

Hoppmann, Erich; Sölter, Arno; Krüper, Manfred

Article — Digitized Version

Kartellamt als Preiskommissar?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hoppmann, Erich; Sölter, Arno; Krüper, Manfred (1974) : Kartellamt als Preiskommissar?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 8, pp. 389-400

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134714>

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.

Kartellamt als Preiskommissar?

Das Bundeskartellamt überprüft seit einiger Zeit die Preise und Kosten marktbeherrschender Unternehmen. Ist solch eine Preiskontrolle sinnvoll?

Preiskontrolle – Mittel der Systemveränderung

Erich Hoppmann, Freiburg i. Br.

Die 2. Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) im Herbst 1973 war Anlaß zu neuen Aktivitäten des Bundeskartellamtes gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen. Die Öffentlichkeit erfuhr davon vor allem durch die Hearings, die gegenüber Unternehmen der Mineralölindustrie und der Pharmazeutischen Industrie stattgefunden haben. Die 2. Novelle hat zwar keine Änderung des Mißbrauchsbegriffs gebracht, sie hat lediglich den Kreis der unter die Mißbrauchsaufsicht fallenden Unternehmen erweitert. Dennoch hat das Bundeskartellamt offenbar auch einen erweiterten Mißbrauchsbegriff angewendet, indem es die Befugnis in Anspruch nahm, auch Preise und Kosten der betroffenen Unternehmen zu überprüfen.

Die öffentliche Diskussion hat sich vor allem auf die Frage konzentriert, ob das Bundeskartellamt überhaupt eine solche

Befugnis habe. Vom Amt selbst wird sie beansprucht, von den betroffenen Unternehmen wird sie – bisher jedenfalls noch – teilweise verneint. Vom Bundeswirtschaftsministerium wird eine mittlere Linie eingenommen, es bejaht eine Befugnis in besonderen Fällen bei *Preiserhöhungen*, und zwar nur soweit diese „machtbedingt“ sind. Welche Auffassung zutrifft, wird jedoch von den Gerichten, d. h. in letzter Instanz vom Bundesgerichtshof entschieden werden. Deshalb seien zu dieser Frage hier keine Ausführungen gemacht.

Unabhängig von der derzeitigen Rechtslage stellt sich die *politische Frage*, ob den Kartellämtern eine solche Befugnis, Preise zu kontrollieren, übertragen werden sollte oder nicht. Um eine Antwort zu finden, muß erstens geklärt werden, welche Zwecke mit einer Preiskontrolle verfolgt werden sollen, und zweitens, ob eine kartellbehördliche Preiskontrolle geeignet ist, diese Zwecke zu erreichen.

Die Befürworter einer kartellbehördlichen Preiskontrolle sind keine homogene Gruppe, die von ihnen verfolgten Zwecke sind recht unterschiedlich:

Preiskontrolle als Mittel der Inflationsbekämpfung: Mächtige Unternehmen seien in der Lage, eine Inflation, nämlich die „administered prices inflation“, in Gang zu setzen. Durch Preiskontrolle könne dies verhindert werden. Diese Auffassung findet sich etwa in früheren Gutachten des Sachverständigenrates, in neuerer Zeit auch in Verlautbarungen aus dem Bundeskartellamt und in der Publizistik.

Preiskontrolle als Mittel des Verbraucherschutzes: Durch Unternehmen, die keiner hinreichenden wettbewerblichen Kontrolle unterliegen, würde eine „Ausbeutung der Verbraucher“ erfolgen. Die Kartellbehörden sollen durch Preiskontrollen den Schutz der Verbraucher übernehmen. Diese Auffassung wird ebenfalls vom Bundeskartellamt

vertreten, sie findet sich indirekt auch in der jüngsten Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für das Jahr 1973.

□ *Preiskontrolle als Mittel der Systemveränderung:* Preiskontrolle habe den Zweck, „Voraussetzungen für eine offensive gesellschaftliche Kontrolle“ zu schaffen. Man betrachtet ihre Einführung als eine „systemverändernde Reform“, nämlich als Instrument zur Transformation des Marktsystems in eine staatliche Steuerung. Diese Auffassung findet sich beispielsweise in Beschlüssen der Bundeskongresse der Jungsozialisten.

Welchen Zweck man auch immer mit einer kartellamtlichen Preiskontrolle erreichen möchte, entscheidend ist letztlich die Frage, ob Preiskontrolle überhaupt ein geeignetes Mittel ist, ihren jeweiligen Zweck zu erreichen. Diese Frage wird jedoch überraschend wenig diskutiert. Für eine einigermaßen rationale Wirtschaftspolitik kommt es jedoch nicht darauf an, mit wie heißem Herzen man bestimmte Zwecke anstrebt, sondern ob die vorgesehenen Instrumente überhaupt die gewünschten Wirkungen entfalten. Wie operiert eine kartellbehördliche Preiskontrolle?

Inflationsbekämpfung?

Zunächst muß der Kreis der Unternehmen definiert werden, die einer Preiskontrolle unterworfen werden sollen. Nach der zur Zeit geltenden Fassung des GWB ist dieser Kreis durch den Begriff der „marktbeherrschenden Unternehmen“ bestimmt. Will man kartellbehördliche Preiskontrolle zur Inflationsbekämpfung einsetzen, dann wird durch diese Einschränkung – abgesehen davon, daß Inflation ohnehin nicht durch Preiskontrollen bekämpft werden kann –

die Kartellbehörde ihrer Möglichkeiten beraubt. Zur Inflationsbekämpfung müßte man, wie es der Sachverständigenrat in einem seiner Gutachten forderte, jene Unternehmen kontrollieren, die „spektakuläre“ Preiserhöhungen vornehmen und deren Preise „strategische Bedeutung“ haben.

Folgt man diesem Programm, dann kann man nicht mehr vorher prüfen, ob die betreffenden

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Erich Hoppmann, 50, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg i. Br. und Leiter des dortigen Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung. Schwerpunkte seiner Forschungstätigkeit bilden die Wirtschaftssysteme sowie Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik.

Arno Sölter, 62, Dipl.-Kfm., ist Leiter der Abteilung Wettbewerbsordnung im Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. sowie Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e. V. in Köln. Er ist zudem als Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Arbeitskreises Kooperationsförderung tätig.

Dr. Manfred Krüper, 32, ist Leiter der Wirtschaftsabteilung der IG Chemie – Papier – Keramik in Hannover und Lehrbeauftragter an der Gesamthochschule Essen.

Unternehmen „marktbeherrschend“ sind, denn „spektakuläre“ Preiserhöhungen gibt es auch bei funktionierendem Wettbewerb, und „strategische“ Preise (etwa Wohnungsmieten) setzen nicht notwendigerweise Marktbeherrschung voraus. Andererseits sind die Preise jener Unternehmen, die vom Kartellamt bisher als marktbeherrschend festgestellt wurden (z. B. Kaffee-Filter oder eine Rinderbesamungsanstalt) nicht notwendigerweise von „strategischer“ Bedeutung für die Inflation. Preiskontrolle als Instrument der Inflationsbekämpfung ist insoweit mit Mitteln des GWB nicht möglich.

Die marktbeherrschenden Unternehmen

Auch wenn man sich auf den „Schutz der Verbraucher vor Ausbeutung“ beschränkt, muß jeweils festgestellt werden, ob eine Unternehmung marktbeherrschend ist. Das ist jedoch nicht auf Grund objektiver Kriterien möglich. Die 2. Novelle zum GWB hat deshalb als Vermutungskriterien numerische Werte für Marktanteile in das Gesetz aufgenommen. Jedoch liefert auch die Errechnung von Marktanteilen keine objektiven Maßstäbe, da sie eine Bestimmung des sogenannten relevanten Marktes voraussetzt, der nur durch eine wertende Entscheidung abgegrenzt werden kann. Beispielsweise vertrat das Bundeskartellamt in einer öffentlichen Anhörung die Auffassung, daß die Arzneimittelfirma Merck auf einem bestimmten Markt 40,6 % Marktanteil besitze, während die Firma Merck diesen Marktanteil auf 1 % bezifferte. „Marktbeherrschung“ ist kein Tatbestand, der rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechend so definiert werden kann, daß ein Unternehmen vorher wissen könnte, ob es in den Kreis der zu kontrollierenden Unternehmen gehört oder nicht.

