüssiges Zielsystem, eine nicht-symptomatische, an den wirklichen Ursachen ausgerichtete Wettbewerbspolitik und ein passender Vorschlag zur Gestaltung der wettbewerbspolitischen Träger stellt somit eine wirkliche Alternative zur herkömmlichen Wettbewerbspolitik dar.

Aus diesem groben Umriss wird in fünf Kapiteln eine alternative Wettbewerbspolitik vorgestellt. In Kapitel 1 werden zunächst die Ziele der Arbeit und die grundlegenden Mängel der her-

kömmlichen Wettbewerbspolitik vorgestellt, die eine Daseinsberechtigung für diese Analyse liefern. Anschließend werden die illustrierenden Fallstudien kurz eingeführt. Das Kapitel wird mit einem Überblick zur weiteren Analyse abgeschlossen.

In Kapitel 2 wird das positive theoretische Rüstzeug geliefert. Dabei wird insbesondere ein Analyseschema für die wettbewerbspolitische Diagnose erstellt, das auf fünf Ebenen basiert. Dieses dient als Ausgangsbasis für die folgenden Kapitel. Konkret wird nach einer Einleitung eine Bestandsaufnahme der Wettbewerbstheorie vorgenommen, in der insbesondere die Vorzüge der dynamischen Wettbewerbstheorie manifestiert werden. Danach werden die möglichen Ziele der Wettbewerbspolitik diskutiert. Dabei werden speziell mögliche Zielbeziehungen erörtert und insbesondere die erste Dilemmathese ausgiebig vorgestellt. Das gesamte Kapitel 2 ist dabei intentional positiv und damit so weit es überhaupt möglich ist, frei von Werturteilen. Somit wird an dieser Stelle noch kein Votum für ein spezifisches Zielbündel für die weitere Analyse abgegeben. Anschließend wird den leidigen Wettbewerbsbeschränkungen auf den Zahn gefühlt. Diese sind der Antrieb für jeglichen wettbewerbspolitischen Ansatz. Dabei werden bewusst neben den privaten Wettbewerbsbeschränkungen, die traditionell im Vordergrund stehen und auch hier systematisch dargestellt werden, auch die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen untersucht. Hier wird auch auf Möglichkeiten und Probleme der Diagnose eingegangen. Am Anschluss werden die möglichen Instrumente der Wettbewerbspolitik diskutiert. Auch hier sollte die Darstellung nicht auf die Instrumente gegen private Wettbewerbsbeschränkungen begrenzt bleiben. Zusätzlich werden staatliche Wettbewerbsbeschränkungen und sonstige Rahmenbedingungen vorgestellt. Daraus wird ein wegweisendes Analyseschema abgeleitet, das sich auf fünf Ebenen erstreckt. Die ersten drei Ebenen (Alpha bis Gamma) betrachten die Wettbewerbsergebnisse, das Wettbewerbsverhalten und die Wettbewerbsstrukturen, die vierte Ebene (Delta) die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen und die fünfte Ebene (Epsilon) die sonstigen Rahmenbedingungen, zu denen bspw. die Infrastruktur zählt. Dieses Analyseschema sollte im weiteren Verlauf der Untersuchung eine große Bedeutung erlangen. Zum Abschluss des Kapitels werden schließlich mögliche Träger vorgestellt. Dabei wird die Neue Politische Ökonomik kurz eingeführt.

In Kapitel 3 wird die vorherrschende Wettbewerbspolitik in Deutschland ausgiebig vorgestellt und kritisiert. Nach einer Einleitung wird ein kurzer Überblick zur geschichtlichen Evolution des deutschen Wettbewerbsrechts gegeben, der dann in eine ausgiebige Darstellung der wesentlichen deutschen Wettbewerbsrechtsquelle mündet – dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Dabei werden die drei Schwergewichte der deutschen Wettbewerbspolitik betrachtet – das Kartellverbot, die Zusammenschlusskontrolle und die Missbrauchsaufsicht. Daraufhin werden knapp weitere Rechtsquellen, wie das UWG und das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union eingeführt. Die faktische Wettbewerbspolitik besteht indes nicht nur aus dem, was auch offiziell als Wettbewerbspolitik bezeichnet wird. Vielfältiges staatliches Wirken kann den Wettbewerb fördern aber auch nachhaltig behindern. Dies wird insbesondere anhand des Patentrechts dargestellt. Anschließend werden die einzelnen Fallstudien hinsichtlich ihrer wettbewerbspolitischen Relevanz im herkömmlichen Sinne analysiert. Den Abschluss bildet eine kritische Würdi-

gung, die zweigeteilt einerseits die inhärenten Mängel nochmals zusammenfasst, aber auch gleichsam schon als Überleitung zum nächsten Kapitel die Mängel aus Sicht des postulierten ausgewogen-liberalen Zielsystems offen legt.

