

Christiansen, Arndt

Working Paper

Anmerkungen zum Wissensproblem in der
Wettbewerbspolitik - Beitrag für das 19.
Hohenheimer Oberseminar am 15./16.11.2002

Suggested Citation: Christiansen, Arndt (2002) : Anmerkungen zum Wissensproblem in der Wettbewerbspolitik - Beitrag für das 19. Hohenheimer Oberseminar am 15./16.11.2002, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268211>

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.

Anmerkungen zum Wissensproblem in der Wettbewerbspolitik

- Beitrag für das 19. Hohenheimer Oberseminar am 15./16.11.2002 -

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	2
2.	Grundzüge der Marktprozessstheorie	2
2.1.	Markt und Wettbewerb aus österreichischer Sicht.....	3
2.1.1.	Abgrenzung zur Neoklassik als Ausgangspunkt.....	3
2.1.2.	Die Grenzen des verfügbaren Wissens.....	3
2.1.3.	Einsichten in die Bedeutung von Preissystem und Unternehmertum.....	6
2.2.	Normative Position der österreichischen Schule.....	8
2.2.1.	Normative Kriterien und grundsätzliche Beurteilung staatlichen Handelns.....	8
2.2.2.	Wettbewerbspolitik aus österreichischer Sicht	11
2.2.3.	Weitreichende Reformvorschläge für die Praxis	12
3.	Praktische Wettbewerbspolitik aus der Sicht des Wissensproblems	15
3.1.	Empirische Evidenz für Wissensprobleme	15
3.1.1.	Das Prognoseproblem in der Fusionskontrolle	15
3.1.2.	Die Schwierigkeit der Preisbestimmung in Kartellverfahren.....	18
3.2.	Ansatzpunkte für einen konstruktiven Umgang mit der Wissensproblematik.....	20
3.2.1.	Besonderes Verfahren im Falle der „Efficiency Defense“.....	20
3.2.2.	Der Vorschlag der Monopolkommission zur sektorübergreifenden Regulierung..	22
3.2.3.	Wettbewerbspolitik als Entdeckungsverfahren.....	23
4.	Fazit.....	24
	Literatur	24

1. Einleitung

Aus der Marktprozess­theorie der Öster­reichischen Schule¹ werden in dieser Arbeit bestimmte Beschränkungen des für die Wettbewerbspolitik verfügbaren Wissens abgeleitet und die damit verbundenen Probleme aufgezeigt. Zugleich findet eine Auseinandersetzung mit der Marktprozess­theorie und den daraus zu ziehenden wettbewerbspolitischen Konsequenzen statt. Dies soll sich nicht auf die theoretische Ebene beschränken, sondern es soll davon ausgehend ein Bezug zur wettbewerbspolitischen Praxis mittels aktueller Beispiele hergestellt werden. Damit verbindet sich das Anliegen, die aus der theoretischen Analyse gewonnenen Erkenntnisse zumindest ansatzweise zur Ableitung und Beurteilung konkreter Handlungsempfehlungen anzuwenden.²

Im ersten Teil der Arbeit werden zunächst die theoretischen Grundlagen der spezifisch österreichischen Sicht auf Markt und Wettbewerb dargelegt (Abschnitt 2.1). Anschließend werden die entsprechende normative Position und insbesondere die wettbewerbspolitische Anwendung erörtert (Abschnitt 2.2). Daraus ergibt sich das Wissensproblem als zentraler Bezugspunkt der weiteren Ausführungen. Im zweiten Teil der Arbeit werden daher zum einen dessen empirische Evidenz und zum anderen Möglichkeiten des konstruktiven Umgangs damit aufgezeigt (Abschnitte 3.1 und 3.2), bevor ein Fazit gezogen wird (Abschnitt 4).

Der „eilige“ Leser mag sich auf die Darstellung der österreichischen Sicht von Markt und Wettbewerb unter 2.1 und das praxisbezogene Kapitel 3 beschränken.

2. Grundzüge der Marktprozess­theorie

Dogmenhistorisch geht die Entwicklung der Marktprozess­theorie auf die Beiträge von *Mises* und *Hayek* zur sog. Wirtschaftsrechnungsdebatte in den 1920er und 1930er Jahren zurück (*Kirzner* 1999b, S. 21).³ Wichtige Weiterentwicklungen stellen neben späteren Arbeiten der

¹ Den dogmengeschichtlichen Ursprung der Öster­reichischen Schule stellen die Arbeiten *Carl Mengers* aus den 1870er und 1880er Jahren dar. Weitere frühe Vertreter waren *Friedrich v. Wieser* und *Eugen v. Böhm-Bawerk*. Neben der Marktprozess­theorie sind aus der Öster­reichischen Schule u.a. bedeutende Beiträge zur Kapitaltheorie und zur Konjunkturtheorie hervorgegangen. Für einen Überblick siehe *Loasby* 1991. Zur Abgrenzung der Öster­reichischen Schule siehe auch *Kerber* 1997, S. 33, und *Mantzavinos* 1994, S. 115.

² Angesichts der Restriktionen dieser Arbeit muss daher auf die kritische Auseinandersetzung mit den theoretischen und methodologischen Grundlagen der Marktprozess­theorie weitgehend verzichtet werden. Daher sei hier auf vorhandene Ansätze zu einer Kritik hingewiesen. Siehe *Böhm* 1994 zu einer kritischen Würdigung des *Hayekschen* Wissenskonzepts, *Hamouda/Rowley* 1994 zur Frage der aktuellen Gültigkeit der Analyse (v. a. S. 190ff.) und *Buchanan/Vanberg* 1991 zu den normativen Schlussfolgerungen aus der Marktprozess­theorie.

³ *Mises* und *Hayek* wiesen dabei aus öster­reichischer Sicht die Unmöglichkeit rationaler Kalkulation in einer sozialistischen Volkswirtschaft nach. Siehe dazu *Vaughn* 1980, *Murrell* 1983, *DeBow* 1991, S. 62ff.

genannten Autoren der maßgeblich auf *Kirzner* zurückgehende Ansatz der „Austrian Economics“ und die gerade für die deutsche Diskussion zentralen Arbeiten *Hopmanns* dar.⁴

2.1. Markt und Wettbewerb aus österreichischer Sicht

2.1.1. Abgrenzung zur Neoklassik als Ausgangspunkt

Ungeachtet kleinerer Unterschiede ist den österreichischen Ansätzen ein spezieller Blickwinkel gemeinsam, aus dem das Marktgeschehen bzw. der Wettbewerb analysiert werden und der sich methodologisch und inhaltlich von der dominierenden neoklassischen Herangehensweise abhebt.⁵ Demzufolge stellen die neoklassisch fundierten Ansätze einseitig auf Endzustände – zudem in der Regel Gleichgewichtslösungen – ab, ohne dabei erklären zu können, wie diese Zustände erreicht werden (*Boettke* 1996, S. 31). Die Existenz dieses Problems wird dabei durch das Treffen restriktiver Annahmen geleugnet bzw. verkannt, wie besonders am Modell der vollständigen Konkurrenz deutlich wird (z. B. *Hayek* 1952, S. 122f.). Im Ergebnis mangle es der neoklassisch geprägten Ökonomie daher an Realitätsbezug, so dass „...it is precisely irrelevant“ (*Boettke* 1996, S. 23).

Die Österreicher stellen dagegen den Prozesscharakter des realen Wettbewerbs in den Vordergrund, dessen Ursachen und Konsequenzen sie eingehend untersuchen (*Kirzner* 1997, S. 63ff.). Aus der für die Marktwirtschaft konstitutiven dezentralen Planung folgt demnach analog zur Arbeitsteilung die „Wissensteilung“ (*Hayek* 1937, 1945). Jeder einzelne kann nur aufgrund des ihm zugänglichen Wissens handeln. Die Entscheidungssituation der Individuen ist somit geprägt von subjektiver Bewertung, dem Zeitablauf und der Beschränktheit des Wissens (*Boettke* 1996, S. 27ff.). Diese Konzeption steht in diametralem Gegensatz zur Annahme vollkommener Information, so dass hierin der entscheidende Unterschied zur Neoklassik zu sehen ist. Im folgenden werden daher die Besonderheiten des Wissens aus österreichischer Sicht eingehend analysiert.

2.1.2. Die Grenzen des verfügbaren Wissens

Wichtige Einsichten in die Möglichkeiten und Grenzen des verfügbaren Wissens stammen insbesondere von *Hayek*. Das zentrale Merkmal sozialer Strukturen besteht demzufolge in der Komplexität, verstanden als große Anzahl an Elementen, aus denen ein einzelnes Muster

⁴ Daneben existiert eine Vielzahl weiterer Ansätze, auf die in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen wird. Hierzu zählen die sog. „radikalen Subjektivist“ um *Lachmann* und *Shackle* und die *Schumpeterschen* Ansätze.

