

Günther, Eberhard

Article — Digitized Version

Die Beziehungen zwischen Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Günther, Eberhard (1972) : Die Beziehungen zwischen Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 8, pp. 405-408

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134431>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Die Beziehungen zwischen Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik

Eberhard Günther, Berlin

Häufig wird die Frage gestellt, wie die Wettbewerbspolitik flankierend für die Globalsteuerung eingesetzt werden kann. Nach Meinung des Präsidenten des Bundeskartellamtes, Prof. Dr. E. Günther, ist diese Fragestellung falsch. Er versucht nachzuweisen, daß die Wettbewerbspolitik im Vordergrund zu stehen hat und die Globalsteuerung darauf aufbaut.

Wettbewerbspolitik ist langfristige Wirtschaftsordnungspolitik, Konjunkturpolitik dagegen kurzfristige Prozeßpolitik. Dabei bildet die Wettbewerbspolitik den Rahmen für die Konjunktur- und Wachstumspolitik als Prozeßpolitik. Mit Hilfe der Wettbewerbspolitik soll die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus in jeder Situation der nach Dauer und Gestalt wechselnden Konjunkturzyklen gesichert werden. Daraus folgt, daß die Wettbewerbspolitik nur in Ausnahmefällen zur Lösung kurzfristiger, sich auf Grund ganz bestimmter Bedingungskonstellationen ergebender konjunkturpolitischer Probleme eingesetzt werden kann. Das heißt nicht, daß die Wettbewerbspolitik ohne jeden Einfluß auf die Konjunkturpolitik ist. Denn: die konjunkturpolitischen Instrumente greifen generell, d. h. ohne Abstellen auf spezielle konjunkturelle Situationen, um so besser, je erfolgreicher die Wettbewerbspolitik ihre Aufgaben löst. Konkret gesprochen heißt das: je umfassender dem Wettbewerbsprinzip als volkswirtschaftlichem Lenkungs- und Steuerungsinstrument Geltung verschafft wird und je wirksamer der Wettbewerb auf den einzelnen Märkten ist, desto erfolgreicher kann auch das konjunktur- und kreditpolitische Instrumentarium eingesetzt werden.

Stabilitätspolitische Ergänzung des Wettbewerbsprinzips

Wir wissen, daß die wirtschaftspolitische Steuerung moderner Industriegesellschaften Probleme aufwirft, die über das Wettbewerbsprinzip allein

nicht lösbar sind. Der Wettbewerb gewährleistet nicht ohne weiteres die Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher Ziele wie Preisstabilität, Vollbeschäftigung und stetiges Wirtschaftswachstum. Aus dieser Kenntnis ist vor einigen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland die rechtliche Institutionalisierung gewisser konjunktur- und finanzpolitischer Instrumente im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vorgenommen worden. Das Wettbewerbsprinzip zur Selbststeuerung der Mikrorelationen wurde durch das Instrumentarium der Globalsteuerung zur Beeinflussung der Makrorelationen ergänzt. Stand bis zu diesem Zeitpunkt das Wettbewerbskonzept im Zentrum aller Überlegungen, so wurde es durch die Einführung des Stabilitätsgesetzes zum linken und das Stabilitätsgesetz selbst zum rechten Schuh. Wir haben alle Anstrengungen zu machen, daß das Wettbewerbsprinzip linker Schuh bleibt und nicht nur zur Einlegesohle wird, wie es einmal mein Mitarbeiter Jörg Schlegel ausgesprochen hat.

Wir müssen allerdings sehen, daß auch bei Ergänzung der Lenkungsmittel zur wirtschaftspolitischen

Prof. Dr. Eberhard Günther, 60, ist Präsident des Bundeskartellamtes in Berlin und Honorarprofessor für Kartellrecht an der Technischen Universität Berlin. Bei der EWG-Kommission ist Prof. Günther deutsches Mitglied des Beratenden Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen.