Konsequenterweise wird in Kapitel 4 eine passende Alternative vorgestellt. Dabei wird nach einer kurzen Einordnung der Wettbewerbstheorie eine ausführliche Analyse der Ziele vorgenommen. Diese erfolgt im Gegensatz zu Kapitel 2.3 bewusst und notwendigerweise normativ. Das postulierte ausgewogen-liberale Zielsystem will insbesondere keinen Wettbewerb bzw. Wettkampf erzwingen; somit ist der *spirit of competition* keine *Conditio sine qua non*. Vielmehr setzt er seine Hoffnungen auf den Weg, den Prozess des Wettbewerbs, der durch geeignete Rahmenbedingungen Wettbewerbschancen schafft. Das kniffligste und letztlich nicht objektiv zu lösende Problem ist indes die Diagnose dieser relevanten Rahmenbedingungen. Dabei wird gezeigt, dass auch verschiedene in den letzten Jahren publizierte Indizes zur ökonomischen Freiheit keine große Hilfe zu liefern vermögen – vielmehr unterliegen sie der gleichen Problematik. Die Wahl der relevanten Rahmenbedingungen bleibt in letzter Konsequenz, freilich in einem abgrenzbarem Rahmen, willkürlich. Als beste Lösung bietet sich dabei eine situative Vorgehensweise wie bei der herkömmlichen Wettbewerbspolitik an: Ausgehend von einzelnen wettbewerbspolitisch relevanten Fällen wird untersucht, welche Rahmenbedingungen hier bedeutsam sein könnten. Diese sind entsprechend zu gestalten. Nur dann, wenn die Ergebnisse des Marktes auch für eine Vielzahl weiterer Märkte relevant erscheinen, muss auch für passende Marktergebnisse gesorgt werden. Dann ist u. U. sogar ein Eingriff auf den SCP-Ebenen denkbar. Diese Vorgehensweise wird in einem Struktogramm schematisch festgehalten und anhand der sieben Fallstudien verdeutlicht. Dabei zeigt sich, dass sich die wettbewerbspolitischen Probleme oftmals auf wenige entscheidende Ursachen reduzieren lassen, die zudem bei vielen Beispielen identisch bzw. ähnlich sind. So zeigt sich bei vielen Fallstudien, dass die Probleme im Bereich der staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen und wenigen weiteren Rahmenbedingungen liegen. Zu letzteren zählen insbesondere die Bildung und die Infrastruktur sowie das institutionelle Umfeld. Somit wird die Befürchtung entkräftet, dass letztlich alles als Rahmenbedingung betrachtet werden kann und somit ein unendlicher Eingriffsbedarf bestünde.

Daraufhin werden situativ für die sieben Fallstudien mögliche Therapieansätze vorgestellt. Auch hier kann festgehalten werden, dass sich diese letztlich auf relativ wenige Vorschläge reduzieren lassen, die zumal auf vielen Märkten gleich sein dürften. Indes offenbart die Vorgehensweise eine durchaus erwartete schwere Bürde: Die vorgeschlagenen Therapieansätze sind unkonventionell und teilweise recht radikal. Es kann kaum erwartet werden, dass das bisherige politische Machtgefüge zu einer Umsetzung dieser Vorschläge bereit wäre. Daher ist eine Analyse möglicher Träger erforderlich. Da die traditionellen Träger eher ungeeignet sind, werden alternative Vorschläge unterbreitet. Genau genommen handelt es sich hierbei um ein in sich schlüssiges und zusammengehöriges Gefüge einer umfangreichen direktdemokratischen Legitimation in Verbindung mit einer multiplen Gewaltenteilung und einer nachhaltigen breiten politischen Mei-

nungsbildung. Dabei wird auch prognostiziert, wie sich dies auf die Fallstudien auswirken könnte – auch wenn es als müßig erscheinen mag, in die Zukunft schauen zu wollen.

Offensichtlich ist der in Kapitel 4 vorgestellte wettbewerbspolitische Ansatz fundamental anders als die herkömmliche Wettbewerbspolitik. Gilt dies allerdings auch verglichen mit den in der Literatur diskutierten konkurrierenden wettbewerbspolitischen Konzeptionen? In Kapitel 5 werden daher zum Nachweis der wissenschaftlichen Neuerung die traditionellen wettbewerbspolitischen Konzeptionen vorgestellt und vom Ansatz des Kapitels 4 abgegrenzt. Es zeigt sich, nicht sonderlich überraschend, dass der Ansatz tatsächlich neu ist. Das Neue besteht dabei nicht nur in den einzelnen Elementen der Ziele, der Diagnose, der Instrumente und der Träger. Neu ist der Ansatz auch insbesondere hinsichtlich seiner Zusammensetzung dieser Elemente.

Als Fazit kann gefolgert werden, dass dieser neue Vorschlag auf wenigen grundlegenden, plausiblen Annahmen aufbaut und daraus eine wettbewerbspolitische Alternative anbietet, die aus Sicht der Bürger eines freiheitlich-marktwirtschaftlichen Systems wünschenswertere Ergebnisse zu liefern vermag, als die traditionelle praktische Wettbewerbspolitik und die diversen in der Literatur diskutierten wettbewerbspolitischen Konzeptionen.

Die Wettbewerbspolitik ist das Herzstück einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Das mag der Grund sein, warum sie so heftig umstritten ist. Zahlreiche sich teilweise widersprechende Ansätze konkurrieren auf dem Markt der Ideen. Die in Kapitel 4 vorgestellte Alternative stellt den Versuch dar, die Erkenntnisse der letzten Jahrzehnte in einem neuen Konzept zusammenzufassen. Dass ein solcher Ansatz subjektiv gefärbt ist, steht außer Frage. Jedoch sollte die Idee nicht der Hybris, sondern dem Wunsch eines Ökonomen auf eine bessere Wettbewerbspolitik zugerechnet werden. Die Zukunft wird weisen, ob der Vorschlag theoretisch erörtert und praktisch erprobt werden wird.