⁵ Zur Gegenüberstellung von Neoklassik und Österreichischer Schule siehe die Debatte von *Rosen* 1997 und *Yeager* 1997 im *Journal of Economic Perspectives*. Speziell auf die Markttheorie bezogen siehe *Littlechild* 1986, in methodologischer Hinsicht siehe *Paqué* 1985.

besteht (Hayek 1996b, S. 285). Daher sind „die konkreten Umstände, von denen die individuellen Ereignisse abhängen, in der Regel so zahlreich [...], daß wir sie praktisch nie alle ermitteln können und daß folglich [...] das Ideal »Voraussage und Kontrolle« weitgehend unerreichbar ist“ (Hayek 1996b, S. 295). Hayek schließt somit die Vorhersage konkreter Ergebnisse wiederum aus und hält einzig „eine Voraussage der Art der Struktur oder der abstrakten Ordnung“ für möglich (z. B. Hayek 1994b, S. 251).⁶ Dazu hatte er bereits hervorgehoben, dass alle „Tatsachen“ der Sozialwissenschaften nur zu begreifen sind als „mental reconstruction [...] in which intelligible individual attitudes form the elements“ (Hayek 1943, S. 71). Daraus folgt wiederum, dass sie anhand der Realität weder widerlegt noch verifiziert, sondern bestenfalls auf Konsistenz geprüft werden können (Hayek 1943, S. 73). Komplexe Phänomene wie Staaten oder wirtschaftliche Aktivitäten werden demnach von den (wissenschaftlichen) Beobachtern konstruiert und sind nie in ihrer Totalität zu erfassen. Bezogen auf Marktprozesse können damit allenfalls kurzfristige Extrapolationen oder die Angabe eines weiten Bereichs möglicher Ergebnisse erwartet werden (Yeager 1997, S. 157). Daneben ist es möglich, bestimmte Marktabläufe als nicht möglich auszuschließen oder einzelne Aspekte des Marktprozesses isoliert zu untersuchen (Hoppmann 1977, S. 27, Hoppmann 1967, S. 87 u. 94).

Das bedeutet eine deutliche Beschränkung des als erreichbar angesehenen Wissens. Insbesondere rücken damit qualitative gegenüber rein quantitativen Aspekten in den Vordergrund (Hamouda/Rowley 1994, S. 182).⁷ Die bisher genannten Erkenntnisse hat Hayek zwar explizit in bezug auf (sozial-)wissenschaftliches Wissen entwickelt, aber es besteht kein Grund zu der Annahme, dass sie nicht auch für das alltägliche, außerwissenschaftliche Handeln gelten. Von diesen wissenschaftlichen Erkenntnissen im Sinne allgemeiner Muster-Voraussagen unterscheidet Hayek eine zweite Art von Wissen, die für ökonomische Handlungssituationen bedeutsam ist: die Kenntnis der besonderen Umstände von Zeit und Raum (Hayek 1945, S. 521f.). Dazu zählt er das Wissen um die Verwendungsmöglichkeiten der einzelnen Güter (Hayek 1937, S. 51) ebenso wie die Kenntnis zeitweiliger Gelegenheiten. In späteren Erweiterungen nahm er auch Fähigkeiten, Geschick, Gewohnheiten und Anlagen hinzu (Böhm 1994, S. 171). Entscheidend ist jedoch, dass im Ergebnis jedes Individuum einen spezifischen Vorteil gegenüber allen anderen in Form seines spezifischen lokalen oder privaten

⁶ Für derartige Voraussagen benutzt Hayek in seinen Schriften die Begriffe „Muster-Voraussage“, „Muster-Erkennung“, „Erklärung des Prinzips“ oder auf englisch „pattern prediction“ und „pattern recognition“.

⁷ Daraus erschließt sich Hayeks wiederholte Warnung vor dem in der Ökonomie verbreiteten „quantitative bias“, d. h. der Beschränkung auf quantifizierbare Ausdrücke bei der Theoriebildung und bei der empirischen Arbeit (Hamouda/Rowley 1994, S. 187).

Wissens besitzt (Hayek 1945, S. 521).⁸ Ein großer Teil des für die ökonomische Planung relevanten Wissens liegt somit in verstreuter Form vor. Hayek beschreibt dies als „a body of very important but unorganized knowledge“, weil es im Unterschied zu wissenschaftlichem Wissen nicht in statistischer Form aggregiert werden kann (Hayek 1945, S. 521). Seine Nutzung bedingt daher die Beteiligung des jeweiligen Trägers (Zappia 1996, S. 113). Es geht um „eine Summe von Tatsachen, die in ihrer Gesamtheit weder dem wissenschaftlichen Beobachter noch irgendeinem anderen Einzelverstand bekannt sein können“ (Hayek 1996a, S. 14).

Ein weiterer für die Österreicher zentraler Punkt, der sich bereits aus Hayeks Ausführungen ergibt, ist die prinzipielle Unbestimmtheit der Zukunft (Kirzner 1999a, S. 10). So kennt der einzelne weder die äußeren Bedingungen noch die Pläne der anderen Akteure, weil diese ja jeweils aufgrund des dem Individuum eigenen lokalen Wissens getroffen werden. Zudem kommen schlichtweg biologisch laufend neue Konsumenten dazu, während alte den Markt verlassen (Littlechild/Owen 1980, S. 372). Zukunftsbezogenes Handeln beruht daher immer auf Vermutungen und Erwartungen, die sich als falsch herausstellen können (Mises 1961, S. 133, Hoppmann 1992, S. 103). Die Entscheidungssituation ist somit „filled with imperfections, misperceptions [...] and utter ignorance of lurking possibilities“ (Boettke 1996, S. 29).⁹

An dieser Stelle taucht (spätestens) die Frage auf, wie es angesichts dieser Unvollkommenheiten zu einer Abstimmung der individuellen Pläne und damit zur wirtschaftlichen Ordnung kommen kann. Genau das ist gemeint mit dem Wissensproblem, genauer dem „problem of the division of knowledge“, dessen Bedeutung Hayek ebenso hoch einschätzt wie diejenige der Arbeitsteilung. Darin besteht für ihn die zentrale Frage aller Sozialwissenschaften (Hayek 1937, S. 50 u. 55). Antworten darauf geben zum einen seine eigenen Erkenntnisse über die Signalfunktion der Preise und zum anderen die Kirzner-Misesche Analyse des Unternehmertums, die deshalb im folgenden Abschnitt eingehender behandelt werden. Zuvor sei auf eine weitere Eigenschaft lokalen Wissens hingewiesen, aus der sich wichtige Unterschiede zur neoklassisch fundierten Informationsökonomie ergeben.¹⁰ So betonen die Österreicher, dass es um Wissen gehe, das nicht nur in seiner konkreten Ausprägung unbekannt sei, sondern von dem man nicht einmal wisse, dass es unbekannt sei, denn „it has been utterly overlooked“ (Kirzner 1997, S. 71, Hervorh. i. O.). Damit wird es auch

⁸ Hierin liegen gewisse Parallelen zum neoklassischen Konzept der asymmetrischen Information, das ebenfalls auf der Annahme verteilten Wissens aufbaut, aber in erster Linie dessen Ungleichheit und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten strategischen Handelns analysiert (Postlewaite 1987).

⁹ Ähnlich Kirzner: „After all, the degree of ignorance human beings display regarding their surroundings is simply enormous“ (ders. 1999b, S. 7).

¹⁰ Für eine systematische Gegenüberstellung von Informationsökonomie und Hayeks Arbeiten siehe Zappia 1996.

nicht absichtlich erworben und stellt insbesondere kein ökonomisches Gut dar (Zappia 1996, S. 115). Obsolet wird damit auch die Konzeption der Informationssuche als zweckrationaler Handlung, mit Kosten und Nutzen der Suche einander gegenübergestellt werden (Littlechild 1986, S. 30).

2.1.3. *Einsichten in die Bedeutung von Preissystem und Unternehmertum*

Einen wichtigen Beitrag zur Abstimmung der dezentralen Pläne in der Marktwirtschaft leistet für Hayek das Preissystem. Dessen Stärke liegt darin, eine Vielzahl von Informationen in komprimierter Form weitergeben zu können, nämlich ohne dass die Marktteilnehmer Kenntnis von den genauen Details haben müssen (Hayek 1945, S. 525ff.). So signalisiert der höhere Preis eines bestimmten Gutes den Marktteilnehmern dessen zunehmende Knappheit, ohne sie über die Gründe – z. B. eine Naturkatastrophe - dafür in Kenntnis setzen zu müssen. Damit werden die Akteure auf sich bietende Möglichkeiten aufmerksam gemacht „in exactly the same way as if they omnisciently saw these opportunities themselves“ (Kirzner 1999b, S. 7). Ebenso wenig ist dafür ein persönlicher Kontakt notwendig. Preise sorgen somit für den „Wissenstransfer unbekannter Wissensstücke zwischen unbekanntenen Personen“ (Hoppmann 1992, S. 109). Dies geschieht zudem ohne ein entsprechendes Bewusstsein der Akteure, so dass von einer „spontanen Ordnung“ oder „Katallaxie“ gesprochen wird, „which man has learned to use [...] after he had stumbled upon it without understanding it“ (Hayek 1945, S. 528). Hayek sieht darin die Voraussetzung für die Entwicklung der hoch arbeitsteiligen modernen Volkswirtschaft, deren Vielzahl von Märkten über den Preiszusammenhang verbunden sind. Nachgewiesen ist damit, *wie* zwischen den Akteuren das verstreute lokale Wissen kommuniziert wird. Offen bleibt allerdings, *warum* die Preise das relevante Wissen enthalten und warum die entsprechenden Signale befolgt werden (Kirzner 1999b, S. 8).