Gestaltung gesamtwirtschaftlicher Kreislaufgrößen der Wettbewerb nicht alles vermag. So ergibt sich zum Beispiel ein Bedarf nach staatlicher wirtschaftspolitischer Intervention im Bereich der Strukturpolitik, des Umweltschutzes, der Bildungspolitik, der Vermögens- und Einkommenspolitik und in anderen Bereichen. Worauf es jedoch bei dieser Intervention entscheidend und immer wieder ankommt, ist die Beachtung der Rangfolge wirtschaftspolitischer Zielsetzungen. Soll das marktwirtschaftliche Koordinierungsprinzip erhalten bleiben, so müssen vor Realisierung aller übrigen anderen wirtschaftspolitischen Ziele Lösungen gefunden werden, die das Wettbewerbssystem intakt lassen, auch wenn sie die Voraussetzungen, unter denen Wettbewerb stattfindet, verändern. Das aber bedeutet, daß sich der Staat nach Möglichkeit auf eine Korrektur der Marktdaten beschränken und Prozeßinterventionen vermeiden sollte.

Erfolgreiche Wettbewerbspolitik als Voraussetzung

Damit dürfte unstrittig sein, auch in der Wissenschaft, daß konjunkturpolitische Instrumente generell um so besser greifen, je besser und je erfolgreicher die Wettbewerbspolitik ihre Aufgaben löst, d. h. je umfassender dem Wettbewerbsprinzip als volkswirtschaftlichem Lenkungs- und Steuerungsinstrument Geltung verschafft wird. So kann beispielsweise in einer Hochkonjunktur der wirksame Preiswettbewerb der Anbieter entscheidend dazu beitragen, den Konflikt, der bei freier Güter- und Lohnpreisbildung zwischen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität besteht, zu mildern. Er ist in einer solchen Situation der beste Garant dafür, daß überdurchschnittliche, d. h. durch den Lohnanstieg nur zum Teil kompensierte Produktivitätsfortschritte von Unternehmen in Wachstumsbranchen den Abnehmern der Produkte in Form von Preissenkungen zugute kommen. Die mangelnde Flexibilität der sogenannten administrierten Preise, die sowohl privatwirtschaftlich als auch von der öffentlichen Hand begründet sein können und die auf Märkten, auf denen ein wesentlicher Preiswettbewerb nicht gegeben ist, von den Anbietern allein unter Kosten- und Gewinn Gesichtspunkten festgesetzt werden, bildet ein Problem nicht nur für die Wettbewerbspolitik, sondern auch für die Konjunktur- und Wachstumspolitik.

Problem der vermachteten Märkte

Damit sind wir beim Problem der wirtschaftlichen Macht im Zusammenhang mit der Konjunktur- und Wachstumspolitik. Es spielt auch im Verhältnis zur Konjunktur- und Wachstumspolitik eine bedeutsame Rolle. In vermachteten Märkten begegnet man dem Phänomen der Starrheit der Preise nach unten. Industriestudien haben gezeigt, daß

marktmächtige Unternehmen bevorzugt das Vollkostenprinzip bei der Preisbildung verwenden.

Dieses Prinzip besagt, daß auf die gesamten durchschnittlichen Stückkosten bei gegebener Produktionsmenge eine relativ autonome Gewinnmarge aufgeschlagen werden kann. Je mehr ein Unternehmen im Wettbewerb steht, desto mehr muß es das Marktgeschehen, die Marktkräfte berücksichtigen bzw. um so weniger kann es eine autonome Gewinnpolitik betreiben und desto weniger kann es seine Gewinnmarge autonom bestimmen. Die Nachfrage stellt neben dem Verhalten der Konkurrenten die zu berücksichtigende Größe dar. Je mehr sich ein Unternehmen vom Wettbewerb entfernt, d. h. desto mächtiger und damit um so unabhängiger es vom Markte wird, desto autonomer kann es auch seine Gewinnmarge auf die Stückkosten aufschlagen, desto mehr kann es das Marktgeschehen ignorieren. Es kann Zielsetzungen wählen wie optimale Gewinngröße bei Sicherheit und Abgrenzung und Verbesserung der eigenen Marktanteile. Das heißt mit anderen Worten: mit zunehmender Marktmacht und damit steigender Sicherheit für das Unternehmen nimmt auch die Tendenz zur Starrheit der Preise nach unten und die Tendenz zu überhöhten Preisen zu. Das war der Grund, weswegen der Gesetzgeber in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen eingeführt hat.