Anhang: Index of economic freedom

Faktoren und Variablen des Index of economic freedom der Heritage Foundation (2005)¹:

Faktoren (10)	Variablen (50)
A. Trade policy	1. Weighted average tariff rate 2. Non-tariff barriers 3. Corruption in the custom service
B. Fiscal burden of government	4. Top marginal income tax rate 5. Top marginal corporate tax rate 6. Year-to year change in government expenditures as a percent of GDP
C. Government intervention in the economy	7. Government consumption as a percentage of the economy 8. Government ownership of business and industries 9. Share of government revenues from state-owned enterprises and government ownership of property 10. Economic output produced by the government
D. Monetary policy	11. Average inflation rate from 1993 to 2002
E. Capital flows and foreign investment	12. Foreign investment code 13. Restrictions on foreign ownership of business 14. Restrictions on industries and companies open to foreign investors 15. Restrictions and performance requirements on foreign companies 16. Foreign ownership of land 17. Equal treatment under the law for both foreign and domestic companies 18. Restrictions on repatriation of earnings 19. Restrictions on capital transactions 20. Availability of local financing for foreign companies
F. Banking and finance	21. Government ownership of financial institutions 22. Restrictions on the ability of foreign banks to open branches and subsidiaries 23. Government influence over the allocation of credit 24. Government regulations 25. Freedom to offer all types of financial services, securities, and insurance policies
G. Wage and prices	26. Minimum wage laws 27. Freedom to set prices privately without government influence 28. Government price controls 29. Extent to which government price controls are used 30. Government subsidies to business that affect prices
H. Property rights	31. Freedom from government influence over the judicial system 32. Commercial code defining contracts 33. Sanctioning of foreign arbitration of contract disputes 34. Government expropriation of property 35. Corruption within the judiciary 36. Delays in receiving judicial decisions 37. Legally granted and protected private property
I. Regulation	38. Licensing requirements to operate a business 39. Ease of obtaining a business license 40. Corruption within the bureaucracy 41. Labor regulations, such as established workweeks, paid vacations, and parental leave, as well as selected labor regulations 42. Environmental, consumer safety, and worker health regulations 43. Regulations that impose a burden on business
J. Informal market activity.	44. Smuggling 45. Piracy of intellectual property in the informal market 46. Agricultural production supplied on the informal market 47. Manufacturing supplied on the informal market 48. Services supplied on the informal market 49. Transportation supplied on the informal market 50. Labor supplied on the informal market

¹ Vgl. Miles/Holmes/O'Grady (2006).

Literaturverzeichnis

- Aberle, Gerd, *Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik*, 2. überarb. Aufl., Stuttgart u. a. 1992.
- Ahrns, Hans-Jürgen, Feser, Hans-Dieter, *Wirtschaftspolitik: problemorientierte Einführung*, 7. Auflage, München, Wien 1997.
- Albert, Hans, *Marktsoziologie und Entscheidungslogik: zur Kritik der reinen Ökonomik*, Tübingen 1998.
- Angermann, Erich, *Die Vereinigten Staaten von Amerika seit 1917*, München 1987.
- Arndt, Helmut, *Wettbewerb der Nachahmer und schöpferischer Wettbewerb*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 246-268.
- Bächtiger, André, Markus, Spöndli, *Direkte contra deliberative Demokratie*, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17.06.2004.
- Baines, Dudley E., *Die Vereinigten Staaten zwischen den Weltkriegen, 1919-1941*, in: Adams, Willi Paul (Hrsg.), *Die Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt am Main 1977, S. 283-353 [Fischer Weltgeschichte, Bd. 30].
- Baratta, Mario von (Hrsg.), *Der Fischer Weltalmanach 2002*, Frankfurt am Main 2001.
- Baumol, W., Panzar, J. C., Willig, R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego 1988.
- BDI, *Neues Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, [http://www.bdi-online.de/Dokumente/OeA-Verteidigung/Vermerk_HGF_7__GWB_in_Kraft_29.6.2005.doc], (2005a), letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- BDI, *Wesentliche Neuregelungen des GWB*, [http://www.bdi-online.de/Dokumente/OeA-Verteidigung/Uebersicht_Wesentliche_Neuregelungen_des_GWB.doc], (2005b), letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Behrends, Sylke, *Neue Politische Ökonomie: systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien*, München 2001.
- Beise, Marc, *Die Welthandelsorganisation (WTO): Funktion, Status, Organisation*, Baden-Baden 2001.
- Bengston, Hermann, *Perikles und die Bildung der extremen attischen Demokratie*, in: Bengston, Hermann (Hrsg.), *Griechen und Perser: die Mittelmeerwelt im Altertum I*, Frankfurt am Main 1965, S. 82-107 [Fischer Weltgeschichte, Bd. 5].