Dies konnten Mises - und in dessen „Nachfolge“ Kirzner - mit ihrer Analyse des unternehmerischen Handelns erklären. Zeigt beispielsweise ein bestimmter Preis die Knappheit des betreffenden Gutes nicht korrekt an, so betreiben unternehmerische Marktteilnehmer Arbitrage und gleichen damit diesen Koordinationsmangel aus. Motiviert werden sie durch die Aussicht auf Gewinn, denn „Gewinn und Verlust sind gewissermaßen Belohnung und Strafe“ (Mises 1961, S. 135). Unternehmerischer Gewinn ist dabei keine Verzinsung für Eigentum, weil dazu keine Investition im üblichen Sinne notwendig ist. Als entscheidendes Charakteristikum gilt statt dessen für Kirzner die natürliche Findigkeit des Unternehmers („alertness“). Daneben hat Mises Kreativität als notwendig herausgestellt (Mises 1949, S. 276): „What a newcomer who wants to defy the vested interests of the old established firms needs

most is *brains and ideas*“ (Hervorh. d. V.).¹¹ Mit diesen Eigenschaften versehen decken Unternehmer permanent Koordinationsmängel auf: „Without knowing what to look for [...], the entrepreneur is at all times scanning the horizon [...], ready to make discoveries“ (Kirzner 1997, S. 72).

Aus dem Gewinnstreben erwächst somit die „dynamic entrepreneurial competition“ (Kirzner 1998, S. 296), die auch dafür sorgt, dass bisher nicht genutzte technologische Möglichkeiten oder natürliche Ressourcen genutzt werden. Damit kann der Unternehmer nicht nur passiv Gelegenheiten ausnutzen, sondern diese auch aktiv schaffen (Kirzner 1985, S. 63f.). Im Zuge dieses Prozesses werden etablierte Produzenten regelmäßig durch neue, effizientere ersetzt. Kirzner interpretiert dies als eine verbesserte Koordination der Präferenzen der Konsumenten mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen (Kirzner 1998, S. 296). In diesem Sinne postuliert er eine „tendency for profit opportunities to be *discovered and grasped* by [...] entrepreneurial market participants“ (Kirzner 1997, S. 71, Hervorh. i. O.).

Diese unternehmerische Aktivitäten erstrecken sich über die Zeit. Die Anpassung an neue Gelegenheiten erfolgt also nicht augenblicklich. Damit ist ein weiterer wesentlicher Aspekt der österreichischen Analyse der Marktprozesse angesprochen. Richtig vorhergesehene Veränderungen bieten ebenfalls die Gelegenheit zur unternehmerischen Gewinnerzielung, indem die Diskrepanz zwischen den gegenwärtigen Preisen der Inputfaktoren und dem Gegenwartswert der damit (zukünftig) herzustellenden und abzusetzenden Gütern ausgenutzt werden kann (Mises 1961, S. 134). Andererseits bedeutet der Zeitverlauf natürlich auch die Möglichkeit von Verlusten. So kann sich bei Arbitragegeschäften der Preis zwischen An- und Verkauf verändern, so dass antizipierte Gewinne zu Verlusten werden (Littlechild/Owen 1980, S. 370). Unternehmerisches Handeln gewinnt damit auch in bezug auf das Problem der Unkenntnis der Zukunft Bedeutung (Kirzner 1985).

Gewinne motivieren wiederum dazu, das entsprechende Verhalten beizubehalten oder – wenn es bei einem Konkurrenten beobachtet wird – zu imitieren, so dass eine positive Rückkoppelung erfolgt. Verluste rufen dagegen eine Verhaltensänderung hervor und erzeugen auf diese Weise eine negative Rückkopplung. Dadurch ist das Marktsystem in der Lage, sich an Änderungen anzupassen, und wird insofern als selbstregulierend bezeichnet (Hoppmann 1992, S. 105f.). Kirzner ging noch einen Schritt weiter und unterstellte, dass der Marktprozess auf

¹¹ Unternehmerische Kreativität bildet wiederum den zentralen Ausgangspunkt der Schumpeterschen Ansätze, die sich v. a. mit der Kreation und Verbreitung von Innovationen beschäftigen (Kerber 1997, S. 38ff.). Die Abgrenzung zwischen den in dieser Arbeit behandelten Ansätzen und der Schumpeterschen Tradition ist ein viel diskutiertes Thema. Siehe dazu den aktuellen Versuch von Kirzner 1999a, die beiden Ansätze als komplementär zu interpretieren.

einen hypothetischen Gleichgewichtszustand zustrebt, in dem alle individuellen Pläne aufeinander abgestimmt wären (Kerber 1997, S. 36).¹² Diese Annahme rief allerdings verbreitete Kritik hervor (Littlechild 1986, S. 32f.). Als Reaktion darauf gesteht Kirzner nun zu, dass es keine Gewähr dafür geben kann, dass dieser Prozess immer zur verbesserten Koordination führt, denn „instead of correcting the earlier misallocations of resources, the entering entrepreneurs may be making matters even worse. And such errors may generate still more errors“ (Kirzner 1997, S. 81). Im Ergebnis kann der Wettbewerb nur als eine „eine Forschungsreise ins Unbekannte, ein Versuch, neue Wege zu entdecken“ begriffen werden (Hayek 1952, S. 133). Trotz dieser Möglichkeit von Fehlern sehen die Österreicher aber die Generierung und Verbreitung von Wissen durch den dynamischen Wettbewerb als „Lösung“ des Wissensproblems. Diese Erkenntnis gilt in der Ökonomie allgemein als ihr großes Verdienst (Rosen 1997, Kerber 1997). Im folgenden wird auf die dazu komplementäre normative Position eingegangen.¹³

2.2. Normative Position der österreichischen Schule

2.2.1. Normative Kriterien und grundsätzliche Beurteilung staatlichen Handelns

Die österreichischen Ansätze zeichnen sich nicht nur durch eine von der Neoklassik abweichende theoretische Basis aus, sondern sie nehmen auch eine spezifische normative Position ein. An der Wohlfahrtsökonomik neoklassischer Provenienz wird - ebenso wie an der entsprechenden Theorie - die unzulässige Fixierung auf Endzustände kritisiert. Aus marktprozess-theoretischer Sicht sind dagegen ergebnisbezogene Kriterien nicht sinnvoll abzuleiten (Buchanan/Vanberg 1991, S. 181). Wettbewerb als spontane Ordnung ermöglicht den Akteuren ja gerade die Verfolgung individueller Ziele „in aller ihrer Vielfältigkeit und Gegensätzlichkeit“ (Hayek 1994b, S. 255). Das Handeln der Individuen wird koordiniert, ohne dass ein übergreifender Plan vorliegt (Hayek 1994a, S. 110f.). Ein übergeordnetes Kriterium, anhand dessen die Ergebnisse beurteilt werden könnten, existiert somit nicht (Buchanan/Vanberg 1991). Ohnehin würde es keinen Sinn machen, ein konkretes Ergebnis

¹² Eine ähnliche Vorstellung vertrat Hayek in dem Aufsatz von 1937. Unter der „tendency toward equilibrium“ versteht er dabei, dass „the knowledge and intentions of the different members of society are supposed to come more and more into agreement or [...] that the expectations of the people and particularly of the entrepreneurs will become more and more correct“ (Hayek 1937, S. 45). Später nahm er von dieser Vorstellung Abstand und betonte stärker die Offenheit der Prozesse, wie das später in demselben Absatz wiedergegebene Zitat zeigt.

¹³ Die Behandlung der normativen Aspekte im Anschluss an die theoretischen Grundlagen erfolgt nur aus Darstellungsgründen und soll keine (einseitige) logische Verknüpfung in dieser Richtung implizieren. In logischer Hinsicht wäre statt dessen eine gleichzeitige Behandlung beider Aspekte geboten. Dafür spricht die Wertgebundenheit auch der scheinbar rein theoretischen Konstruktionen, die z. B. Hayek selbst auch offen zugestanden hat, weil sowohl die Art der wissenschaftlichen Arbeit als auch die Auswahl der Gegenstände von seinen Werten beeinflusst worden sei (Hamouda/Rowley 1994, S. 183).

unabhängig von seinem Zustandekommen zu bewerten, denn aus österreichischer Sicht sind der Prozess und damit die Art seines Zustandekommens entscheidend (*Böhm* 1994, S. 163). Zudem kann sich aus österreichischer Sicht ein normatives Kriterium nicht nur auf technologische Beschränkungen beziehen, sondern muss auch die Verteilung relevanter Informationen berücksichtigen (*Zappia* 1996, S. 117).