Vor allem jedoch ist es problematisch, Unternehmen allein deshalb, weil sie über große Marktmacht verfügen, einer Kontrolle zu unterwerfen. Jedes Unternehmen, das seine Konkurrenten durch bessere Leistungen übertrifft, das neue Produkte, neue Verfahren, neue Märkte schafft und dadurch einen wettbewerblichen Vorsprung gewinnt, erwirbt Marktmacht gegenüber seinen Konkurrenten. Wettbewerb ist deshalb ein Prozeß, in dem Unternehmen Marktmacht gewinnen und in dem zugleich Marktmacht anderer reduziert wird. Marktmacht ist ein wesentliches Merkmal jedes wettbewerblichen Prozesses. Ein alter Grundsatz des Antitrustrechts lautet deshalb, daß ein erfolgreicher Wettbewerber, wenn er eine führende Position erworben hat, nicht durch die Antitrustbehörden dieser Position beraubt werden soll. Es soll ihm lediglich verboten sein, Konkurrenten und Nachahmer durch „monopolisierende Praktiken“ daran zu hindern, ihm nachzufolgen, ihn nachzuahmen und ihn eventuell zu überflügeln.

Deshalb wäre es wettbewerbspolitisch notwendig, zwischen „wettbewerblicher Marktmacht“ und „wettbewerbsbeschränkender Marktmacht“ zu unterscheiden. Erstere ist progressiv und expansiv, letztere ist restriktiv. Die traditionale Preistheorie hatte meist nur die letztere beschrieben, das Paradebeispiel der Lehrbuchliteratur war das „Cournot'sche Monopol“. Erst in jüngerer Zeit wird auch das Entstehen von wettbewerblicher Marktmacht zunehmend analysiert, man spricht dann von „prozessuellem Monopol“. Im Sinne der Wettbewerbstheorie handelt es sich genau genommen jedoch gar nicht um ein Monopol, sondern um einen aggressiven Wettbewerber. Werden marktmächtige Unternehmen schlechthin, d. h. einschließlich der „prozessualen Mono-

pole“ einer kartellbehördlichen Preiskontrolle unterstellt, so werden gerade diejenigen Unternehmen, die der Motor des Wettbewerbs sind, einer staatlichen Kontrolle unterworfen.

Mißbrauch und die Philosophie des Als-ob

Will man mißbräuchliche Preiserhöhungen bekämpfen, so muß die Kartellbehörde zunächst die „machtbedingten“ und die „marktbedingten“ Effekte in Mark und Pfennig auseinanderrechnen. Die Wirtschaftswissenschaften können ihnen hierbei jedoch nicht helfen, denn sie können nichts darüber aussagen, wie hoch in einem konkreten Fall der „richtige“ Wettbewerbspreis ist. Deshalb konstruierte man eine Fiktion, den sogenannten Als-ob-Wettbewerbspreis, und es ist eine heftige Diskussion darüber entbrannt, ob die Kartellbehörden rechtlich befugt sind, den Als-ob-Wettbewerb zur Grundlage ihrer Mißbrauchsaufsicht zu machen. Da bisher jedoch niemand in der Lage gewesen ist, konkret zu spezifizieren, wie dieser Als-ob-Wettbewerbspreis eigentlich ermittelt oder ausgerechnet werden kann, mutet diese Diskussion recht kurios an, denn sie streitet um etwas, was es nicht gibt.

Um Spekulationen und Fiktionen auszuweichen, verfiel man auf den Ausweg, jeweils einen sogenannten Vergleichsmarkt zu suchen. Entweder macht man einen Zeitvergleich (before-after Methode) oder man vergleicht regional verschiedene Märkte (yardstick Methode), wozu man eine Rechtsprechung aus der Mißbrauchsaufsicht über freigestellte Kartelle anwenden zu können glaubte. Die Vergleichsmarktmethode mag in dem Kartellfall eine gewisse Berechtigung gehabt haben, hier ist sie jedoch genau so problematisch wie die Als-ob-Methode. Da

nämlich die verglichenen Märkte verschieden sind, müssen sie erst vergleichbar gemacht werden. Alle Faktoren, die die Vergleichbarkeit stören, müssen gedanklich eliminiert und ihre Einflüsse auf den Preis hypothetisch rechnerisch addiert oder subtrahiert werden. Die Fiktionen und Spekulationen, die hierbei notwendig sind, sind keinesfalls weniger gravierend als beim Als-ob-Verfahren.

Die Idee der Kostenkontrolle

Um überhaupt einen Ansatzpunkt für die Preiskontrolle zu finden, muß man den zu kontrollierenden Preis zu irgendeinem Maßstab in Beziehung setzen. Deshalb pflegt man auf die Kosten Bezug zu nehmen. Man sagt, die Preise müssen in einer angemessenen Relation zu den Kosten stehen. Dieser Ansatz, daß die Preise durch die Kosten „gerechtfertigt“ sein müßten, hat jedoch gravierende Mängel. Es ist eine alte Erkenntnis der Wettbewerbstheorie, daß restriktive Marktmacht durchaus nicht zu hohen Gewinnen führen muß, sondern daß in derartigen Unternehmen „ein ruhiges Leben“ geführt wird, daß „organisational slack“ gebildet wird, daß ein konfliktfreies Betriebsklima auf Grundlage geringerer Effizienz praktiziert wird, kurz, daß keine Gewinne, sondern Kostenüberhöhungen entstehen. Wenn man das Konzept der Kostenrechtfertigung dennoch anwenden will, wird es deshalb notwendig, eine Kostenkontrolle vorzunehmen, um festzustellen, wie hoch die „richtigen“ Kosten, d. h. die „Wettbewerbskosten“ wären.

Kosten werden von Unternehmen jedoch in der Hoffnung und Erwartung eingesetzt, daß der Markt sie erstatten wird. Ob man fixe Kosten progressiv, degressiv oder proportional verteilt, ob man die Lebensdauer einer Anlage länger oder kürzer einschätzt, ob man die technische

Veralterung früher oder später erwartet usw., das alles erfordert eine unternehmerische Entscheidung unter Ungewißheit. Es „gibt“ deshalb keine objektiv zurechenbaren Kosten, die durch einen Akt der Erkenntnis im Wege empirischer Forschung „entdeckt“ werden könnten. Die Zurechnung der Kosten wird immer nur durch einen die Risiken und Chancen abwägenden Akt unternehmerischer Entscheidung bestimmt. Das Ergebnis des Marktprozesses und die ex ante „richtige“ unternehmerische Entscheidung können durch einen Verwaltungsbeamten oder durch einen Richter ebensowenig vorgehenommen werden wie durch einen analysierenden Nationalökonom. Die hypothetische Ermittlung von „Wettbewerbskosten“ erfordert eine Beurteilung des gesamten Geschäftsverhaltens einer Unternehmung und ist darüber hinaus ebenso spekulativ und fiktiv wie die Ermittlung eines Als-ob-Wettbewerbspreises.

Das Gewinnargument

Selbst wenn man jedoch einmal unterstellt, daß es „Wettbewerbskosten“ als objektiv feststellbare Kosten gäbe, wäre der preiskontrollierenden Behörde noch nicht gedient, denn sie müßte zusätzlich noch wissen, wie hoch der „Wettbewerbsgewinn“ wäre. Auch diese Frage ist objektiv nicht beantwortbar. Die Unternehmen werden unter anderem dadurch zu Wettbewerb stimuliert, daß es eine einigermaßen aussichtsreiche Chance auf Gewinne gibt. Und in der Tat sind hoch progressive Wirtschaftszweige, d. h. Wirtschaftszweige mit hoher Innovationsrate und großer Wettbewerbsintensität häufig durch hohe Gewinnraten gekennzeichnet. „Wettbewerbsgewinne“ können also recht hoch sein, sie können aber auch infolge wettbewerblicher Erosion niedrig sein. Andererseits mögen „Monopolgewinne“ zwar gelegentlich

hoch sein, sie können aber auch – und das ist oft beschrieben worden – sehr gering sein. Einen „Wettbewerbsgewinn“, den man als operationalen Maßstab für die „richtige“ Höhe der Preise verwenden könnte, gibt es deshalb ebensowenig wie objektive „Wettbewerbskosten“.