- Berg, Hartmut, Cassel, Dieter, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 5. Auflage, München 1992, S. 163-238.
- Bernhardt, Wolfgang, *Lehrbuch des Patentrechts: Recht der Bundesrepublik Deutschland, Europäisches und Internationales Patentrecht*, 4., völlig neubearb. Auflage, München 1986.
- Berthold, Norbert, Neumann, Michael, *Der gemeinsame Europäische Fußballmarkt – benötigt Deutschland eine Ausländerklausel?*, Würzburg 2005a (Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 75), [<http://www2.wifak.uni-wuerzburg.de/vwl4/publik/dp75.pdf>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Berthold, Norbert, Neumann, Michael, *Globalisierte Spielermärkte: ein Problem für den deutschen Profifußball?*, Würzburg 2005b (Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 82), [<http://www2.wifak.uni-wuerzburg.de/vwl4/publik/DP82.pdf>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Blankart, Charles B., *Zehn Vorurteile gegen Volksabstimmungen auf Bundesebene*, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 68 vom August 2002 der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut), *Kontrovers diskutiert: Direkte Demokratie auf Bundesebene?*, S. 7-10, [http://www.insm.de/Downloads/PDF_-_Dateien/Publikationen_Kostenlose_Downloads/Stiftung_Marktwirtschaft/argument68.pdf, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Bosbach Wolfgang, *Mit der Staatsform spielt man nicht – Gegen eine plebiszitäre Umgestaltung unserer Demokratie*, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 68 vom August 2002 der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut), *Kontrovers diskutiert: Direkte Demokratie auf Bundesebene?*, S. 4-6, [http://www.insm.de/Downloads/PDF_-_Dateien/Publikationen_Kostenlose_Downloads/Stiftung_Marktwirtschaft/argument68.pdf, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Brost, Marc, *Kapital oder Konkurs: Neue Kreditregeln und knauserige Banken sorgen dafür, dass dem Mittelstand in Deutschland das Geld ausgeht*, in: Die Zeit Nr. 36 vom 26. August 2004, S. 17-18
- Budzinski, Oliver, Kerber, Wolfgang, *Megafusionen, Wettbewerb und Globalisierung*, Stuttgart 2003 (Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Schriftenreihe der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bd. 5).
- Bühner, Rolf, *Bestimmungsfaktoren und Wirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen*, in WiSt · Heft 4 · April 1989, S. 158-165.
- Bulletin der Bundesregierung Nr. 49-2 vom 14.05.2004, *Sparkassentag: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf dem Deutschen Sparkassentag am 5. Mai 2004 in Frankfurt am Main*.
- Bundeskartellamt, *Marktöffnung und Gewährleistung von Wettbewerb in der leistungsgebundenen Energiewirtschaft*, Diskussionspapier für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am

07. Oktober 2002, [http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/AKK_02.pdf, letzter Aufruf vom 30. Januar 2008].
- Bundesministerium der Finanzen, *Monatsbericht August 2004*, Berlin.
- Bunte, Hermann-Josef, *Kartellrecht: mit neuem Vergaberecht*, München 2003.
- Busche, Jan, *Patente in der Wettbewerbsordnung – Kartellrechtlicher Verwertungszwang versus Innovationsschutz?*, gehalten als Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 11. Juli 2001 an der Heinrich-Heine-Universität gehalten hat., [<http://www.uni-duesseldorf.de/home/Jahrbuch/2001/PDF/pagesbusche.pdf>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Byars, John, McCormick, Robert, Yandle, Bruce, *Economic Freedom in Americas's 50 States: A 1999 Analysis*, 1999, [<http://sixmile.clemson.edu/freedom/index.ht>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Clark, John M., *Zum Begriff eines funktionsfähigen Wettbewerbs*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975a, S. 143-160 [basierend auf einem Referat gehalten in Philadelphia im Dezember 1939].
- Clark, John M., *Wettbewerb und die Ziele der Wirtschaftspolitik: Wettbewerb als dynamischer Prozeß*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975b, S. 269-274 [basierend auf einem Auszug einer Monographie aus dem Jahre 1954].
- Davies, P. C. W., Brown, J. R., *Der Geist im Atom: eine Diskussion der Geheimnisse der Quantenphysik*, Frankfurt a. M., Leipzig 1993.
- Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht September 2001*, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht Oktober 2003*, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1226 (27.06.2003), *Bericht des Bundeskartellamts über seine Tätigkeit in den Jahren 2001/2002 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahmen der Bundesregierung*.
- Diamond, Jared, *Arm und Reich: die Schicksale menschlicher Gesellschaften*, 4. unveränderte Auflage, Frankfurt a. M. 2002.
- Donges, Juergen B., Freytag, Andreas, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Stuttgart, 2001.
- Economiesuisse, *Liberalisierung des europäischen Strommarktes: aus der Perspektive der Wettbewerbsfähigkeit*, Dossierpolitik Nr. 14, 7. Jahrgang vom 18. April 2006, [<http://www.economiesuisse.ch>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Emmerich, Volker, *Kartellrecht: ein Studienbuch*, 9. Aufl., München 2001.

- Eucken, Walter, *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, Tübingen 1990.
- Eucken, Walter, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 8. Auflage, Berlin, Heidelberg 1965.
- Europäische Kommission, *Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission – 2001*, Luxemburg 2002 (ISBN 92-894-3534-8).
- Europäische Kommission, *Entscheidung der Kommission vom 9. Dezember 1998 in einem Verfahren nach Artikel 85 EG-Vertrag (IV/34.466 – Griechische Fährschiffe)*, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 27.04.1999, S. L 109/24-50.
- Europäische Kommission, *Europäische Wettbewerbspolitik und die Verbraucher*, Luxemburg 2005 (ISBN 92-894-6572-7).
- Fischermann, Thomas, *In der Grauzone*, in: Die Zeit Nr. 9 vom 24. Februar 2005, S. 31.
- Franke, Jürgen, *Grundzüge der Mikroökonomik*, 8. durchges. Aufl., München, Wien 1996.
- Frenkel, Michael, John, Klaus Dieter, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, 3. völlig überarb. Aufl., München 1996.
- Frey, Bruno S., *A Utopia? Government without Territorial Monopoly*, in: The Independent Review, Volume VI, Number 1, Summer 2001, S. 99-112.
- Frey, Bruno S., *Wohlfahrtsökonomie III: Wahlverfahren*, in: HdWW, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1982.
- Frey, Bruno S., Eichenberger, Reiner, *Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, London 1995, S. 209-229.
- Frey, Bruno S., Kirchgässner, Gebhard, *Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung*, 3., neubearbeitete Auflage, München 2002.
- Fritsch, Michael, Wein, Thomas, Ewers, Hans-Jürgen, *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 5. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2003.
- Fukuyama, Francis, *Das Ende der Geschichte: Wo stehen wir?*, München 1992.
- Fukuyama, Francis, *Der große Aufbruch: Wie unsere Gesellschaft eine neue Ordnung erfindet*, München 2002.
- Fukuyama, Francis, *Staaten bauen: Die neue Herausforderung internationaler Politik*, Berlin 2006.
- Gäfen, Gérard, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, in: Ehrlicher, Werner, u. a. (Hrsg.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Band 2, 4. Auflage, Göttingen 1975.