Auf dieser Grundlage führt *Kirzner* „Koordination“ als normativen Referenzmaßstab in die Diskussion ein und versteht darunter den „state of affairs [...] in which each action taken by each individual in a demarcated set of actions, correctly takes into account (a) the actions in fact being taken by everyone else in the set, and (b) the actions which the others might take were one's own actions to be different“ (*Kirzner* 1998, S. 292). „Koordination“ zeichnet somit keine Einzelergebnisse als normativen Bezugspunkt aus, sondern es wird lediglich beurteilt, ob und inwieweit der Marktprozess die Pläne der Akteure mit ihren je individuellen Zielen aufeinander abgestimmt hat. Ähnlich wie für die Vorhersage von Marktprozessen schränkt die österreichische Schule also den Bereich möglicher normativer Kriterien relativ stark ein. Tatsächlich bedingen sich diese Beschränkungen gegenseitig. So sind z. B. für *Hayek* normative Aussagen nur auf der Grundlage von Muster-Voraussagen möglich. Damit wird der Blick auf die Rahmenbedingungen der Marktprozesse gelenkt, denn „die Kenntnis der Bedingungen, unter denen ein bestimmtes Muster erscheint, und die Kenntnis dessen, wovon das Bestehenbleiben dieses Musters abhängt, können große praktische Bedeutung haben“ (*Hayek* 1996b, S. 289).

Die (neoklassische) Kritik an dieser normativen Position richtet sich insbesondere darauf, dass die empirische Beurteilung der Ökonomie auf dieser Grundlage unklar bleibt und dass daraus insbesondere keine quantifizierbaren Kriterien abzuleiten sind (*Rosen* 1997, S. 143). Dieser Punkt bringt den fundamentalen Unterschied zur Neoklassik noch einmal deutlich zum Ausdruck. Anstelle quantitativer Maße hat die österreichische Schule „nur“ qualitative Aussagen über die relative Vorteilhaftigkeit wirtschaftlicher Ordnungen entwickelt. Ausgearbeitet hat dies besonders *Hayek*, dessen einschlägige Aussagen daher exemplarisch dargestellt werden. Seinen Bezugspunkt stellt dabei das Wissensproblem dar, denn er sieht die zentrale Frage darin, „wie es zustande gebracht werden kann, daß so viel wie möglich von den verfügbaren Kenntnissen genutzt wird“ (*Hayek* 1952, S. 126). Dieser Problemzugang wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit eine zentrale Rolle spielen. Noch konkreter leitet *Hayek* daraus die Frage ab, „welche *institutionellen Vorkehrungen* notwendig sind, damit die unbekanntesten Personen, deren Wissen sich für eine bestimmte Aufgabe besonders eignet, am sichersten zu

jener Aufgabe hingeführt werden“ (*Hayek* 1952, S. 126, Hervorh. d. V.). Damit geraten die Rahmenbedingungen der Wettbewerbsprozesse in den Blick.

Inhaltlich sieht *Hayek* dabei die Garantie individueller Freiheit als am besten geeignet an, die er negativ definiert als Abwesenheit jeglichen Zwangs (*Hayek* 1971, S. 178ff.). Dieser Anforderung genügen nur allgemeine Regeln, die abstrakt und generell gelten, d. h. auf alle Individuen gleich anwendbar sowie in ihrer Geltung gewiss sind und sich weder auf partikuläre Bedingungen beziehen noch konkrete Handlungen vorschreiben. Solche von *Hayek* Gesetz genannten Regeln konstituieren die „rule of law“, auf der seine gesamte Staatsphilosophie aufbaut (auch *Mantzavinos* 1994, S. 116ff.). Dem steht die konkrete Handlungsanweisung - von *Hayek* Befehl genannt – als entgegengesetzter Extremfall gegenüber. Auf diese beiden Extremfälle angewendet führt der oben formulierte Maßstab zu einem klaren Ergebnis. Während nämlich die „rule of law“ die Wirtschaftssubjekte in die Lage versetzt, ihre individuellen Ziele zu verfolgen und dafür ihre individuellen Fähigkeiten und ihr spezifisches lokales Wissen zu einzusetzen, werden im Fall eines Befehls nur die Zwecke des Befehlsgebers verfolgt und dabei auch nur sein Wissen genutzt (*Hayek* 1971, S. 181). Aus der Sicht des Wissensproblems sind allgemeine Gesetze somit eindeutig überlegen.

Aus dieser normativen Perspektive stellt staatliches Handeln, wenn es über die Aufstellung und Durchsetzung dieser Gesetze im oben gemeinten Sinne hinausgeht, eine unzulässige Ausübung von Zwang dar. Dies wird z. B. am Schluss der Nobelpreis-Rede *Hayeks* deutlich, indem er feststellt: „Aber im Bereich der Gesellschaft wird der falsche Glaube, dass die Ausübung einer gewissen Macht vorteilhafte Folgen haben würde, dazu führen, dass einer Behörde eine neue Macht übertragen wird, auf andere Menschen Zwang auszuüben“ (*Hayek* 1996a, S. 14).¹⁴ Statt dessen kann es nur das Ziel sein, „ein Wachsen zu kultivieren“, indem „die geeignete Umgebung“ geschaffen wird (*Hayek* 1996a, S. 14). So kann erwartet werden, dass durch geeignete Rahmenbedingungen die Chancen der Marktteilnehmer insgesamt erhöht werden, ihre Ziele zu erreichen, aber nicht irgendwelche konkreten Ergebnisse für einzelne Personen (*Hayek* 1994b, S. 255). Als allgemeine politische Folgerung ergibt sich somit, dass auf den Versuch verzichtet werden muss, konkrete Einzelergebnisse per Anweisung herzustellen, wenn die Vorteile der dezentralen Wissensnutzung des Wettbewerbs genutzt werden sollen (*Hayek* 1994a, S. 110f.). In demselben Sinne beurteilt *Kirzner* staatliche Maßnahmen an ihren

¹⁴ Interessant ist die daraus von *Hayek* abgeleitete Konsequenz für das Handeln des Wissenschaftlers. Dieser solle sich die Einsicht in das beschränkte Wissen zu Herzen nehmen und sich davor zu hüten, durch die Empfehlung staatlicher Eingriffe zum „Mitschuldigen“ an Tyrannei und an der Zerstörung der spontan gewachsenen Ordnung zu werden (*Hayek* 1996a, S. 15).

Auswirkungen auf den privat anzueignenden Wert unternehmerischer Entdeckungen. Grundsätzlich sind Regulierungen und andere Staatseingriffe dazu angetan, diesen Wert und damit die Wahrscheinlichkeit unternehmerischer Entdeckungen zu verringern, so dass sich die Geschwindigkeit der Anpassungen an Veränderungen oder der Ausbreitung technologischer Innovationen verringert. Derartige Eingriffe sind daher abzulehnen (*Littlechild* 1986, S. 30 u. 36f.). Im folgenden wird nun dargelegt, welche Vorstellung von Wettbewerbspolitik die Österreicher mit dieser grundsätzlichen normativen Position verbinden.

2.2.2. Wettbewerbspolitik aus österreichischer Sicht

Die grundsätzliche österreichische Position bringt *Kirzner* folgendermaßen auf den Punkt: „For the Austrian approach, competition is socially beneficial primarily in a dynamic sense“ (*Kirzner* 1997, S. 74). Damit geht eine Vorstellung von staatlicher Wettbewerbspolitik einher, die sich deutlich von der bisherigen Praxis unterscheidet. Wettbewerb wird konzeptionell als reines Verhalten aufgefasst, so dass die sonst im Vordergrund stehenden marktstrukturellen Faktoren ebenso an Bedeutung verlieren wie die Ergebnisdimension (*Mantzavinos* 1994, S. 127). Grundsätzlich werden gegen keine bestimmte Marktstruktur Einwände erhoben (*Armentano* 1989, S. 71). Im Unterschied zu (nahezu) allen übrigen wettbewerbspolitischen Konzeptionen findet aus österreichischer Sicht nämlich auch auf monopolisierten Märkten Wettbewerb statt (*Kirzner* 1997, S. 69, *Mises* 1949, S. 278). Auch von einem alleine den Markt beherrschenden Anbieter müssen Veränderungen in den Bedürfnissen der Konsumenten oder technologischer Wandel erkannt und genutzt werden (*Armentano* 1989, S. 68). Zur Begründung wird der Wettbewerb durch Substitutionsprodukte angeführt, wobei *Mises* insbesondere die Überwindung der Monopolstellung der Eisenbahngesellschaften seit Ende des 19. Jahrhunderts durch Kraftfahrzeuge und Flugzeuge als Beispiel nennt (*Mises* 1961, S. 133). Zudem ist weder absolute noch relative Unternehmensgröße aus österreichischer Sicht ein Problem, weil große Unternehmen in besonderer Weise von der Gunst der Konsumenten abhängen, wie die Entwicklung der Marktforschung und die zunehmenden Werbeausgaben der Großunternehmen belegten (*Mises* 1962, S. 133). Daher gilt die Vermutung, dass dominante Unternehmen durch das Eingehen auf die Konsumentenwünsche im Vergleich zu ihren Konkurrenten schneller wachsen und deshalb eine marktbeherrschende Stellung bis hin zum Monopol erlangen (*Armentano* 1989, S. 65 u. 68). Die Entstehung problematischer Monopole lässt sich dagegen in der Regel auf staatliche Eingriffe wie Schutzzölle, Patentgesetze oder andere gesetzliche Regelungen zurückführen (*Hayek* 1994a, S. 123).