Schwäche der GWB

In der Vergangenheit hat sich jedoch gerade die Anwendung der Bestimmungen des § 22 GWB als problematisch erwiesen. Sowohl die Quantifizierung der Wettbewerbsintensität als auch der Marktergebnisse im Hinblick auf die Tatbestandsmerkmale Marktbeherrschung und Mißbrauch bereiteten erhebliche Schwierigkeiten. In Fällen, in denen der Mißbrauch deutlich war, war der Nachweis der Marktbeherrschung häufig nicht zu führen, obwohl derartige Verhaltensweisen eben nur von marktmächtigen Unternehmen angewendet werden können. Die Schwäche des Instruments des § 22 hat sich damit herausgestellt; es verdient Erwähnung, daß auch die Beweisführung hinsichtlich des Mißbrauchs oft diffiziler und zeitaufwendiger ist als die Feststellung von marktbeherrschenden Stellungen.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der Anwendung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen ist von meinem Amt immer wieder darauf hingewiesen worden, daß das Gesetz einer Novellierung unterzogen werden müßte. Mit der Verbesserung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen muß eine Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen einhergehen. Zur Zeit ist das geltende Kartellgesetz

sehr ungleichgewichtig, da das Entstehen von Marktmacht durch Fusion keinerlei Kontrolle unterliegt. Die Fusionskontrolle ist damit das Kernproblem in der gegenwärtigen Diskussion um eine Novellierung des Kartellgesetzes. Denn werden durch Zusammenschluß marktbeherrschende oder marktmächtige Positionen aufgebaut, stellt der Marktmechanismus sein Funktionieren ein, ohne daß ein anderes automatisches Regulativ dafür einspringt.

Notwendige Konzentrationskontrolle

Das System der Marktwirtschaft baut auf dem Grundsatz auf, daß allen am Wirtschaftsleben Beteiligten die gleichen Chancen offenstehen. Diese Chancengleichheit wird durchbrochen und das Wirtschaftssystem empfindlich gestört, wenn es einzelnen möglich ist, durch Konzentration den Wettbewerbsmechanismus zu stören oder auszuschalten. Ohne Konzentrationskontrolle ist der Bestand der Marktwirtschaft als ein System, das Freiheit und soziale Gerechtigkeit garantieren soll, ernsthaft gefährdet. Hier stehen wir vor einer echten Bewährungsprobe unseres Systems. Zur Zeit gibt es, wie bereits ausgeführt, mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen keinerlei Möglichkeit, den Konzentrationsprozeß zu beeinflussen. Nach § 23 sind Zusammenschlüsse bestimmter Größenordnung beim Bundeskartellamt lediglich anzeigepflichtig. Wir können mit anderen Worten den Konzentrationsprozeß nur beobachten und Gefahren aufzeigen.

Im Zusammenhang mit der Konjunktur- und Wachstumspolitik und mit anderen flankierenden Globalmaßnahmen des Staates gewinnt daher auch unter diesen Gesichtspunkten die Einführung einer Fusionskontrolle und die Verbesserung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen unter dem Aspekt eine sehr wesentliche und bedeutende Rolle. Sollte der Regierungsentwurf, wie er gegenwärtig im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages beraten wird, Gesetz werden, wären wir einen erheblichen Schritt weiter. Das fundamentale Ungleichgewicht im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wäre damit ausgeräumt. Leider werden wir in Anbetracht der gegenwärtigen parlamentarischen Situation die Kartellgesetznovelle wohl für diese Le-

gislaturperiode abschreiben können. Ich habe jedoch die Hoffnung, daß nach den Neuwahlen die Bundesregierung die Beratungen zu diesem Gesetzeswerk unverzüglich aufnehmen wird.