- Galbraith, J. K., *Gegengewichtige Macht*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 124-130.
- Gassmann, Oliver, Bader, Martin, *Geschickter Einsatz von Patenten: mit Schutz- und Störstrategien zu Wettbewerbsvorteilen*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 182 vom 07./08. August 2004, S. 19.
- Gerken, Lüder, Schick, Gerhard, *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*, in: *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 68 vom August 2002 der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut), *Kontrovers diskutiert: Direkte Demokratie auf Bundesebene?*, S. 10-12, [http://www.insm.de/Downloads/PDF_Dateien/Publikationen_Kostenlose_Downloads/Stiftung_Marktwirtschaft/argument68.pdf, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Götzinger, Manfred, Michael, Horst, *Kosten- und Leistungsrechnung: eine Einführung*, 6., überarb. und erw. Auflage, Heidelberg 1993.
- Greenpeace, *Die wahren Kosten der Gene: ökonomische und soziale Folgen von Patenten auf Leben*, (3/2004), [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/gentechnik/greenpeace_kosten_patente.pdf, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Gwartney, James D., Lawson, Robert, Gartzke, Eric, *Economic freedom of the world: 2005 annual report*, Fraser Institute, Vancouver B. C., 2005 u. 2006.
- Habermann, Gerd, *Die deutsche Handwerksordnung als Relikt der Gewerbebindung*, in: *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 41, Stuttgart, New York 1990, S. 173-93.
- Haken, Hermann, *Indeterminismus, Wahl und Freiheit*, in: Koslowski, Kreuzer, Löw (Hrsg.), *Evolution und Freiheit*, Stuttgart 1984.
- Harke, Dietrich, *Gewerblicher Rechtsschutz*, 2000.
- Haslinger, Franz, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, 5. überarb. u. erw. Aufl., München, Wien 1990.
- Hassinger, Herbert, *Politische Kräfte und Wirtschaft 500-1350*, in: Aubin, Hermann, Zorn, Wolfgang (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 1, Stuttgart 1971a, S. 274-299.
- Hassinger, Herbert, *Politische Kräfte und Wirtschaft 1350-1800*, in: Aubin, Hermann, Zorn, Wolfgang (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 1, Stuttgart 1971b, S. 608-657.
- Haussherr, Hans, *Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit: vom Ende des 14. bis zur Höhe des 19. Jahrhunderts*, 4., durchgesehene Auflage, Köln, Wien 1970.

- Hayek, Friedrich A. von, *Entnationalisierung des Geldes: eine Analyse der Theorie und Praxis konkurrierender Umlaufmittel*, Tübingen 1977.
- Hayek, Friedrich A. von, *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen: eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, Landsberg am Lech 1981b (Bd. 3; Recht, Gesetzgebung und Freiheit; Hayek, Friedrich A. von).
- Hayek, Friedrich A. von, *Die verhängnisvolle Anmaßung: die Irrtümer des Sozialismus*, Tübingen 1996 (Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen; Bd. 34).
- Hemmer, Hans-Rimbert, *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, 3. neubearb. und erw. Auflage, München 2002.
- Henderson, J. M., Quandt, R. E., *Mikroökonomische Theorie: eine mathematische Darstellung*, München 1983.
- Henning, Friedrich-Wilhelm, *Das vorindustrielle Deutschland 800 bis 1800*, 5. durchges. und erg. Auflage, Paderborn, München, Wien u. a. 1994 (Wirtschafts- und Sozialgeschichte /Friedrich-Wilhelm Henning; Bd. 1).
- Henrichsmeyer, Wilhelm, Witzke, Heinz Peter, *Agrarpolitik (Band 2): Bewertung und Willensbildung*, Stuttgart 1994.
- Herder-Dorneich, Ph., *Wirtschaftsordnungen: pluralistische und dynamische Ordnungspolitik*, Berlin 1974.
- Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975.
- Herdzina, Klaus, *Wettbewerbspolitik*, 5. vollst. überarb. Auflage, Stuttgart 1999.
- Herdzina, Klaus, *Einführung in die Mikroökonomik*, 7. Aufl., München 2001.
- Hoppmann, E., *Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975.
- Horn, Karen Ilse, *Moral und Wirtschaft: zur Synthese von Ethik und Ökonomik in der modernen Wirtschaftsethik und zur Moral in der Wirtschaftstheorie und im Ordnungskonzept der sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen 1996.
- Hubmann, Heinrich, Götting, Horst-Peter, *Gewerblicher Rechtsschutz: (Patent-, Gebrauchsmuster-, Geschmacksmuster-, Marken- und Wettbewerbsrecht); ein Studienbuch*, 7., völlig neubearb. Auflage, München 2002.
- Hübner, Emil, *Parlament und Regierung*, vom 18.03.2003, [<http://www.km.bayern.de/blz/web/100025>], letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].