Ebenso stößt die Orientierung an Marktergebnissen auf Ablehnung, die mit der bereits erörterten Beschränkung des Wissens begründet wird. Wettbewerbsprozesse gelten demnach als

komplexe Phänomene, für die eine große Teilnehmerzahl und deren Disparität konstitutiv sind (Hayek 1996b, S. 297). Deren individuelle Verläufe sind nicht vorhersehbar (auch Hoppmann 1972, S. 22), so dass ihre Ergebnisse auch nicht beurteilt werden können. Dieser Einsicht in die Beschränkung des wissenschaftlichen Wissens folgt auch Hoppmanns Auffassung vom Verhältnis der Wissenschaft zur wettbewerbspolitischen Praxis. Demzufolge kann die Wissenschaft keine allgemeingültigen Regeln für die Wettbewerbspolitik aufstellen, sondern nur die begrifflichen Grundlagen und die dann in konkreten Fällen anzuwendenden Kriterien entwickeln. In diesem Sinne „liefert [sie] kein Buch von Antworten, sie ist vielmehr ein Buch voller Fragestellungen“ (Hoppmann 1967, S. 94).

Auf die Sicherung des freien Zugangs zu den Märkten als grundlegender Aufgabe der Wettbewerbspolitik können sich dennoch alle in dieser Arbeit rezipierten Vertreter der österreichischen Schule einigen¹⁵, auch wenn in ihrer Begründung jeweils andere Aspekte betonen. So nennt Kirzner die Ermöglichung unternehmerischen Handelns (Kirzner 1997, S. 74), während Armentano darin auch einen permanenten Anreiz zur Effizienz sieht (Armentano 1989, S. 71). Hayek weist wiederum auf die Informationsverbreitung über den Markt hin (Hayek 1994a, S. 122). Darüber hinaus entwickeln sie alle weitreichende Reformvorschläge für die Wettbewerbspolitik, die im folgenden vorgestellt werden. Dabei wird zunächst auf die Vorschläge der Vertreter der „Austrian Economics“, v. a. Armentanos, und anschließend auf diejenigen von Hoppmann und Hayek eingegangen. Trotz der ähnlichen Grundposition sind deutliche Differenzen zu konstatieren.

2.2.3. Weitreichende Reformvorschläge für die Praxis

Die Vertreter der „Austrian Economics“ kritisieren die praktizierte Wettbewerbspolitik in scharfer Form. Laut Armentano hat sie oftmals gerade wettbewerbliche Vorstöße wie Preissenkungen und schnellen technologischen Wandel zum Anlass genommen, gegen Unternehmen vorzugehen (Armentano 1989, S. 62). Wettbewerbspolitik gefährdet damit die „freedom to innovate“ und bedeutet eine Entmutigung der Unternehmen, Vorteile am Markt zu erlangen und damit den Konsumenten zu dienen (Armentano 1997). Der Wettbewerb kann deshalb nicht die Konsumentenpräferenzen aufdecken und jene Unternehmen selektieren, die diese am besten befriedigen können (Armentano 1989, S. 72). Daher hält Armentano in diesen Fällen ein staatliches Eingreifen nicht nur für überflüssig, sondern sogar für schädlich. Im Ergebnis legen es Armentanos Ausführungen nahe, das Missbrauchsverbot gegen marktbeherrschende Unternehmen fallen zu lassen. Als Hauptgrund nennt er die

¹⁵ In dieser Hinsicht besteht große Übereinstimmung mit der Contestable Markets Theorie (Kirzner 1997, S. 74).

Unmöglichkeit, die wettbewerbspolitisch unerwünschten Handlungen von erwünschtem Wettbewerbsverhalten zu unterscheiden (*Armentano* 1989, S. 72).¹⁶ Statt dessen soll es den Konsumenten überlassen bleiben, mit ihren Kaufentscheidungen den Erfolg oder Misserfolg solcher wettbewerblcher Vorstöße zu bestimmen (*Armentano* 1989, S. 70).

In ähnlicher Weise kritisiert *Kirzner* die Fusionskontrolle, denn sie habe unnötigerweise die Unternehmensgröße absolut und relativ beschränkt und damit die freie Entfaltung des Unternehmertums blockiert. Sie ist damit „anti-competitive in the relevant sense“ (*Kirzner* 1997, S. 74). Als konkrete Forderung lässt sich daraus (mindestens) die Einschränkung der Fusionskontrolle ableiten. Neben diesen gibt es eine ganze Reihe weiterer kritischer Positionen zur Wettbewerbspolitik aus österreichischer Sicht, die bis hin zur Forderung nach dessen kompletter Abschaffung gehen (Belege bei *DeBow* 1991, S. 81). Von *Hayek* und dem ihm nahestehenden *Hoppmann* stammen dagegen Vorschläge, die zumindest in gewisser Hinsicht eine Ausweitung der Wettbewerbspolitik zur Folge hätten. Der Grund liegt darin, dass sie durchaus die Möglichkeit privater Wettbewerbsbeschränkungen anerkennen und ihre Reformvorschläge entsprechend gestalten.

Grundsätzlich stehen ihre diesbezüglichen Vorstellungen im Einklang mit der unter 2.2.1 dargestellten Beurteilung staatlichen Handelns. Demnach ist die Anwendung staatlicher Zwangsgewalt - und dazu zählt auch die Wettbewerbspolitik - nur zulässig, wenn sie auf die Durchsetzung allgemeiner Regeln zielt, weil alle anderen staatlichen Handlungen zwangsläufig zu Diskriminierungen führen (*Hoppmann* 1972, S. 14f.). Die Wettbewerbspolitik sollte daher so weit wie möglich aus Per-se-Verboten bestehen, damit den Kartellbehörden kein diskretionärer Handlungsspielraum zuwächst (*Mantzavinos* 1994, S. 163). Vor diesem Hintergrund ist *Hoppmanns* Forderung nach einem Per-se-Verbot von Fusionen zu sehen, mit der er sich in der Diskussion um die Ausgestaltung der Fusionskontrolle im Rahmen der Zweiten GWB-Novelle gegen eine Einzelfallprüfung im Sinne der „rule of reason“ wandte (*Hoppmann* 1972). Gemäß der österreichischen Auffassung hält er Voraussagen über die (zukünftige) Wirkung einzelner Fusionen nämlich für unmöglich (*Hoppmann* 1972, S. 60f.). Somit bleibt nur ein allgemeines Fusionsverbot als systemkonforme Alternative. Damit wird zudem die Unwissenheit auf seiten der Marktteilnehmer begrenzt, indem verhindert wird, dass Unsicherheit darüber entsteht, ob eine konkrete Fusion erlaubt wird oder nicht (*Hoppmann* 1972, S. 81ff.).

¹⁶ Konkret erläutert *Armentano* das sowohl für das Konzept der Kampfpreisunterbietung („predatory pricing“) als auch für die Bündelung von Produkten („tying“) (*Armentano* 1989 bzw. 1997).

Darüber hinaus kritisiert *Hoppmann* ebenso wie *Armentano* die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, allerdings mit Bezug auf den § 22 GWB in den 1970er Jahren. Die Definition von Marktbeherrschung, die auf das Fehlen „wesentlichen“ Wettbewerbs und auf die „überragende Marktstellung“ abstellte, beruht demnach auf einem Zirkelschluss und führt „zu erheblichen Fehlern bei der Rechtsanwendung“ (*Hoppmann* 1977, S. 24ff.). Als systemkonforme Alternative schlägt *Hoppmann* daher ein Monopolisierungsverbot vor, das per se alle Praktiken umfasst, die die Wettbewerbsfreiheit beeinträchtigen (*Hoppmann* 1977, S. 26ff.). Anstelle einer Aufzählung dieser Praktiken verweist er darauf, dass sie alle entweder die Ausübung von Zwang oder die Zugangsbehinderung zu notwendigen Ressourcen beinhalten (*Hoppmann* 1977, S. 14f.).

Gewisse Parallelen dazu weist der Vorschlag von *Hayek* auf, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwar nicht zu verbieten, aber ausnahmslos für unwirksam zu erklären, so dass sie nicht gerichtlich einklagbar sind. Alle Versuche, die Einhaltung solcher Vereinbarungen anderweitig zu erzwingen, sollen darüber hinaus mit mehrfachen Schadensersatzansprüchen belegt werden (*Hayek* 1994a, S. 124). Auch *Hayek* zielt damit auf die Sicherung der individuellen Handlungsfreiheit durch Per-se-Regeln. Damit verbunden ist die Aufhebung aller gesetzlichen Ausnahmen, so dass *Hayek* verglichen mit der (damaligen) wettbewerbspolitischen Praxis eine höhere Wirksamkeit erwartet (*Hayek* 1994a, S. 124). Im Unterschied zu *Hoppmann*, der ein staatlich durchzusetzendes Verbot vorschlägt, bevorzugt *Hayek* allerdings die privatrechtliche Durchsetzung über Schadensersatzansprüche. Im Hinblick auf den Umfang der betroffenen Aktivitäten gingen diese Vorschläge über das jeweils geltende Recht hinaus und hätten somit zu einer Ausweitung der Wettbewerbspolitik geführt, während die zuvor dargestellten Forderungen aus den Reihen der „Austrian Economics“ auf eine Reduzierung der wettbewerbspolitischen Eingriffe bis hin zu ihrer vollständigen Abschaffung zielten. Allen diesen Vorschlägen ist allerdings vorzuhalten, dass sie aufgrund ihrer Radikalität geringe Aussichten auf Akzeptanz bei den politischen Entscheidungsträgern und damit auf Verwirklichung haben. Insofern hat ihre Entwicklung und Publikation - unabhängig von der intellektuellen Qualität - etwas Don Quijote-haftes.¹⁷ Bemerkenswert ist weiterhin die Divergenz der Handlungsempfehlungen trotz der (weitgehend) geteilten theoretischen und normativen Basis. So bleibt unklar, welcher der Vorschläge der Praxis zur Realisierung vorgeschlagen werden soll. Deshalb sollen die Vorschläge nicht weiter verfolgt werden.