Die Marktmacht spielt im Rahmen der Preisgestaltung eine besondere Rolle. Auf Grund ihrer Macht können die Unternehmen ihre Preise nach unten einfrieren. Unternehmen, die sich im Wettbewerb bewegen, müssen sich jedoch dem Marktmechanismus stellen. Ihre Preise sind marktdeterminiert im Sinne des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage. Mit anderen Worten: im Wettbewerb spielt der Preis tendenziell die Rolle eines kurzfristigen Marktregulators, während der Preis auf Märkten mit marktmächtigen Unternehmen diese Rolle einbüßt und je nach konjunktureller Situation zur Starrheit nach unten sowie zur Überhöhung tendiert.

Fazit: Die Wettbewerbspolitik kann, wenn sie wirksam gestaltet ist, entscheidend dazu beitragen, die Erfolgsaussichten der Konjunkturpolitik als Prozeßpolitik zu erhöhen. Eine intensive Wettbewerbspolitik schafft langfristig die wesentlichen Voraussetzungen für die Globalsteuerung mit dem Instrumentarium der Konjunktur- und Kreditpolitik; mit anderen Worten: je geringer die Intensität des Wettbewerbs auf den Märkten ist, desto schwerer fällt die Globalsteuerung mit konjunkturpolitischen Mitteln und desto unwirksamer ist der Einsatz des konjunktur- und kreditpolitischen Instrumentariums.

Internationale Koordinierung der Wettbewerbspolitik

Die vorausgegangenen Ausführungen gelten für den nationalen ebenso wie für den internationalen Bereich. Die Bekämpfung der Inflation als internationales Phänomen erfordert ein neues Denken weit über die nationalen Grenzen hinaus. Es genügt nicht mehr, daß ein Land sich auf die Sicherstellung des Wettbewerbs im Inland konzentriert, ohne sich darum zu kümmern, ob sich Unternehmen im Ausland wettbewerbsbeschränkend verhalten oder nicht. Das damit verbundene Problem wird zum Beispiel bei den Exportkartellen deutlich, die auch bei Verbot der Kartellierung im Inland in der Regel erlaubt werden, wenn sich ihre Wirkung auf die Märkte im Ausland beschränkt.

VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 3610 61

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

Auch Wettbewerbsbeschränkungen durch internationale Kartelle lassen sich durch nationale Alleingänge nicht lösen¹⁾; ebensowenig das immer dringlicher werdende Problem des Einflusses der multinationalen Unternehmen. Will man dieser Vorgänge Herr werden, so ist eine internationale Koordination der Wettbewerbspolitik durch Errichtung eines internationalen Wettbewerbsrates unerlässlich. Würde diese Maßnahme ergriffen, wäre damit gleichzeitig ein Schritt zur Bekämpfung der weltweiten Inflation getan.

Empfehlungen der OECD

Ein ermutigendes Zeichen in dieser Richtung ist die Empfehlung des Ministerrates der OECD vom 26. Januar 1972 über wettbewerbspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der schleichenden Inflation. Diese Empfehlung basiert auf dem Inflationsbericht der OECD vom November 1970, der im Laufe des Jahres 1971 vom Wettbewerbskomitee der OECD unter meiner Mitarbeit mehrfach beraten wurde. Dieses Wettbewerbskomitee hat die engen Beziehungen zwischen einer intensiven Wettbewerbspolitik und der Bekämpfung der schleichenden Inflation herausgearbeitet und dem Ministerrat einen Entwurf einer Empfehlung zur Billigung vorgelegt, die dann vom Ministerrat am 26. Januar 1972 verabschiedet wurde.