Folgen für den Wettbewerb

Zur Beantwortung der Frage, ob und wann der Preis, den ein Unternehmen für eines seiner Produkte nimmt, „machtmäßig“ überhöht ist, gibt es keine objektiven Kriterien. Weder gibt es objektiv feststellbare „Wettbewerbskosten“, noch gibt es einen „Wettbewerbsgewinn“, um aus ihnen einen Als-ob-Preis abzuleiten. Es sind deshalb Eingriffe der Kartellbehörde zum Zwecke der Preiskontrolle für die Betroffenen nicht vorhersehbar. Daraus entstehen den Unternehmen neue Risiken. Diese lassen sich dadurch ausschalten, daß man nicht darauf wartet, ob die Kartellbehörde irgendwann einmal überraschend sich als Preiskommissar in Szene setzt, sondern daß man sich mit ihr bereits vorher arrangiert. Man wird sich bei Preisänderungen vorsorglich mit ihr in Verbindung setzen, um eine verbindliche Antwort zu erhalten, ob die Preise als „mißbräuchlich“ angesehen werden oder nicht.

Eine derartige „Vorprüfung“ hat für ein Unternehmen mehrere Vorteile. Es erhält die Sicherheit, daß die Kartellbehörde für den Planungszeitraum keine Preisherabsetzungen anordnen wird, es vermeidet ferner das Risiko eines kostspieligen, das Ansehen in der Öffentlichkeit eventuell schädigenden Prozesses, und es kann schließlich nach außen geltend machen, daß seine Preise kartellbehördlich „genehmigt“, also gerechtfertigt sind. Auf Seiten der Kartellbehörde wird man in jedem Falle einen „angemessenen Gewinnaufschlag“ auf die „ange-

messenen Kosten“ konzidieren müssen, den man zugleich in seiner Höhe begrenzt. Werden jedoch in dieser Weise ein „angemessener Gewinn“ und „angemessene Kosten“ fixiert, dann sind die Anreize für Unternehmen, durch wettbewerbliche Anstrengungen einen höheren Gewinn zu erzielen, ebenso reduziert wie die Anreize, Kosten zu senken, Verbesserungen einzuführen und die Leistungen zu steigern.

Transformation des Marktsystems

Die Kartellbehörde wird mit den Unternehmen einen ständigen Dialog führen, welche Kosten und Gewinne „angemessen“ sind, und die Unternehmen werden sich dabei ihre Preise behördlich „absegnen“ lassen. Der Wettbewerb erlahmt und mit ihm die innovatorische Kraft des Marktsystems. Verfahren wegen mißbräuchlich überhöhter Preise wird es dann nicht mehr geben, denn die Unternehmen werden es schnell begriffen haben, daß man mit der Kartellbehörde nur früh genug kooperieren muß, um genehmigte Preise zu erlangen.

So würde dann die kartellamtliche Preiskontrolle nicht nur als Instrument der Inflationsbekämpfung, sondern auch zum Schutz der Verbraucher untauglich sein. Im Gegenteil hätten die Verbraucher letztlich für die Erstarrung des Wettbewerbs zu zahlen, wie es durch die Preispolitik staatlich kontrollierter Unternehmen oft genug demonstriert worden ist. Weder die These der Inflationsbekämpfung noch die These des Verbraucherschutzes hält einer kritischen Überprüfung stand, zutreffend ist allein die These der Jungsozialisten, daß Preiskontrolle ein geeignetes Instrument zur Transformation des Marktsystems in ein System behördlicher Steuerung des Wirtschaftsprozesses ist.

Vom Preis- zum Investitionskommissar?

Arno Sölter, Köln

Als einige Mineralölgesellschaften im Frühjahr 1974 eine Benzinpreiserhöhung von 1 bis 2 Pf pro Liter vornahmen und das Bundeskartellamt daraufhin Verfahren einleitete, erteilte es allgemein Lob. In der Publizistik wurden die preiserhöhenden Gesellschaften als Inflationsförderer, Konsumenten-ausbeuter, ja sogar als „Totengräber der Marktwirtschaft“ apostrophiert. Als im Juli 1974 die Benzinpreise nach der Aufhebung des Embargos gegen die Niederlande und wegen des schwachen Verbrauchs abbröckelten, wurde dieser gegenläufige Ausfluß einer Wettbewerbswirtschaft von den Wettbewerbsaufsichtsbehörden mit völligem Stillschweigen übergangen.

In der Presse hieß es nun überraschenderweise, es sei jetzt erwiesen, daß das Bundeskartellamt in den Hearings gegen die Mineralölindustrie „keine sonderlich gute Figur“ gemacht habe, die Attacken der Kartellbehörde auf die Marktmacht der Ölgesellschaften seien nichts anderes „als politische Ablenkungsmanöver“ gewesen. Jetzt las man sogar, daß das Bundeskartellamt „recht spekulative Wettbewerbsthese für den Benzinmarkt aufgestellt hatte“ und daß „auch der Benzinpreis dem Wettbewerb gehorcht“.

Das Benzinpreisbeispiel zeigt, wie sehr sich unsere Wettbewerbsdiskussion einerseits auf schwankendem wettbewerbstheoretischem Boden bewegt und wie emotional und ideologisch aufgeladen sowie dem kurzfristigen Vor- oder Nachteil ver-

schrieben sie andererseits geführt wird. Nachfolgend sei die neuerdings zentrale Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Preis- und Kostenkontrolle durch die Kartellbehörde aus der nüchternen Sicht des „Marktwirts“ erörtert.

Zur Philosophie des § 22 GWB

Die sogenannte positive Marktaufsicht, d. h. die Mißbrauchsaufsicht über „faktische“ Marktmacht, ist dem Vorbild unseres Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dem US-Antitrust Law, gänzlich unbekannt. Alle diesbezüglichen legislatorischen Versuche sind im Verlaufe der nunmehr über 80jährigen Antitrustgeschichte stets gescheitert. Manche neoliberalen bzw. ordoliberalen Wissenschaftler lehnen die Mißbrauchsaufsicht nach § 22 GWB seit jeher ab oder stehen ihr zumindest mit größter Skepsis gegenüber. Prof. Armin Gutowski bezeichnete sie kürzlich als „üble Krücke der Marktwirtschaft“. Nach der Konzeption dieser Wettbewerbstheoretiker soll die Struktur der Märkte möglichst so dezentral gehalten werden (durch Fusionskontrolle wie auch durch Dekonzentration), daß der Wettbewerb auf diese Weise funktionsfähig bleibt und eine positive Marktaufsicht sich erübrigt.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat sich seit jeher mit der Konzeption des § 22 GWB einverstanden erklärt. Dies entspricht seiner Grundauffassung, daß Marktmacht zwar grundsätzlich eine

wertneutrale Erscheinung ist, daß aber einer Wettbewerbsbehörde das Recht zustehen muß, etwaige mißbräuchliche Wettbewerbsbehandlungen marktbeherrschender Unternehmen abzustellen.

Der BDI hatte sich auch mit der näheren Konkretisierung des Begriffs „Marktbeherrschung“ in der Novelle von 1973 abgefunden. Er gab seinerzeit allerdings der Erwartung Ausdruck, daß die neue Vorschrift im Sinne einer freiheitlichen Wettbewerbswirtschaft und nicht als Aufforderung an die Verwaltung, in einem Übermaß in die Unternehmen hineinzuzugreifen, aufgefaßt werden möge. Auch hat der BDI nicht der zweifelhaften These zugestimmt, wonach es der „Symmetrie“ entspreche, kartellrechtliche Erleichterungen auf dem Kooperationsgebiet durch Erschwerungen bei der Marktaufsicht nach § 22 GWB aufzuwiegen. Die Kooperation kleiner und mittlerer Unternehmen bedarf als „Nachteilsausgleich“ gegenüber den Vorteilen der „Größe an sich“ vielmehr in jedem Falle der nachhaltigen kartellrechtlichen Förderung.