¹⁷ *DeBow* bringt treffend das auf den Punkt, indem er schreibt: „Since it is reasonably clear that we have to live with some form of antitrust law, the antitrust skeptic’s time is better spent debating the contours of the law rather than tilting at the windmill of repeal“ (*DeBow* 1991, S. 81, Fußnote 150, Hervorh.d. V.).

3. Praktische Wettbewerbspolitik aus der Sicht des Wissensproblems

Im folgenden wird das unter 2.1.2 bzw. 2.2.1 in theoretischer und normativer Hinsicht erläuterte Wissensproblem auf die Wettbewerbspolitik angewendet. Damit soll eine Art und Weise aufgezeigt werden, wie die Erkenntnisse der österreichischen Schule für die Wettbewerbspolitik fruchtbar gemacht werden können. Den konzeptionellen Anknüpfungspunkt dazu liefert die Analyse der Staatstätigkeit aus österreichischer Sicht von *DeBow*.¹⁸ Die zentrale Frage für die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe ist damit „whether government knows, or can learn, enough about the market(s) in question to impose an outcome via intervention that is superior to the outcome generated by laissez faire markets“ (*DeBow* 1991, S. 77). Das Wissensproblem wird damit zum zentralen Maßstab für die Beurteilung von Staatstätigkeit allgemein. Diese Herangehensweise wird im folgenden auf die Wettbewerbspolitik angewendet.

3.1. Empirische Evidenz für Wissensprobleme

Zunächst gilt es, die empirische Relevanz des Wissensproblems an zwei Bereichen der praktischen Wettbewerbspolitik exemplarisch zu belegen. Dafür wurden das sog. Prognoseproblem in der Fusionskontrolle und die Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Wettbewerbspreisen in Kartell- oder Missbrauchsfällen ausgewählt. Darauf wird jeweils mit einem Beispiel in den folgenden Abschnitten eingegangen. Anschließend werden dann Ansätze präsentiert, die Möglichkeiten für einen konstruktiven Umgang mit dieser Wissensproblematik bieten.

3.1.1. Das Prognoseproblem in der Fusionskontrolle

Die Fusionskontrolle erfolgt in allen größeren Jurisdiktionen präventiv, d. h. vor dem Vollzug Transaktionen. Damit soll der Eintritt der jeweiligen Untersagungs Voraussetzungen von vornherein verhindert werden.¹⁹ Unter diesem Blickwinkel muss die prüfende Behörde für jeden Zusammenschluss eine Prognose über dessen erwartete Wirkungen vornehmen (*Paulus* 2001, S. 1). Aus österreichischer Sicht erscheint diese Anforderung als unerfüllbar, weil Wettbewerbsprozesse als komplex begriffen werden und daher in ihrem konkreten Verlauf nicht prognostizierbar sind. Diese Erwartung wird durch die Erfahrungen in der Fusionskontrolle bestätigt, wie im folgenden anhand von zwei Beispielfällen dargestellt wird.

¹⁸ *DeBow* geht weit über den Rahmen dieser Arbeit hinaus. So bezieht er seine Analyse auf gesamte Staatstätigkeit und versucht zudem, die österreichische Argumentation mit der Public Choice-Theorie zu verknüpfen.

¹⁹ In der deutschen und europäischen Fusionskontrolle sind dies nach § 36 GWB bzw. nach Art. 2FKVO die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung, in der US-amerikanischen Fusionskontrolle nach § 7 Clayton Act die wesentliche Verringerung des Wettbewerbs („substantial lessening of competition“). Zum Vergleich der Untersagungskriterien siehe *Bundeskartellamt* 2001.

Der erste Fall ist der Zusammenschluss von Daimler-Benz und MBB, den das Bundeskartellamt im Jahr 1989 untersagte. Erwartet wurde eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf den Märkten für Wehr- bzw. Raumfahrttechnik sowie für Lastkraftwagen, während die von den Unternehmen vorgetragene Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Airbus Industrie verneint wurde (*Paulus* 2001, S. 17ff.). Bezüglich des letzten Punktes kamen im anschließenden Ministererlaubnisverfahren die Monopolkommission und der Bundeswirtschaftsminister zu einer anderen Prognose, so dass die Fusion auf diesem Wege genehmigt wurde (*Paulus* 2001, S. 23). Im Lichte der tatsächlichen Entwicklung haben sich alle Vorhersagen „zum überwiegenden Teil als unzutreffend erwiesen“ (*Paulus* 2001, S. 23). Im wehrtechnischen Bereich erlitt das fusionierte Unternehmen entgegen der einhelligen Erwartung erhebliche Absatzeinbußen und geriet in zunehmende Abhängigkeit vom Bundesverteidigungsministerium als Hauptabnehmer, so dass jedenfalls nicht von einer unkontrollierten Marktmacht gesprochen werden kann (*Paulus* 2001, S. 25f.). Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Airbus Industrie trat dagegen zwar ein, aber erst Ende der 1990er Jahre und damit keinesfalls aufgrund der Fusion (*Paulus* 2001, S. 26f.).

Einen weiteren Beleg für das Prognoseproblem liefert die Entscheidung der EU-Kommission im Fusionsfall Mercedes-Benz/Kässbohrer aus dem Jahr 1995. Die Kommission begründete ihre Freigabe neben dem potentiellen Wettbewerb durch ausländische Anbieter insbesondere mit der Erwartung eines „Abschmelzungseffekts“ der hohen Marktanteile der neu entstehenden Einheit auf dem Markt für Omnibusse in Deutschland. Dabei verwies sie v. a. auf das Bestreben der deutschen Busbetreiber, mindestens zwei verschiedene Marken in ihrer Flotte zu führen (*EK* 1995, Rdnr. 63f.). Tatsächlich blieben die Marktanteile in den drei auf die Fusion folgenden Jahren jedoch nahezu unverändert (*Haid* 1999, S. 163f.).

Besonders bedenklich ist an den betrachteten Fällen, dass aufgrund der fehlerhaften Prognosen Unternehmenszusammenschlüsse genehmigt wurden, die selbst für die zuständigen Behörden Anlass zu wettbewerbspolitischen Bedenken gaben. Dies ist zumindest als Hinweis darauf zu sehen, dass es sich nicht um unbedenkliche und unwichtige Fälle handelte. Dieser Einwand trifft noch stärker auf die Zusage- und Auflagenpraxis in Fusionskontrollverfahren²⁰ zu, die sowohl von den europäischen als auch von den US-amerikanischen Behörden regelmäßig zur aktiven Gestaltung von Marktstrukturen genutzt wird (*Fuchs* 1996, S. 272, *Owen* 1986, S. 421ff.). Dazu dient in erster Linie die Veräußerung von Kapazitäten oder Marken, wobei die Behörde die Auswahl des Erwerbers entweder selbst trifft oder zumindest genehmigen muss.

²⁰ Eine Übersicht über die jeweilige Auflagenpraxis enthalten *FTC* 1999 für die USA, *Fuchs* 1996 für die EU und *Uhlig* 2000 für Deutschland.

Dies kann verbunden werden mit Garantien für dessen Marktzugang über Lizenzangebote oder Lieferverpflichtungen. Auf diese Weise sollen Wettbewerber gezielt gestärkt und als Gegenmacht aufgebaut werden. Prominente Beispiele aus der Praxis der EU-Kommission sind der Fusionsfall Nestlé/Perrier und - in Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt - die Fusionsfälle RWE/VEW und Veba/Viag (jetzt E.ON) auf dem deutschen Strommarkt. Im ersten Fall wurde den Unternehmen die Abgabe von Produktionskapazitäten auferlegt, die zur Stärkung des nächstgrößeren Konkurrenten führen sollten (*Kerber 1994*). Im zweiten Fall verpflichteten die Wettbewerbsbehörden die fusionierenden Unternehmen zum Verkauf an Vattenfall und betrieben damit gezielt den Aufbau eines vierten ressourcenstarken und vertikal integrierten Verbundunternehmens um die ostdeutsche VEAG durch (*Krieglstein 2001, WuW 2000a, b*).