In dieser Empfehlung geht der Ministerrat von der Erkenntnis aus, daß eine wirksame Wettbewerbspolitik ein wichtiger Faktor bei der Erzielung von optimalem Wirtschaftswachstum und Preisstabilität ist und daß Maßnahmen zur Wettbewerbsintensivierung einen Druck auf Kosten, Preise und Gewinne ausüben und damit zur Bekämpfung der Inflation beitragen. Dementsprechend hat der Ministerrat den Regierungen der Mitgliedsländer empfohlen:

„1. Unverzüglich im Rahmen ihrer bestehenden Gesetze Maßnahmen zu treffen, um

- (i) ihre Wettbewerbsgesetze mit großer Umsicht gegen die schädlichen Auswirkungen insbesondere von
 - (a) Preis- und Marktaufteilungsabsprachen
 - (b) monopolistischen und oligopolistischen Preispraktiken und
 - (c) wettbewerbsbeschränkende Praktiken auf dem Gebiet der Patente und Lizenzen anzuwenden;
- (ii) die Preissituation in monopolistisch oder oligopolistisch strukturierten Schlüsselindustrien

¹⁾ Vgl. auch Fr. Fr. Gundersen: Kontrollen med karteller og storbedrifter. Universitetsforlaget, in Adresseavisen Trondheim torsdag 17. april 1972

ihrer Wirtschaft zu überwachen, um überhöhte Preise durch die ihnen zur Verfügung stehenden administrativen oder rechtlichen Mittel zu senken;

- (iii) zu prüfen, ob die für die Anwendung der Wettbewerbsgesetze verantwortlichen Institutionen über angemessene Mittel verfügen, um die oben in Abs. (i) und (ii) umrissenen Maßnahmen durchführen zu können;
- (iv) ihre Verbraucherpolitik in bezug auf Verbraucherschutz, -aufklärung und -information zu verstärken, soweit dies zu einem wirksameren Funktionieren des Wettbewerbs beiträgt;

2. die Ratsamkeit der Durchführung folgender längerfristiger Maßnahmen zu prüfen, die möglicherweise neue Gesetze erfordern:

- (i) strengere Maßnahmen — sei es nach dem Verbots-, sei es nach dem Mißbrauchsprinzip — gegenüber vertikalen Preisbindungen, Preisempfehlungen (sofern diese sich ebenso auswirken wie Preisbindungen) und in Verbindung mit Preisbindungen oder Preisempfehlungen angewendete Lieferverweigerungen;
- (ii) wirksame Bestimmungen gegen das schädliche Verhalten von Monopolen und Oligopolen;
- (iii) wirksame Bestimmungen gegen unerwünschte Konzentrationen und Zusammenschlüsse von Unternehmen, die den Wettbewerb ungebührlich beschränken;
- (iv) Ausdehnung ihrer Gesetze auf wettbewerbsbeschränkende Praktiken in Dienstleistungsindustrien oder in denjenigen Ausnahmebereichen, in denen sie nicht oder nicht voll anwendbar sind, falls diese Ausnahmen im Hinblick auf das öffentliche Interesse nicht ausreichend gerechtfertigt sind.“

Der Ministerrat hat darüber hinaus den Expertenausschuß für wettbewerbsbeschränkende Praktiken angewiesen, auf seiner Tagung im Herbst 1972 zu prüfen, welche Fortschritte insbesondere hinsichtlich der kurzfristigen Maßnahmen auf diesem Gebiet erzielt worden sind, und dem Rat darüber zu berichten.

Mit dieser Empfehlung des Ministerrates der OECD ist erstmalig auf internationaler Ebene ein Ansatz für eine gemeinsame Konjunktur- und Wachstumspolitik auf der Basis einer verschärften Wettbewerbspolitik gemacht worden. Das Problem der internationalen Inflationsbekämpfung hat damit eine neue Dimension erhalten. Nachdrücklich wurde in der Empfehlung festgestellt, daß auf der Basis einer besseren und aktiveren Wettbewerbspolitik dieses weltweite Problem einer Lösung näher gebracht werden kann.