Das Vergleichsmarktkonzept

Das GWB ist ein *Wettbewerbsgesetz*. Eine Wettbewerbskontrolle darf sich daher grundsätzlich nur auf das *Marktverhalten* der Wettbewerber erstrecken. Wenn Wettbewerber ein Kartell bilden, so ist der Kartellbeschluß bzw. die Kartellpraktizierung nach dem GWB eine unzulässige „Wettbewerbsbeschränkung“; dies deswegen, weil nach

der Konzeption des GWB Marktstruktur und Marktverhalten auf diese Weise wettbewerbswidrig verändert werden.

Bei sogenannter *faktischer* Macht, also bei Marktmacht von Einzelunternehmen entfällt eine Veränderung durch kartellmäßigen Vertrag oder Beschluß. Hier kann vielmehr ein Unternehmen allein aufgrund seiner Größe, Finanzkraft usw. nach § 22 GWB „keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sein“ und damit eine marktbeherrschende Stellung vorliegen, die „mißbräuchlich ausgenutzt“ werden kann. Zur Feststellung, ob „wesentlicher Wettbewerb“ im Sinne des § 22 GWB vorliegt oder nicht, bietet sich der Test des „Vergleichsmarktes“ an. Hier sind der hypothetische und der faktische Vergleich zu unterscheiden. Nach dem Prinzip des „fiktiven“ oder „hypothetischen“

Vergleichs wird ein faktischer Markt mit einer modelltheoretischen Konstruktion („Als-ob-Wettbewerb“) verglichen. Hierzu hat Prof. Eberhard Günther einmal zu Recht festgestellt, man verfüge dann, wenn Marktmacht vorliegt, ex definitione nicht über vergleichbare Märkte. Prof. F. Haussmann sprach von dem Skifahrer, der sich auf einer grünen Wiese so verhalten solle, „als ob“ Schnee läge. Prof. Günther meinte zudem, bei diesem Konzept hätten die Unternehmer das Benefiz, daß der Staat ihnen auskömmliche Preise zuerkenne.

Anders liegt der Fall, wenn Vergleiche mit konkret existenten regionalen oder ausländischen Märkten oder früheren Perioden möglich sind. Verglichen werden in diesen Fällen insbesondere die Preise, die Gewinne und erforderlichenfalls

die Qualitäten u. a. Die große Schwierigkeit des Vergleichsmarktkonzepts liegt in der sachlichen Rechtfertigung der Vergleichsmaßstäbe. Ein US-Antitrustbeamter meinte einmal zu dieser „yard-stick-theory“: Wenn zwei das Gleiche tun, braucht es nicht das Gleiche zu sein, weil es aus unterschiedlichen Motiven getan worden ist. Daher könne man passende Vergleichsmärkte nur mit der Lupe finden. Aus diesem Grunde besteht bei unserer Kartellbehörde verständlicherweise das Bestreben, zur Ausübung der Mißbrauchsaufsicht auch in die Kostenrechnung marktbeherrschender Unternehmen „einzudringen“.

Marktpreis und Kostenpreis

In einer Marktwirtschaft bilden sich die Preise durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Sie werden da-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

HANDBUCH DER EUROPÄISCHEN SEEHÄFEN

Herausgegeben von Horst Sanmann

NEUERSCHEINUNG

Bd. VIII

DIE SEEHÄFEN IN SPANIEN UND PORTUGAL

von Karl Kühne

Die vorliegende Studie bietet eine umfassende Analyse der Seehäfen Spaniens und Portugals. Vor dem Hintergrund der geographischen Gegebenheiten sowie der wirtschaftlichen wie verkehrsmäßigen Entwicklung dieser Länder wird die Bedeutung und Entwicklung der Seehäfen untersucht. Aufgrund der detaillierten Aufbereitung und Interpretation des umfangreichen statistischen Materials dürfte die vorliegende Studie sowohl für Wissenschaftler als auch für Praktiker gleichermaßen von Interesse sein.

Großoktav, 154 Seiten, 1973, Gln. DM 89,-

ISBN 3-87895-054-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

her grundsätzlich nicht von den Kosten bestimmt; der Markt kennt keinen Kostenersatz. Allerdings vergleicht der Anbieter seine Produktions- und Vertriebskosten mit den faktisch oder potentiell erzielbaren Preisen („Kontrollfunktion“ der Kosten), und der Nachfrager seine Einstandspreise mit dem Nutzen, den ihm die zu erwerbende Ware oder Leistung zu diesem oder jenem Preis erbringt. Somit ist die Ermittlung der Kosten der auf den Markt zu bringenden Waren oder Leistungen eine wesentliche *Komponente* der Preiskalkulation und damit doch ein wichtiges Element der Marktpreisbildung. Entscheidend für den Marktprozeß sind aber die bei gegebenen Absatzmengen erzielbaren Preise (oder umgekehrt: Preis-Absatz-Funktionen) – und darüber befinden Nachfrage, Umfang und Art des Leistungsbündels, Marketingkonzeption und vor allem der Wettbewerb.

Die Kartellbehörde hat in einem § 22-Verfahren primär zu prüfen, ob eine Preisstellung im „wesentlichen Wettbewerb“ erfolgt. Neben Vergleichspreisen muß dabei m. E. auch die Kosten- und Gewinnsituation als *Erkenntnisquelle* herangezogen werden können. Die Kosten bzw. die Kostenberechnung interessieren die Kartellbehörden natürlich niemals um ihrer selbst willen, sondern stets in bezug auf ihre Auswirkung auf den Preis. In diesem Sinne kann den Kosten eine dreifache Preiswirkung zugemessen werden:

- der von dem Unternehmer berechnete Gewinn erscheint überhöht;
- bei der Preisberechnung sind Kosten in Ansatz gebracht, deren Zurechnung die Kartellbehörde für nicht angebracht bzw. für mißbräuchlich hält;
- die Kosten erscheinen der Behörde überhöht, weil sie den Produktions- und Vertriebsprozeß für unrationell hält (ver-

altete Verfahren, überhöhte Generalia, unrationeller Vertrieb).

Die kartellrechtlich relevante Frage ist, *inwieweit* Kosten und Gewinne ein Indiz, sei es für die Marktbeherrschung, sei es für den Mißbrauch, sein können und *inwieweit* von der Betriebswirtschaftslehre erarbeitete und/oder von ihr anerkannte Grundsätze der Kalkulation (Kostenerfassung, -bewertung und -zurechnung zum Zwecke der Feststellung des Verbrauchs an Produktionsfaktoren wie zur optimalen Unternehmenspolitik) aus der Sicht der Wettbewerbsaufsicht den Tatbestand der Marktbeherrschung und/oder des Mißbrauchs rechtfertigen können.

Kalkulationsverfahren und Unternehmenspolitik

Die Kalkulation hat zwei unterschiedliche Zielsetzungen: einmal ist sie ein Instrument der Kostenkontrolle, zum anderen dient sie *als Grundlage für unternehmenspolitische (absatzstrategische) Ziele*. In einer statischen, noch dazu monostrukturierten oder gar in einer Zentralverwaltungswirtschaft ist die Kalkulation nur ein Rechenwerk zur „Vor- und Nachrechnung“. In einer freien dynamischen Marktwirtschaft ist sie – oder sollte es zumindest sein – ein strategisches Instrument. Rechnungszweck und Zurechnungsprinzipien dienen dem optimalen Einsatz der Wettbewerbsparameter.

Besondere Bedeutung als strategische Instrumente haben die verschiedenen Formen der *Mischkalkulation* und neuerdings der *Deckungsbeitragsrechnung* gewonnen. Bei der traditionellen Vollkostenkalkulation werden sämtliche Gemeinkosten konsequent auf die Kostenträger übergewälzt. Bei der Deckungsbeitragsrechnung wird geprüft, welche Erlöse ein Auftrag bringt und welche zusätzlichen bzw. direkten Kosten mit der Ausführung dieses Auftrages verbunden sind.