Aus der Wissensperspektive ist daran zu kritisieren, dass die Behörden nicht über die dazu notwendige Kenntnis der optimalen Marktstruktur verfügen. Infolgedessen droht „ein kaum noch kontrollierbarer Handlungsspielraum der Kartellbehörde“ (*Immenga 2002*). Das Gewicht dieses Einwands wird von der Entwicklung auf dem deutschen Strommarkt in der Folge der genannten Fusionen bestätigt. So konnten die strukturellen Eingriffe der Behörden das Entstehen eines marktbeherrschenden Duopols letztlich nicht verhindern (*Immenga 2002*). Eine weitere empirische Bestätigung dieser Probleme stellen die Ergebnisse der Divestiture Study der Federal Trade Commission dar (*FTC 1999*). Die befragten Unternehmen, die zwischen 1990 und 1994 Unternehmensteile aufgrund von Auflagen in Fusionskontrollverfahren erworben hatten, beklagten regelmäßig ihre mangelnde Kenntnis der zum Verkauf stehenden Vermögensteile (*FTC 1999, S. 20*). In den Verhandlungen mit den veräußernden Unternehmen resultierten daraus z. B. ein zu hoher Kaufpreis oder nachteilige Liefer- oder Abnahmeverträge für die Zeit nach dem Erwerb. Ähnliche Probleme zeigte *Burkes* Analyse der Veräußerungen von Filialen im Zuge von Bankfusionen. Hier zeigte sich, dass die Behörden über eine ungleich schlechtere Kenntnis der Geschäftsaussichten einzelner Filialen verfügten als die im Markt tätigen Konkurrenten. Dies äußert sich in der signifikant schlechteren Geschäftsentwicklung derjenigen Filialen, die von Behörden zur Veräußerung bestimmt wurden, gegenüber denjenigen Filialen, die von den Erwerbern ausgesucht wurden (*Burke 1998, S. 13 u. 20ff.*).

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Prognoseproblem in der Fusionskontrolle aus der zukunftsbezogenen Unsicherheit resultiert, die für alle Akteure gleichermaßen zutrifft. Zudem zeigt sich aber auch, dass die Informationsverteilung bestimmte Probleme hervorruft. So trat im Zusammenhang mit den Veräußerungsaufgaben eine ungleiche Informationsverteilung zwischen den zur Veräußerung verpflichteten Unternehmen auf der einen und den Erwerbern bzw. der

Behörde auf der anderen Seite zu Tage. Das ist ein Aspekt, der zusätzlich zu berücksichtigen ist. Beides hat in der Fusionskontrolle deutlich nachzuweisende negative Konsequenzen, so dass zumindest Zweifel an der Wirksamkeit der Fusionskontrolle in ihrer momentan praktizierten Form entstehen. Diese Zweifel sollten gerade dann ernst genommen werden, wenn die Fusionskontrolle – anders als von der Mehrheit der hier behandelten österreichischen Ansätze – grundsätzlich befürwortet wird.

3.1.2. Die Schwierigkeit der Preisbestimmung in Kartellverfahren

Auch in den anderen Kartellverfahren lässt sich die Existenz des Wissensproblems nachweisen. Zu nennen ist hier die bereits unter 2.2.3 erwähnte Kritik *Hoppmanns* an der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen nach den damaligen § 22 GWB bzw. Art. 86 EWG-Vertrag (z. B. *Hoppmann* 1974, 1977). Auch wenn die Missbrauchsaufsicht sich mittlerweile stark gewandelt hat, bleibt die Preisbestimmung durch die Wettbewerbsbehörden aus österreichischer Sicht mit gravierenden Problemen behaftet. Diese zeigten sich beispielsweise in einem Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts nach § 19 GWB gegen die Deutsche Lufthansa AG zu Beginn des Jahres 2002. Das Amt unterstellte eine Kampfpreisstrategie gegenüber dem Wettbewerber Germania auf der Strecke Frankfurt-Berlin/Tegel. Grundlage dafür bildete eine detaillierte Analyse der Leistungsunterschiede zwischen den Angeboten der beiden Gesellschaften und der Versuch ihrer monetäre Bewertung aus Sicht der Fluggäste. Die wichtigsten geldwerten Vorteile des Lufthansa-Angebots waren demnach die größere Frequenz mit 14 gegenüber 4 täglichen Hin- und Rückflügen sowie die Gutschrift von Bonusmeilen im Rahmen des Vielfliegerprogramms miles & more, die mit 25€ bzw. 12€ pro einfachem Flug bewertet wurden (*Bundeskartellamt* 2002, S. 8 bzw. 11). Darüber hinaus setzte das Kartellamt sogar das bei Lufthansa inbegriffene Bordgetränk sowie die Zeitung mit 2€ bzw. 1€ an (*Bundeskartellamt* 2002, S. 7). Im Ergebnis untersagte es der Lufthansa, einen Flugpreis für die einfache Strecke Frankfurt-Berlin/Tegel zu verlangen, der nicht mindestens um 35€ über demjenigen des Wettbewerbers Germania liege (*Bundeskartellamt* 2002, S. 1f.).²¹ Die Lufthansa wiederum sah darin einen unzulässigen Eingriff in ihre „nachfragegerechte“ Preisgestaltung.²² So würden tatsächlich nur 10 Prozent der Tickets zu dem beanstandeten Tarif verkauft, und dieser sei daher Teil der

²¹ Diese Preisvorgabe gilt allerdings nicht, wenn die Germania ihren Preis über 99€ anhebt. Die Lufthansa ist dann nicht verpflichtet, mehr als 134€ zu verlangen (*Bundeskartellamt* 2002, S. 2).

²² „Das Kartellamt weiß“, so Lufthansa-Chef *Weber* im Interview, „wir haben mehr als 1,5 Millionen verschiedene Preise. Und der Preis, der hier herausgegriffen worden ist, ist ein ganz spezieller“ (*SonnZeit* 2002). Zudem sprach der Vorstandsvorsitzende von einer „grotesken Situation“ und einem „Rückfall in die grauen Vorzeiten der Airlineregulierung“ (*SonnZeit* 2002). Später veröffentlichte die Lufthansa Werbeanzeigen mit dem Text: „Wir hätten Ihnen gern einen günstigeren Preis gemacht. Das Kartellamt nicht.“ (z.B. *FAZ* vom 20.4.2002, S. 7).

betriebswirtschaftlichen Gesamtkalkulation. Deshalb klagte die Lufthansa vor dem OLG Düsseldorf gegen die Kartellamtsverfügung, blieb damit aber weitgehend erfolglos (*WuW* 2002).

Ein anderes aktuelles Beispiel stammt aus dem US-amerikanischen Antitrust. Während im Lufthansa-Fall die Wettbewerbsbehörde den Preis nicht direkt bestimmt, aber doch einen großen Einfluss darauf genommen hat, ist hier die explizite Bestimmung von Wettbewerbspreisen („but-for price“) notwendig, wenn es um die Festlegung der Höhe privater Schadensersatzansprüche in Kartellfällen geht. An den diesbezüglichen Streitigkeiten unter den ökonomischen Sachverständigen zeigt sich regelmäßig, dass selbst über vergangene Marktprozesse nur unvollständiges Wissen besteht. Gutes Anschauungsmaterial dazu lieferte das im Jahr 1996 aufgedeckte Lysin-Kartell. Mit ihren aufeinander folgenden Artikeln demonstrieren *Connor* und *White* das Ausmaß der Schwierigkeiten, den durch das Kartell verursachten Schaden für die Verbraucher präzise zu ermitteln. So stimmen sie weder über den Zeitraum der Kartellaktivität noch über der Höhe der „but-for prices“ überein, der im hypothetischen Fall ohne das Kartell gegolten hätte. *Connor*, auf dessen Gutachten sich die Forderungen der Verbraucher im Kartellverfahren stützten, geht von einer Dauer von 31 Monaten und einem Wettbewerbspreis von 0,70\$ pro Pfund aus und errechnet so einen Gesamtschaden in Höhe von 134 Mio. US\$ (*Connor* 2001, insb. S. 20). Sein Kontrahent *White* - selbst als Gutachter für die beklagten Firmen tätig - kritisiert diese Annahmen und hält einen Zeitraum von 17-19 Monaten sowie einen deutlich höheren Preis für angemessen, ohne dafür allerdings einen genauen Wert zu nennen (*White* 2001, S. 27ff.). Jedenfalls erhält er auf diese Weise einen sehr viel geringeren Schadensbetrag.

An den beiden Fällen zeigt sich das grundlegende Problem der Beurteilung beobachteten Marktverhaltens sowie teilweise auch realisierter Marktergebnisse durch die Wettbewerbsbehörden. Anders als in der zukunftsbezogenen Fusionskontrolle werden die Schwierigkeiten nicht durch die Offenheit der Zukunft, sondern durch den unzulässigen Versuch verursacht, vergangene Wettbewerbsprozesse nach ihren Ergebnissen zu beurteilen und insbesondere mit dem hypothetischen Fall des Als-ob-Wettbewerbs zu vergleichen. Ergebnisbezogene Beurteilungskriterien stehen aber aus österreichischer Sicht prinzipiell nicht zur Verfügung. Ebenso wenig lässt sich etwas über den hypothetischen Verlauf von Marktprozessen als komplexen Phänomenen aussagen. Insgesamt kann mit den erörterten Beispielen als empirisch ausreichend belegt gelten, dass die grundsätzliche aus der Marktprozesstheorie abgeleitete Einsicht in die Beschränkungen des verfügbaren Wissens auch für die Wettbewerbsbehörden gelten. Damit stellt nun die Frage der daraus zu ziehenden

Konsequenzen. Dieser Arbeit liegt dabei der Wunsch nach konstruktiver Kritik zu Grunde. Damit wird das Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten notwendig. Dies geschieht im folgenden Abschnitt.