- Huntington, Samuel P., *Der Kampf der Kulturen*, München, Wien 1996.
- Ilzhöfer, Volker, *Patent-, Marken- und Urheberrecht: Leitfaden für Ausbildung und Praxis*, 5. Auflage, München 2002.
- Jaspers, Karl, *Was ist Philosophie: ein Lesebuch*, München 1980.
- Jórasz, William, *Kosten- und Leistungsrechnung: Einführung mit Aufgaben und Lösungen*, 2., überarb. Auflage, Stuttgart 2000.
- Kantzenbach, Erhard, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, 2. durchgesehene Auflage, Göttingen 1967.
- Kantzenbach, Erhard, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs: weite Oligopole als Wettbewerbsbedingung*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 194-214.
- Kerber, Wolfgang, Budzinski, Oliver, *Wettbewerbspolitik: zum Problem wachsender Unternehmenskonzentration auf globalisierten Märkten*, in: Koch, Lambert T. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Wandel*, München, Wien 2001, S. 245-72.
- Kinne, Konstanze, *Effizienzvorteile in der Zusammenschlusskontrolle: eine vergleichende Analyse der deutschen, europäischen und US-amerikanischen Wettbewerbspolitik*, Baden-Baden 2000.
- Kirsch, Guy, *Neue Politische Ökonomie*, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf 1997.
- Klump, Rainer, *Einführung in die Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, München 1992.
- Knieps, Günter, *Netzökonomie: Grundlagen – Strategien – Wettbewerbspolitik*, Wiesbaden 2007.
- Knieps, Günter, *Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbspolitik*, in: WiSt Heft 5, Mai 1997, S. 232-6.
- Knieps, Günter, *Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik*, Berlin u. a. 2001.
- Koehlin, Florianne, *Auch gefangene Tiger sind nicht patentierbar*, [<http://www.freitag.de/2002/07/02071601.php>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Kolb, Gerhard, *Geschichte der Volkswirtschaftslehre: dogmenhistorische Positionen des ökonomischen Denkens*, München 1997.
- Krugman, Paul R., Obstfeld, Maurice, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 6. Auflage, München 2004.
- Krumbein, Thomas, *OpenOffice.org 2.0: Einstieg und Umstieg*, Bonn 2006.

- Külp, Bernhard, Berthold, Norbert, *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, München 1992.
- Lacroix, Eugène Leguen de (Hrsg.), *GAP – Die Gemeinsame Agrarpolitik erklärt*, Brüssel 2005 (Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung), auch im Internet: <http://europa.eu.int>.
- Landes, David S., *Wohlstand und Armut der Nationen: warum die einen reich und die anderen arm sind*, Berlin 2002.
- Leibenstein, Harvey, *Allocative Efficiency vs. »X-Efficiency«*, in: *American Economic Review* 56 (1966), S. 392-415.
- Luthardt, Wolfgang, *Direkte Demokratie: ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden 1994.
- Machlup, Fritz, *The political economy of monopoly: business, labor and government policies*, Baltimore 1952.
- Mantzavinos, Chrysostomos, *Wettbewerbstheorie: eine kritische Auseinandersetzung*, Berlin 1994.
- Meister, Urs, *Elektrizitätsmarkt: Wettbewerb und Entflechtung des »Swiss Grid«*, Avenir Suisse, Diskussionspapier 2007 [http://avenir-suisse.ch/content/themen/wachstum/uebertragungsnetz/mainColumnParagraphs/0/document1/70317_uebertragungsnetzte.pfd, letzter Aufruf vom 30. Januar 2008].
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, Schweitzer, Heike, *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 2., völlig erneuerte Auflage, München 2004.
- Miles, Marc A., Holmes, Kim R., O’Grady, Mary Anastasia, *2006 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation (Washington) und The Wall Street Journal (New York), 2006.
- Molitor, Bruno, *Wirtschaftspolitik*, 6. überarb. Aufl., München, Wien 2001.
- Monopolkommission, *Das allgemeine Wettbewerbsrecht in der Siebten GWB-Novelle*, 41. Sondergutachten, 2004.
- Monopolkommission, *Mehr Wettbewerb auf allen Märkten*, 10. Hauptgutachten, 1992/1993.
- Monopolkommission, *Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen*, 13. Hauptgutachten, 1998/1999.
- Monopolkommission, *Netzettbewerb durch Regulierung*, 14. Hauptgutachten, 2000/2001.
- Monopolkommission, *Wettbewerbsfähigkeit im Schatten »Nationaler Champions«*, 15. Hauptgutachten, 2002/2003.

- Monopolkommission, *Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!*, 16. Hauptgutachten, 2004/2005.
- Monopolkommission, *Anlagenband zum fünfzehnten Hauptgutachten*, 2002/2003.
- Morasch, Karl, *Industrie- und Wettbewerbspolitik: Zentralisierung oder Dezentralisierung*, München, Wien 2003.
- Morgan, Gareth, *Bilder der Organisation*, München 1997.
- Neumann, Manfred, *Wettbewerbspolitik: Geschichte, Theorie und Praxis*, Wiesbaden 2000.
- Neuscheler, Tillmann, *Über die Aussagekraft von Konzentrationsraten im Oligopol*, in: Berthold, Norbert, Lingenfelder, Michael (Hrsg.), *WiSt*, Heft 9, 2004, S. 545-550 (München, Frankfurt a. M.).
- Novartis, *Patente in der Biotechnologie*, 1999, Infobroschüre auch als pdf-Datei unter www.novartis.com zu erhalten.
- Oberender, Peter, Daumann, Frank, *Industriepolitik*, München 1995.
- Olten, Rainer, *Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik*, 2. unwes. veränd. Aufl., München, Wien 1998.
- Ott, Alfred E., *Grundzüge der Preistheorie*, 3. überarb. Aufl., Göttingen 1979.
- Perridon, Louis, Steiner, Manfred, *Finanzwirtschaft der Unternehmung*, 12. Auflage, München 2003.
- Peters, Hans-Rudolf, *Wirtschaftspolitik*, München, Wien 1992.
- Pirenne, Henri, *Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im Mittelalter*, 7. Aufl., Tübingen, Basel 1994. (UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher Bd. 33).
- Pöll, Günther, *Horizontale Fusionen und Marktmacht*, in: *WISU* · Heft 4 · 2004, S. 546-555.
- Porter, Michael E., Schwab, Klaus, Sala-i-Martin, Xavier, Lopez-Claros, Augusto, *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, The World Economic Forum 2005.
- Pütz, Theodor, *Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik*, 4. Auflage, Stuttgart, New York 1979.
- Reich, Utz-Peter, Braakmann, Albert, *Das Sozialprodukt einer Volkswirtschaft: Grundsätze, Berechnung, Bedeutung*, Stuttgart, Berlin, Köln 1995.