Mischkalkulation und Deckungsbeitragsrechnung sind das Lebenselement der Unternehmen in dynamischen Märkten. Vielfach ist sogar ohne diese Methoden ein unternehmerisches Wirtschaften nicht denkbar. Wenn z. B. Mineralölgesellschaften ein ganzes „Rohölpaket“ einkaufen, d. h. das Rohöl entweder aus langfristigen Verträgen, aus Konzessionsrückkäufen oder aus dem freien Markt (während der sogenannten Mineralölkrise haben die Versteigerungen zu astronomischen Preisen geführt) stammt und dazu noch Währungsdifferenzen und unterschiedliche Seefrachten in Kauf genommen werden müssen, dann ist ohne eine Mischkalkulation das Geschäft undenkbar. Die Idee der Diversifikation und die mit dieser Politik erzielte Flexibilität ist ohne Mischkalkulation undenkbar. Ebenso wäre ein Einzelhandelsgeschäft ohne Mischkalkulation (zwischen Artikeln und/oder Geschäftsstellen) undenkbar. Dies gilt auch für die Forschungsaktivitäten der Chemie, der Elektroindustrie usw.

Kartellrechtliche Grenzen

Von Prof. Ludwig Erhard, dem Schöpfer des GWB, stammt das Wort: Der Marktpreis stellt eine Ausgleichsfunktion dar, jeder Rückgriff auf die Kosten ist eine „Verblendung“. Im Jahre 1967 schrieb er, der Versuch des Bundeskartellamtes, auf „beherrschten Märkten“ staatliche Preiskontrollen vorzunehmen, sei *Dirigismus*¹⁾. Demgegenüber vertreten führende Kartellrechtler die Ansicht, daß das Bundeskartellamt zu einer „Kostenkontrolle“²⁾ befugt sei.

Um zu einer Abklärung der Möglichkeiten und Grenzen einer Kosten- und Preiskontrolle

¹⁾ Ludwig Erhard: Wettbewerb am Scheidewege, in: *Wirtschaft im Wandel*, Herausg. Karl-Georg von Stackelberg, Düsseldorf, Wien 1967, S. 227.

²⁾ So z. B. Bartholomeyozik im *Gemeinschaftskommentar*, 2. Aufl., Anm. 91 zu § 22, *Frankfurter Kommentar Tz. 54 ff. zu § 22*.

durch das Bundeskartellamt zu gelangen, sollten die Sachverhalte näher differenziert und analysiert werden:

Das Bundeskartellamt hat m. E. unbestritten das Recht, sich zur Erhärtung der Vermutung einer marktbeherrschenden Stellung sowie eines Mißbrauchs *Einblick* in die Kosten- und Preisbildung zu verschaffen. In vielen Fällen kann sich das Amt nur mit Hilfe einer Durchleuchtung (Transparenzmachung) der Kalkulation ein Gesamtbild über einen Markt verschaffen.

Das Bundeskartellamt darf Marktbeherrschung und Mißbrauch nur nach *Wettbewerbskriterien* feststellen bzw. beurteilen. Bestimmte Kalkulationsmethoden und Gewinnlagen können danach *als solche* noch nicht als mißbräuchlich angesehen werden. Dies gilt vor allem für die Mischkalkulation. Völlig abwegig ist danach die Auffassung, ein Unternehmen, das im wesentlichen Wettbewerbsstände, könne überhaupt keine Mischkalkulation betreiben (!)³⁾, oder diejenige von Prof. Franz Böhm in einem Gutachten für die ASU im Jahre 1956, wonach ein Kartellgesetz sicherstellen müsse, daß jeder Teilbetrieb eines Unternehmens nur für und in sich kalkulieren dürfe (also Verbot der Mischrechnung). Auch ist die Ansicht von Ingo Schmidt völlig verfehlt, Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen im Wege der Selbstfinanzierung dürften nicht als betriebsnotwendige Kosten angesehen werden⁴⁾.

Ein Mißbrauch liegt erst dann vor, wenn ein Unternehmen *ohne Rücksicht auf faktische oder potentielle Wettbewerber* wesentliche Parameter (also

auch seine Kalkulations- und Preisberechnungsmethoden) mißbräuchlich einsetzt. Danach könnte z. B. die Mischkalkulation dann mißbräuchlich sein, wenn unrentable Betriebsteile auf Dauer durchgeschleppt werden. Ferner läge nach Ansicht des Frankfurter Kommentars Mißbrauch vor, wenn eine Produktion zu marktfremden Zwecken betrieben wird (z. B. nur deswegen, um einen nahen Verwandten unter Anwendung der Mischkalkulation günstig beliefern zu können) oder schließlich, wenn der Preis bzw. Gewinn ohne unternehmerpolitisch sinnvolle (vertretbare) Begründung „überhöht“ ist. Dagegen wäre ein „überhöhter“ Preis nicht mißbräuchlich, wenn die Produktpalette und/oder das Forschungspotential eines Unternehmens *als Ganzes gesehen* werden muß.

Danach ist die Feststellung des Bundeskartellamtes im Falle Vitamin B 12 der Fa. Merck⁵⁾, die Forschung dürfe „im wesentlichen (nur) über die patentfähigen Forschungsergebnisse“ finanziert werden, marktwirtschaftswidrig. Im Vitamin B 12-Fall stellte das Bundeskartellamt ferner fest, daß die Preise bei den einzelnen Wettbewerbern „ungewöhnlich stabil“ geblieben seien. Wenn der Grund für diese Preisstabilität (nach unten!) darin liegt, daß der Forschungsparameter in der pharmazeutischen Industrie eine derartige Präponderanz hat, daß der Preiswettbewerb dahinter zurücktreten muß, dann kann Preisstabilität nicht mißbräuchlich sein. Manche Pharmaunternehmen sind deswegen vom Markte verschwunden, weil sie jahrelang den Forschungsparameter sträflich vernachlässigt haben. Eine andere Frage ist, ob *aus sozialpolitischen oder sonstigen gemeinwirtschaftlichen* Gründen ein bestimmter marktwirtschaftlich vertretbarer Preis

„zu hoch“ erscheint. Bestätigt sich das nach sorgfältiger Erwägung aller Umstände, dann müssen *andere* Instrumente der *Preisbeeinflussung* in Ansatz gebracht werden, nicht aber das *GWB!*

Das Bundeskartellamt als Preiskommissar

Das *GWB* ist ein Wettbewerbsgesetz ohne LSP-Vorschriften. Eine Kostenkontrolle kann daher im Rahmen des § 22 *GWB* allenfalls ein *assistierendes Mittel* sein, um das Gesamtbild über Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis des fraglichen Unternehmens abgerundet beurteilen zu können. Nur wenn ein eindeutiger Mißbrauch eines Marktbeherrschers vorliegt und die „cost justification“⁶⁾ des Unternehmens vom Kartellamt als ungerechtfertigt angesehen wird, kann eine Kostenkontrolle in dem Sinne durchgeführt werden, daß die Behörde z. B. verfügt: der derzeitige Erlös (Preis) der Ware X beträgt 100,— DM, die Kosten liegen dagegen bei nur 50,— DM; nur einen gesenkten Preis von DM X würden wir — die Behörde — als nicht mißbräuchlich ansehen.

Bei dieser Verfahrensweise ist die Kartellbehörde gewiß ein „Preiskommissar“. Prof. Günther meinte demgegenüber, der „Preiskommissar“ sei ein Instrument der Zentralverwaltungswirtschaft, das Kartellamt handle hingegen „marktkonform“. Man kann dahingestellt sein lassen, wann man von einem Preiskommissar und von einer Konvergenz von Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft sprechen kann und soll. Nach unserem bisherigen Sprachgebrauch kann und muß man jedenfalls von einem Preiskommissar dann sprechen, wenn Preise von der Behörde willkürlich und „dirigistisch“,

³⁾ Vgl. Ingo Schmidt: Relevanter Markt, Marktbeherrschung und Mißbrauch in § 22 *GWB* und Art. 68 *EWGV*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* (WuW) 1965, S. 485.

⁴⁾ Vgl. ebenda, S. 492. Anders dagegen Hans Dighans: Die betriebswirtschaftliche Problemstellung, in: Müller-Henneberg I, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung*, Kommentar, Köln 1958, S. 116.

⁵⁾ Vgl. WuW / Entscheidungssammlung Bundeskartellamt 1482, H. 7/8 (1974).

⁶⁾ So der US-Begriff der kartellrechtlichen Unbedenklichkeit einer Diskriminierung.

d. h. entgegen den marktorientierten Überlegungen der Unternehmen festgelegt werden, d. h. wenn Elemente der Kostenerfassung, -bewertung und -zurechnung vom Amt *willkürlich als Ansatzpunkt für die Marktbeherrschungs- und/oder Mißbrauchsfeststellung gewählt und auf dieser Grundlage Kosten- und Preisfestsetzungen nach Amtsvorstellungen vorgenommen werden.*

Verfehlt Politik beim § 22 GWB

Hier liegt der Kern der vielfältigen Kritik an der Bundeskartellamts-Tätigkeit in den letzten Monaten auf dem Gebiete der positiven Marktaufsicht. Die Argumente gegen eine Kosten- und Preiskontrolle *über den eigentlichen Rahmen des § 22 GWB hinaus* seien hier zusammengefaßt:

Unternehmerentscheidungen sind vornehmlich Zukunftsentscheidungen; Kartellamtsentscheidungen haften aber zwangsläufig mehr an gegenwärtigen oder vergangenen Tatbeständen. Insbesondere Produktions- und Investitionsent-

scheidungen sind immer zukunftsgerichtet. Die Kartellbehörde läuft aber aus ihrer Gegenwartssicht stets Gefahr, diese Entscheidungen durch einen Eingriff in Kalkulationsgrößen der Gegenwart zu durchkreuzen.

Eine alte Erfahrung ist ferner, daß Kostenkontrolle zum „Kostenmachen“ verführt; dies keineswegs etwa in dem Sinne, daß Kostenrechnungen verfälscht werden, sondern daß die „Amstkalkulation“ zur Vollkostenkalkulation tendiert und damit der Ansporn des Unternehmens zur Kostenminimierung, d. h. zur rationellsten Tätigkeit geschwächt wird. Denn durch eine unmittelbare oder mittelbare amtliche Preisfestsetzung wird der betreffende Preis gewissermaßen „abgesegnet“, er erhält ein amtliches „Gütezeichen“. Da andererseits die Behörde dahin tendiert, möglichst niedrige Preise zu Höchstpreisen zu machen, der Preis aber Knappheitsindikator ist, kann es zu grauen Märkten mit höheren Preisen als den genehmigten kommen. Zudem könnte ein „genehmigter“ Preis eines

Tages wegen unabwendbaren Kostenauftriebs erhöht werden müssen. In diesem Falle könnten die Unternehmen eine „Sicherheitsmarge“ einkalkulieren, um der Zustimmung zu einem einigermaßen auskömmlichen Preis sicher zu sein.

Wenn ein Amt erst verbreitet die Preise kontrolliert, wird es sich schließlich auch darum kümmern wollen, ob bei den Unternehmen genügend rationalisiert wird. Dann wird aus dem Preiskommissar auch ein Rationalisierungs- und schließlich ein Investitionskommissar. Diese Entwicklung führt dann zwangsläufig auch dazu, worauf der Präsident des pharmazeutischen Verbandes für seinen Bereich hinwies, daß wir schließlich zu einer Programmierung der medikamentösen Therapie überhaupt gelangen. Aufgabe der nächsten Zeit wird es daher sein, Kriterien und Konzeptionen der Mißbrauchsaufsicht nach § 22 GWB zu erarbeiten, die ausschließen, daß über den § 22 GWB eine systemwidrige Auslegung oder gar eine ordnungspolitische Veränderung unserer Marktwirtschaft vorgenommen wird.

Preisstabilisierung durch Wettbewerbspolitik

Manfred Krüper, Hannover

Die Aktionen des Bundeskartellamts gegen die Firmen Braun, Merck und VW sowie die Mineralölkonzerne haben den Zusammenhang zwischen Konzentration und Vermachtung der Märkte einerseits und den relativ hohen Preissteigerungsraten der Gegenwart andererseits in den Blickpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion gestellt. Da zur rationalen Gestaltung der Wirtschaftspolitik wesentlich gehört, daß die zugrundeliegenden Theorien kritisch analysiert werden, muß zu Beginn der Stand-

des Wissens zu diesem Problem referiert werden. Anschließend sollen einige politische Konsequenzen gezogen werden.

Die These vom „preisniveaue erhöhenden Effekt eines gestörten Wettbewerbs“¹⁾ geht davon aus, daß

die Preise nach unten unbeweglicher sind als nach oben;

kostenbedingte Preissteigerungen in schrumpfenden Sektoren oder in solchen Sektoren, die keine bedeutsamen Produk-

tivitätssteigerungen aufweisen (Dienstleistungsbereich), nicht durch Preissenkungen in wachsenden bzw. hohe Produktivitätssteigerungen aufweisenden Sektoren kompensiert werden²⁾.

¹⁾ R. Henschel: Preiskontrollen als Mittel der Inflationsbekämpfung, in: Investitionskontrolle gegen die Konzerne? (Hrsg. M. Krüper), Reinbek 1974, S. 90.

²⁾ Vgl. Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1972, BT-Drucksache 7/986 v. 5. 9. 73, S. 6. H. H. Büning: Wettbewerbspolitik und Stabilisierungspolitik, in: Konjunkturpolitik, Heft 2/1974, S. 100. E. Hoppmann: Konzertierte Aktion und der „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“, in: Konzertierte Aktion, Kritische Beiträge zu einem Experiment (Hrsg. E. Hoppmann), Frankfurt 1971, S. 294.

Vorläufer dieser Inflationstheorie ist G. C. Means, der in den dreißiger Jahren das Phänomen der Inflexibilität vieler industrieller Preise zu beobachten glaubte. Er nannte diese Preise „administrierte Preise“, die vor allem in hochkonzentrierten Branchen zu finden seien³⁾.

Gründe für die Preisrigidität

Während Hoppmann der Meinung ist, daß bislang eine empirische Überprüfung der Hypothese der Administrierte-Preise-Inflation nicht möglich war, glaubt Means selbst, daß seine These bestätigt worden ist. Bünning hält es zunächst einmal für erforderlich zu untersuchen, aus welchen Gründen Preise nach unten weniger flexibel sein könnten als nach oben und ob diese Gründe von der Wettbewerbsstruktur abhängen. Folgende Gründe führt er an:⁴⁾

- Vollkostenkalkulation der Unternehmen in Verbindung mit Lohnrigidität,
- Unsicherheit über die Kosten- und Nachfragesituation,
- Zurückhaltung bei der Preissenkung infolge oligopolistischer Marktstruktur,
- Änderung der Zielsetzung im Konjunkturverlauf,
- unelastische Nachfrage.