- Reichling, Peter, *Basel II: Rating und Kreditkonditionen*, in: Reichling, Peter (Hrsg.), *Risikomanagement und Rating: Grundlagen, Konzepte, Fallstudie*, Wiesbaden 2003, S. 3-19.
- Rhiel, Alois, *Rede Dr. Rhiel – Energiekongress*, 2007, [http://www.cdu-fraktion-hessen.de/download/Reden_Fraktion/Energiekongress_Rede_Minister%20Rhiel.pdf, letzter Aufruf vom 30. Januar 2008].
- Richter, Rudolf, *Institutionen ökonomisch analysiert: zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiet der Wirtschaftstheorie*, Tübingen 1994.
- Richter, Rudolf, Furubotn, Eirik G., *Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung*, 2. durchges. u. erg. Auflage, Tübingen 1999.
- Rosa, Hartmut, *Wettbewerb als Interaktionsmodus: kulturelle und sozialstrukturelle Konsequenzen der Konkurrenzgesellschaft*, in: Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 34. Jahrgang, Heft 1, März 2006, S. 82-104.
- Rose, Klaus, Sauernheimer, Karlhans, *Theorie der Außenwirtschaft*, 11. völlig überarb. und erw. Aufl., München 1992.
- Roth, Claudia, *Das Politikmonopol der Parteien durchbrechen – Direkte Demokratie stärken*, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 68 vom August 2002 der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut), *Kontrovers diskutiert: Direkte Demokratie auf Bundesebene?*, S. 2-4, [http://www.insm.de/Downloads/PDF_-_Dateien/Publikationen_Kostenlose_Downloads/Stiftung_Marktwirtschaft/argument68.pdf, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Sandvoss, Ernst R., *Geschichte der Philosophie, Band 2: Mittelalter, Neuzeit, Gegenwart*, München 1989.
- Schefold, Betram, Carstensen, Kristian, *Die klassische Politische Ökonomie*, in: Issing, Otmar (Hrsg.), *Geschichte der Nationalökonomie*, 3. überarb. u. erg. Aufl., München 1994.
- Schiller, Theo, *Direkte Demokratie: eine Einführung*, Frankfurt am Main 2002.
- Schmidt, Ingo, *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: eine interdisziplinäre Einführung*, 7. neu bearb. Aufl., Stuttgart 2001.
- Schmidt, Ingo, Elßer, Stefan, *Innovationsoptimale Unternehmensgrößen und Marktstrukturen: die Neo-Schumpeter-Hypothesen*, in *WiSt* Heft 11, November 1990, S. 556-562.
- Schmidt, Ingo, Röhrich, Martina, *Zielkonflikte zwischen dem Erhalt kompetitiver Marktstrukturen und der Realisierung von Effizienzsteigerungen durch externes Unternehmenswachstum*, in *WiSt* · Heft 4 · April 1992, S. 179-184.
- Schmidt, Ingo, Schmidt, André, *X-Ineffizienz, Lean Production und Wettbewerbsfähigkeit*, in: *WiSt* Heft 2, Februar 1996, S. 65- 71.

- Schneck, Ottmar, *Finanzierung*, 2. Auflage, München 2004.
- Schulz, Norbert, *Wettbewerbspolitik: eine Einführung aus industrieökonomischer Perspektive*, Tübingen 2003.
- Schulze, Hagen, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, Limitierte Sonderausgabe, München 1999 (Beck'sche Reihe; 4024).
- Schumann, Jochen, *Die Wegbereiter der modernen Preis- und Kostentheorie*, in: Issing, Otmar, *Geschichte der Nationalökonomie*, 3. Aufl., München 1994, S. 163-192.
- Schumann, Jochen, Meyer, Ulrich, Ströbele, Wolfgang, *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, 7. neubearb. u. erw. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1999.
- Schumpeter, Joseph A., *Der Prozess der schöpferischen Zerstörung*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 118-123.
- Schumpeter, Joseph A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. erw. Aufl. Tübingen, Basel 1993. (UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher; 172).
- Schwenn, Kerstin, *Zum Schutz des Wettbewerbs*, (2005), [<http://www.faz.net/s/Rub4D8A76D29ABA43699D9E59C0413A582C/Doc~E916364462A3643978F97441FF435EB60~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- Seitz, Michael J., *Staatliche Industriepolitik: Begründungen, Instrumente und Probleme*, Baden-Baden 2000.
- Sen, Amartya, *Ökonomie für den Menschen: Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München 2002.
- Simons, Jürgen, *Industriepolitik: Theorie, Praxis, politische Kommunikation*, Stuttgart 1997.
- Sinn, Hans-Werner, *Der letzte kriegt die Krümel*, in: WiWo Nr. 27 vom 24.06.2004, S. 26-7.
- Smith, Adam, *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München 1978.
- Soltwedel, Rüdiger et al., *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Tübingen 1986 (Kieker Studien; Bd. 202).
- Statistik Austria, *Statistisches Jahrbuch 2003*.
- Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2004*.
- Steckler, Brunhilde, *Grundzüge des gewerblichen Rechtsschutzes: Lizenzen, Marken, Muster und Patente*, 2., vollst. überarb. Auflage, München 1996.