Diese Flexibilitätsdeterminanten haben nach Bünning's Auffassung nichts oder wenig mit „Marktmacht im Sinne von Fehlen bzw. Kollusion mit Konkurrenten derselben Marktseite“ zu tun. Die Inflexibilität bzw. die Preissetzungsmacht beruhe vielmehr auf Produktdifferenzierung, Ungleichartigkeit der meisten Güter im Urteil des Käufers, regionalen Monopolen und begrenzten Informationen. „Es besteht also für die überwiegende

Mehrheit keine Notwendigkeit die Preise zu senken, um einem Konkurrenten das Feld streitig zu machen, weil ein solcher gar nicht vorhanden ist.“⁵⁾

Preisspielräume durch Marktmacht

Zunächst scheint es so zu sein, als ließen sich diese Flexibilitätsdeterminanten nicht durch wettbewerbspolitische Maßnahmen wie Fusionskontrolle oder verstärkte Kartellbeaufsichtigung beeinflussen. In Wirklichkeit ist es durchaus denkbar und zu vermuten, daß Marktmacht in dem von Bünning erwähnten Sinne erst dazu geführt hat, daß die meisten Güter im Urteil des Käufers nicht gleichartig sind. Ein marktmächtiges Unternehmen ist sicher eher in der Lage, durch hohe Werbeausgaben, gezielte Informationspolitik etc. die Präferenzen der Käufer zu beeinflussen und damit seinen Preissetzungsspielraum maßgeblich zu erweitern. Deshalb läßt sich durchaus eine Preissetzungsmacht in Verbindung bringen zur Marktmacht im erwähnten Sinne. Bünning's Schlußfolgerung, „daß die wesentlichen Determinanten der Preisflexibilität nicht durch Wettbewerbspolitik im hergebrachten Sinne beeinflusst werden können“, vermag insofern auch nicht zu überzeugen.

Will man die Preisadministration erklären, dann genügt es allerdings nicht darauf hinzuweisen, daß durch absolutes und relatives Größenwachstum Marktmacht entstanden ist. Marktmacht eröffne erst die Preissetzungsspielräume. Ob sie ausgenutzt werden, hängt vom Marktverhalten und der Zielsetzung marktmächtiger Unternehmen ab. Charakteristisch ist für das Marktverhalten in hochkonzentrierten Bereichen⁶⁾

- der Verzicht auf den Preis als Aktionsparameter, weil man

⁴⁾ Vgl. H. H. Bünning: Wettbewerbspolitik . . . , a.a.O., S. 101.

die Gefahr eines ruinösen Preiskampfes fürchtet;

- das „target-return pricing“, d. h. die Preissetzung zum Zwecke einer vorgegebenen und gewünschten Verzinsung des eingesetzten Kapitals.

Das „target-return pricing“ läßt sich vor allem im Zusammenhang mit der langfristigen Investitionsplanung der Unternehmen erklären. Weil die langfristigen Investitionspläne durchgesetzt werden sollen, kann man keine Rücksicht auf vorübergehende Marktschwankungen nehmen. Über eine Preiserhöhung wird selbst bei Nachfrage-rückgang und damit korrespondierenden Durchschnittskostensteigerungen die notwendige Finanzierungsbasis für weitere Investitionen sichergestellt.

Allerdings setzt eine solche Preispolitik schon eine relativ große Sicherheit der Unternehmen über die (unelastische) Reaktion der Nachfrageseite voraus. Die Investitionspolitik würde nämlich erheblich beeinflusst, wenn auf die Preiserhöhung eine erhebliche, weitere Reduzierung der Nachfrage folgen würde. Wie oben dargelegt, hat das marktmächtige Unternehmen gerade deshalb soviel Werbeausgaben, Produktdifferenzierung etc. vorgenommen, um solche Reaktionen der Nachfrageseite auszuschließen. Gleichzeitig schließt dies mit ein, daß Preissenkungen nicht den Effekt einer nennenswerten Nachfragesteigerung haben.⁷⁾ Preissetzungsmacht und entsprechendes Verhalten ist also eng verbunden mit einer relativ

⁵⁾ Ebenda, S. 101.

⁶⁾ Vgl. G. H. Küster: Strukturelle Komponenten in der Inflationserklärung, in: Investitionskontrolle . . . , a.a.O., S. 81.

⁷⁾ Dies kann auch bei nicht marktmächtigen Unternehmen in konjunkturellen oder strukturellen Krisenzeiten der Fall sein, wenn nämlich die Verbraucher bei einer Preissenkung nicht mehr kaufen, weil sie mit weiteren Preissenkungen rechnen. Vgl. E. Streibler: Konsum und Nachfrage, Köln, Berlin 1966, S. 63.

³⁾ G. C. Means: Industrial Prices and their relative inflexibility, Senate Document No. 13, 74th Congress, Washington 1935; ders.: The Administered-Price Thesis Confirmed, in: American Economic Review, 1972, S. 292 ff.

genauen Kenntnis der Reaktion der Nachfrageseite.⁸⁾

Ansatzpunkte der Wettbewerbspolitik

Eine starke Unsicherheit gibt es allerdings bei enger oligopolistischer Interdependenz hinsichtlich der Reaktion der Konkurrenten. Um der Gefahr eines ruinösen Preiskampfes zu entgehen, bieten sich deshalb Preisabsprachen und stillschweigende Übereinkommen, den Preis als strategische Variable im oligopolistischen Wettbewerb nicht einzusetzen, an. Eine Wettbewerbspolitik, die für eine größere Anzahl von Unternehmen und für kleinere Marktanteile sorgt, leistet einen wichtigen Beitrag zur Preisflexibilität und damit zur Preisstabilität, weil die Wahrscheinlichkeit steigt, daß ein oder mehrere Unternehmen aus dem Kartell ausbrechen und eine flexiblere Preispolitik betreiben.⁹⁾

Wettbewerbspolitik kann folglich aus folgenden Gründen zur Preisflexibilität und damit zur Preisniveaustabilisierung beitragen:

Durch Verhinderung zunehmender und Abbau bestehender Marktmacht werden die Möglichkeiten der Angebotsseite beschränkt, z. B. durch hohen Werbeaufwand die Nachfrageseite zu beeinflussen. Die Preissetzungsmacht wird eingeschränkt, die Preise werden auch nach unten beweglicher.

Durch Verkleinerung der Marktanteile, z. B. durch Bildung neuer (unter Umständen gemeinwirtschaftlicher) Unternehmen, steigt die Wahrscheinlichkeit, daß der Preis wieder als

Aktionsparameter angesehen wird.

Wo privat-administrierte Preisbildung besteht bzw. vermutet wird¹⁰⁾, kann darüber hinaus durch Mißbrauchsaufsicht (Preiskontrolle) dafür gesorgt werden, daß die Preissetzungsmacht nicht ausgenutzt und damit mittelfristig reduziert wird.

Entgegengesetzte Ansichten

Der hier vertretenen These, daß Wettbewerbspolitik einen wichtigen Beitrag zur Preisstabilität leisten kann, steht nicht nur die entgegengesetzte These *Bünnings* entgegen; auch *Hoppmann* schränkt sie insofern ein, als er der Wettbewerbspolitik nur einen indirekten Einfluß zubilligt. „Ist die Reagibilität des marktwirtschaftlichen Interaktionssystems durch Wettbewerbsbeschränkungen, vermachete Märkte, zahlreiche Ausnahmereiche usw. reduziert, so ist die Effizienz der geldpolitischen Maßnahmen, die auf Stabilität des Preisniveaus abzielen, vermindert. Wettbewerbspolitik ist also kein Instrument, um unmittelbar den Geldwert zu beeinflussen, sie bewirkt aber, daß die Effizienz der auf Geldwertstabilität gerichteten Maßnahmen steigt.“¹¹⁾

Vom wissenschaftstheoretischen Standpunkt aus ist die Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Einflußfaktor wenig fruchtbar; beide Faktoren (Geld- und Wettbewerbspolitik) gehören in den Wenn-Teil einer nomologischen Hypothese, die das gestiegene Preisniveau erklären soll. Möglicherweise sind weitere Kausalfaktoren miteinzubeziehen¹²⁾.

Für die Irrelevanz der Frage, ob ein direkter oder indirekter Einfluß der Wettbewerbspolitik

¹⁰⁾ Vgl. hierzu den neuesten Kartellbericht vom 14. 6. 1974 (BT-Drucksache 7/2250), S. 14/15.

¹¹⁾ E. Hoppmann: *Konzertierte Aktionen...*, a.a.O., S. 298.

vorliegt, spricht auch die Tatsache, daß der Funktionalzusammenhang zwischen kompetitivem System und seiner Geldversorgung nicht geklärt ist. *Hoppmann* erwähnt selbst, daß es bisher nicht gelungen sei, operationale Kriterien für eine positive Bestimmung neutralen Geldes, die für den erwähnten Funktionalzusammenhang entscheidend wäre, zu entwickeln¹³⁾.