- Stigler, G. J., *Die vollständige Konkurrenz im historischen Rückblick*, in: Herdzina, Klaus (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 30-53.
- Stobbe, Alfred, *Volkswirtschaftslehre II: Mikroökonomik*, Berlin, Heidelberg 1983.
- Streit, Manfred E., *Freiheit und Gerechtigkeit: ordnungspolitische Aspekte zweier gesellschaftlicher Grundwerte*, in: ORDO · Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft · Band 39, Stuttgart, New York 1988, S. 33-53.
- Streit, Manfred E., *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 6., durchgesehene und ergänzte Auflage, Stuttgart 2005.
- Tinbergen, Jan, *Wirtschaftspolitik*, Freiburg 1968.
- Tolksdorf, Michael, *Dynamischer Wettbewerb: Einführung in die Grundlagen der deutschen und internationalen Wettbewerbspolitik*, Wiesbaden 1994.
- Tuchtfeldt, Egon, *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, in: Issing, Otmar (Hrsg.), *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 2. überarb. Auflage, München 1988.
- Vaubel, Roland, *Reformen der europäischen Politikverflechtung*, 2004, [http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2004/2217/pdf/04_2bw.pdf, letzter Aufruf vom 09. Januar 2007].
- VdEW Baden-Württemberg, *Strompreise in Deutschland*, 2007, [http://vdew-bw.de/images/aktuell/Strompreise_Deutschland_2007.pdf, letzter Aufruf vom 30. Januar 2008].
- Voigt, Stefan, *Die Non Dilemma-These*, in: WiSt Heft 10, Oktober 1992, S. 516-519.
- Vorholz, Fritz, *Enteignung? Wettbewerb! : Hessens Wirtschaftsminister Alois Rhiel will Ex-Strommonopolisten entflechten*, in: Die Zeit, Nr. 41 vom 05.10.2006, S. 27.
- Walter, Rolf, *Wirtschaftsgeschichte: Vom Merkantilismus bis zur Gegenwart*, Köln 1995.
- Watrín, Christian, *Staatsaufgaben: die Sicht Walter Euckens und Friedrich A. von Hayeks*, in: Külp, Bernhard, Vanberg, Viktor (Hrsg.), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung: Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken*, Freiburg i. Br., Berlin, München 2000, S. 323-343.
- Weber, Rolf H., *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen: Studien zur staatlichen Regulierung und zum Einsatz der Regulierungsinstrumente in den Transport-, Kommunikations- und Energiemärkten in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Baden-Baden 1986 (Wirtschaftsrecht- und Wirtschaftspolitik; Bd. 86).
- Wehler, Hans-Ulrich, *Von der »Deutschen Doppelrevolution« bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges: 1849-1914*, München 1995 (Deutsche Gesellschaftsgeschichte/Hans-Ulrich Wehler; Bd. 3).

Weizsäcker, Carl Christian von, *Wettbewerb ist nicht alles: nur ein finanzstarker Großkonzern kann den Erdgasnachschub sichern*, in: Die Zeit, Nr. 20 vom 08.05.2004.

Welfens, Paul J. J., *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Berlin u. a. 1995.

Wied-Nebbeling, *Markt- und Preistheorie*, 2., verb. Auflage, Berlin u. a. 1994.

Wied-Nebbeling, Susanne, Schott, Hartmut, *Grundlagen der Mikroökonomik*, 2., verb. Auflage, Berlin u. a. 2001.

Willeke, Franz Ulrich, *Wettbewerbspolitik*, in: Issing, Otmar (Hrsg.), *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 2., überarbeitete Auflage, München 1988, S. 33-50.

Willems, Ulrich (Hrsg.), *Demokratie auf dem Prüfstand*, Opladen 2002.

Williamson, Oliver E., *Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs*, in: American Economic Review 58 (1968), S. 18-36.

Willms, Manfred, *Internationale Währungspolitik*, München 1992.

Wilson, Edward O., *Die Einheit des Wissens*, München 1998.

LEBENS LAUF

Holger Christian Stöhr

Diplom-Volkswirt (Univ.)

Persönliche Daten

Geburtsdatum/- ort: 30. Dezember 1970 in Laupheim (Württ.)
Familienstand: verheiratet, zwei Töchter
Staatsangehörigkeit: deutsch
Wehrdienst entfiel aufgrund der Regelung für dritte Söhne

Studium und Beruf

VWL-Diplom	1990 – 1996	Universitäten in Tübingen und Würzburg
Abschluss	05/1996	Universität Würzburg
Beruf	1996-1997	Hochschulabsolventenprogramm der VEBA OEL AG im Bereich Finanzcontrolling
	seit 01/1998	Freiberuflicher Dozent (hauptsächlich in der IHK-Aufstiegsfortbildung – Fachwirte, Fachkaufleute, Meister und Betriebswirte)
VWL-Promotion	01/2009	Abschluss des Promotionsverfahrens an der Universität Würzburg