Preiskontrollen als Mittel der Wettbewerbspolitik

Wenn die hier vertretene These einer wirksamen Stabilisierungspolitik durch Wettbewerbspolitik richtig ist, dann liegt auch auf der Hand, daß die Überwachung der Preisbildung marktbeherrschender Unternehmen im Rahmen des § 22 GWB einen entsprechenden Stabilisierungsbeitrag leisten kann. Mit dieser Mißbrauchsaufsicht soll erreicht werden, daß sich Preise auf vermachteten Märkten so bilden, als sei ein wesentlicher Wettbewerb vorhanden (als-ob-Wettbewerbspreis).

Die kurze Praxis dieser Preiskontrolle hat jedoch schon einige Schwächen aufgedeckt. Sieht man einmal von der Problematik ab, festzulegen, wann eine marktbeherrschende Stellung besteht, dann bleibt zunächst die Frage nach dem Mißbrauch dieser Stellung. Bestehen Vergleichsmärkte (wie bei Merck und Braun), dann ist die Angabe des mißbräuchlichen Preises verhältnismäßig einfach. Im Falle Merck (Darmstadt) z. B. wurde als Vergleichsmarkt die Schweiz herangezogen, wo die Preise für die hochdosierten Vitamin-B-12-Spezialitäten erheblich niedriger sind. Ein Beispiel: 1000-mg-Ampullen kosten

¹²⁾ Mit Kausalfaktoren sind weitere Bestandteile des Wenn-Teils gemeint. „Einen Vorgang kausal erklären heißt, einen Satz, der ihn beschreibt, aus Gesetzen und Randbedingungen deduktiv ableiten.“ K. R. Popper: *Logik der Forschung*, 2. Auflage, Tübingen 1966, S. 31.

¹³⁾ E. Hoppmann, a.a.O., S. 293.

⁸⁾ Genau entgegengesetzt hierzu argumentiert *Bünnings*, a.a.O., S. 101/102.

⁹⁾ Dies steht wiederum im Gegensatz zu *Bünnings*, der „die Sicherheit als zunehmende Funktion des Marktanteils ansieht“ (ders., ebenda, S. 102/103). Weil die Unsicherheit für ihn ein wichtiger Grund für die Preisrigidität ist, kann Wettbewerbspolitik die Preisrigidität nur noch vergrößern, weil sie die Unsicherheit fördert.

bei Merck etwa viermal so viel wie in der Schweiz (10 Stück 5,37 DM gegenüber 10 Stück 21,78 DM).

Problem: Kostenkontrolle

Schwierig wird es jedoch da, wo Vergleichsmärkte fehlen oder besser: im Falle des Fehlens eines räumlichen (einschl. Ausland) oder sachlichen Vergleichsmarktes (etwa Preisgestaltung von Mitbietern) bleibt nur noch der Rückgriff auf sogenannte zeitliche Vergleichsmärkte. Letzteres aber läuft auf eine Kostenkontrolle hinaus. Kostenkontrolle aber verlangt die Beantwortung vor allem folgender drei Fragen:

- Wie läßt sich die Kostenentwicklung bei multinationalen Konzernen (Verrechnungspreise!) kontrollieren?
- Wie läßt sich auch bei nationalen Unternehmen nachprüfen, ob Kosten „gemacht“ werden?
- Welche Spanne zwischen Erlös und Kosten soll den Unternehmen zugerechnet werden?

Das Verfahren gegen die Mineralölkonzerne hat gezeigt, daß das Kartellamt nicht in der Lage ist, die tatsächliche Kostenentwicklung zu ermitteln. Die von den Muttergesellschaften in Rechnung gestellten Preise für Rohölieferungen mußten als Kosten akzeptiert werden, obwohl der Verdacht – nicht zuletzt wegen der exorbitanten Gewinnsteigerungen der Muttergesellschaften – besteht, daß diese Verrechnungspreise überhöht sind. Berücksichtigt man, welchen Einfluß die Mineralölpreise auf das Preisniveau haben, dann wird deutlich, wie stark eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik im Sinne geringerer Preisniveausteigerungsraten und eines hohen Beschäftigungsniveaus vom Erfolg oder Mißerfolg bei der Kontrolle multinationaler Konzerne abhängig ist.

Unterstellt, die beiden ersten Fragen könnten in absehbarer Zeit befriedigend gelöst werden, dann bleibt die Frage nach der angemessenen Gewinnspanne bei marktbeherrschenden Unternehmen. Bei Fehlen eines räumlichen oder sachlichen Vergleichsmarktes läßt sich nämlich in der Regel nicht ermitteln, welcher Preis sich bei wesentlichem Wettbewerb gebildet hätte.

Investitionslenkung als Folge

Die Festlegung einer angemessenen Gewinnspanne überfordert jedoch das Kartellamt. Soll z. B. in allen Branchen eine einheitliche Gewinnspanne als Kriterium zugrunde gelegt werden? Wenn differenziert wird: Nach welchen Gesichtspunkten soll differenziert werden? Da Gewinne ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Investitionen sind, erhebt sich die Frage, ob das Kartellamt die Gewinnhöhe nach den Erfordernissen der Investitionspolitik ausrichten will. Anders und überspitzt formuliert: Nach welchen Kriterien will das Kartellamt die Investitionen lenken?

Es überrascht, wenn überzeugte Gegner der Investitionslenkung keine Einwände gegen die Kostenkontrolle haben. „Eine derartige Berücksichtigung auch von Kosten im Rahmen der Mißbrauchsaufsicht ist rechtlich zulässig und auch ordnungspolitisch nicht in jedem Fall bedenklich“ (Staatssekretär Schlecht¹⁴). Es kommt hier jedoch nicht darauf an, sich über die mangelnde Konsistenz der ordnungspolitischen Argumentation zu wundern, sondern zu überlegen, wie die positiven Ansätze des Kartellamts im Zusammenhang mit der Mißbrauchsaufsicht auf eine bessere Grundlage gestellt werden können.

Bei der Diskussion hierüber wird das Modell, das im DGB

¹⁴) Laut Handelsblatt vom 24./25. 5. 1974.

seit über einem Jahr diskutiert wird, beachtet werden müssen:

- Bei festgestellter Marktmacht setzt die Kontrolle des Mißbrauchs ein.
- Bei einmal festgestelltem Mißbrauch erfolgt eine laufende Kontrolle (Genehmigungsverfahren!).
- Entfällt ein bestimmter Anteil der Gesamtproduktion eines Wirtschaftsbereichs auf Unternehmen, die dieser Marktaufsicht unterliegen, so sind für diese Branchen spezielle Entwicklungspläne zu erstellen, die konkrete Ertrags- und Preisorientierungsdaten enthalten.

Die Marktaufsicht sollte einer Behörde übertragen werden (Kartellamt), die durch paritätisch besetzte Organe zu kontrollieren wäre. Die Entwicklungspläne könnten durch paritätisch besetzte Wirtschaftsräte entwickelt und überwacht werden.

Aus den bisherigen Ausführungen läßt sich entnehmen, daß Stabilisierungspolitik nicht mehr ohne gezielte Beeinflussung der realen Prozesse und damit der Investitionen betrieben werden kann. Das sieht in einem anderen Zusammenhang auch der FDP-Abgeordnete Graf Lambsdorff: Um die Schere zwischen Export und ungenügender Binnennachfrage durch eine Ausfuhrdrosselung zu schließen, erwägt er „die Umsatzsteuerrückvergütung beim Export nach Branchen zu differenzieren und unter Umständen sogar sektoral aufzuheben“¹⁵).

Ebenso wie bei der Kostenkontrolle durch das Kartellamt stellt sich hier die Frage, wer nach welchen Kriterien differenzieren soll. Anders formuliert: Wer kontrolliert die Lenkung der Investitionen durch den Staat bzw. seine Behörden? Um eine Antwort sollten sich auch die Ministerialbeamten bemühen.

¹⁵) Handelsblatt vom 5. 7. 1974.