3.2. Ansatzpunkte für einen konstruktiven Umgang mit der Wissensproblematik

Als grundsätzliche Folgerung ergibt sich somit, dass bei der Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik und ihrer Durchsetzung besonders darauf zu achten ist, dass möglichst viel (lokales) Wissen in den Prozess „eingespeist“ wird. Im folgenden werden Vorschläge dargestellt, die dieses allgemeine Postulat konkretisieren. Damit soll gezeigt werden, dass (und wie) ein konstruktiver Umgang mit dem Wissensproblem in der praktischen Wettbewerbspolitik möglich ist. Allen Vorschlägen ist dabei gemeinsam, dass sie auf der Verfahrensebene ansetzen.

3.2.1. Besonderes Verfahren im Falle der „Efficiency Defense“

Im Sinne des sog. Williamson-Tradeoffs (*Williamson 1968*) sollen mit der Einführung einer expliziten „Efficiency Defense“ fusionsbedingte Marktmacht- und Effizienzeffekte gegeneinander abgewogen werden, um so den Nettoeffekt auf die Wohlfahrt zum Entscheidungskriterium in der Zusammenschlusskontrolle zu machen.²³ Die ökonomische Berechtigung der „Efficiency Defense“ soll hier nicht thematisiert werden²⁴, sondern gemäß des Themas dieser Arbeit geht es ausschließlich um die damit verbundenen Wissensanforderungen. Aus dieser Perspektive ist dem Vorschlag grundsätzlich entgegenzuhalten, dass die Saldierung der zu erwartenden Marktmacht- und Effizienzeffekte deren exakte Quantifizierung erfordern und damit die Prognosefähigkeit der Wettbewerbsbehörden überschreiten würde. Für diese Arbeit relevant ist nun der insbesondere von *Brodley* ausgearbeitete Verfahrensvorschlag, um diesem Problem zu begegnen. Zunächst ist bereits in den US-amerikanischen Merger Guidelines - als Reaktion darauf - die Beweislast der anmeldenden Unternehmen vorgesehen (*ATD/FTC 1997*, Kap. 4). Hier wird davon ausgegangen, dass sich die Manager bzw. die Eigentümer bei der Planung der Fusion intensiv mit den erzielbaren Effizienzgewinnen beschäftigt haben und in dieser Hinsicht zumindest einen relativen Vorteil gegenüber den Behörden aufweisen (*Brodley 1996*, S. 593).

²³ Die explizite Berücksichtigung von Effizienzvorteilen in der Fusionskontrolle („Efficiency Defense“) hat in den USA mittlerweile Eingang in die Merger Guidelines gefunden (*ATD/FTC 1997*, Kap. 4) und wird auch auf europäischer Ebene zumindest diskutiert (z. B. *Camesasca 1999*).

²⁴ Siehe dazu ausführlich die Arbeiten von *Brodley 1996* sowie von *Kwoka/Warren-Boulton 1986*.

Diese alleinige Beweislast der Unternehmen setzt starke Anreize, ihr in der Planung gewonnenes privates Wissen zu offenbaren. Aus der Sicht des Wissensproblems könnte somit die Informationsasymmetrie gegenüber der Wettbewerbsbehörde verringert werden, indem bei den Unternehmen vorhandenes Wissen für die wettbewerbspolitische Entscheidung nutzbar gemacht würde. Die Unwissenheit über den zukünftigen Verlauf der Marktprozesse, der sowohl die Behörden als auch die Unternehmen unterliegen, bliebe dagegen bestehen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Innovationen: „If efficiencies review is limited to ex-ante determination, the antitrust decisionmaker faces the heroic task of predicting whether a new combination of inputs will produce knowledge that does not yet exist“ (*Brodley* 1996, S. 581). Genau an diesem Punkt setzt der Vorschlag für ein zweistufiges Prüfverfahren an (*Brodley* 1996, *Scherer/Ross* 1990, S. 188). Die erste Stufe entspräche dabei weitgehend dem bisherigen (präventiven) Prüfverfahren. Im Falle eines positiven Ausgangs dürften die Beteiligten ihren Zusammenschluss dann probeweise - z. B. für drei Jahre - vollziehen. Auf der zweiten Stufe fände nach Fristablauf eine Überprüfung der realisierten Effizienzsteigerungen statt, als deren Ergebnis der Zusammenschluss entweder endgültig freigegeben oder die Beteiligten zu bestimmten, vorher festzulegenden Maßnahmen verpflichtet würden.²⁵

Die Realisierung dieses Vorschlags würde eine weitgehende Modifikation des bisherigen Prüfverfahrens erfordern. Die Einführung einer zweiten, nachträglichen Verfahrensstufe in Verbindung mit einer „Probezeit“ würde dafür die wettbewerbspolitische Beurteilung von ex ante nicht vorhersehbaren Wirkungen einer Fusion ermöglichen. Insbesondere könnten dynamischen Effekte berücksichtigt werden wie das Auftreten von Innovationen (*Brodley* 1996, S. 581). Aus diesem Grund stellt das zweistufige Verfahren eine Möglichkeit des konstruktiven Umgangs mit dem Prognoseproblem dar.²⁶ Allerdings soll nicht verschwiegen werden, dass es eine Reihe gewichtiger Gegenargumente zu diesem Vorschlag gibt (*Brodley* 1996, S. 606ff.). Neben dem vergrößerten Kontrollaufwand für die Wettbewerbsbehörden und der Erwartung strategischen Verhaltens der Unternehmen im Falle vereinbarter Veräußerungen zählt dazu die Möglichkeit irreversibler Schäden des Wettbewerbs während der „Probezeit“. Gerade dem letzten Einwand ist allerdings entgegenzuhalten, dass diese Gefahr ebenfalls aufgrund der gegenwärtigen Zusage- und Auflagenpraxis droht (Abschnitt 3.1.1), und zwar ohne die Möglichkeit der ex post-Überprüfung.

²⁵ Hier wäre zuallererst an eine Entflechtung zu denken. Sollte dies unmöglich sein, so kämen die Veräußerung von Kapazitäten und/oder Marken sowie die Zahlung von Strafen oder erzwungene Preissenkungen in Betracht (*Brodley* 1996, S. 589f., *Scherer/Ross* 1990, S. 188).

²⁶ Als weiteren Vorteil des zweistufigen Verfahrens nennt *Brodley* den disziplinierenden Effekt auf die fusionierenden Unternehmen. So werde die Angabe übertriebener Effizienzsteigerungen vor der Fusion verhindert, da die Unternehmen später daran gemessen werden (*Brodley* 1996, S. 577).

3.2.2. Der Vorschlag der Monopolkommission zur sektorübergreifenden Regulierung

Ebenfalls als Folgerung aus dem Wissensproblem ist der aktuelle Vorschlag der Monopolkommission für die Umgestaltung der Wettbewerbspolitik in Netzindustrien mit ehemaligen Staatsmonopolisten wie Bahn oder Telekommunikationswirtschaft zu sehen. Aufhänger ist der Zugang zu sog. wesentlichen Einrichtungen oder Essential facilities, die sich im Besitz der Ex-Monopolisten befinden und von deren Mitnutzung durch die Konkurrenten die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs notwendig abhängt (*Monopolkommission* 2002, Rdnr. 115). Im Telekommunikations- und Postbereich soll dies bisher mit einer (sektorspezifischen) Ex-ante-Regulierung, in den übrigen Sektoren dagegen mit der (nachträglichen) Missbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden sichergestellt werden. Einschlägig ist daher das Missbrauchsverbot nach § 19 GWB, speziell Abs. 4 Nr. 4 des entsprechenden Paragraphen, mit dem marktbeherrschende Unternehmen zur Zugangsgewährung verpflichtet werden sollen (*Monopolkommission* 2002, Rdnr. 115).

Die Monopolkommission konstatiert hier allerdings erhebliche Umsetzungsprobleme, hervorgerufen durch „grundsätzliche Informationsasymmetrien“, die hinsichtlich des angemessenen Preises sowie der qualitativen Zugangsbedingungen zwischen den ehemaligen Monopolunternehmen auf der einen und den zugangsinteressierten Unternehmen bzw. den Wettbewerbsbehörden auf der anderen Seite bestehen (*Monopolkommission* 2002, Rdnr. 116). Dies erschwert die Ermittlung der angemessenen Zugangsmodalitäten ex ante und hat zudem die mangelnde Kontrollierbarkeit der Missbräuche ex post zur Folge (*Monopolkommission* 2002, Rdnr. 131). Daraus erwächst die Gefahr überhöhter Nutzungsentgelte und nachteiliger Zugangsbedingungen, so dass der Wettbewerb nicht wirksam werden kann (*Monopolkommission* 2002, Rdnr. 120 u. 121).

Aus österreichischer Sicht thematisiert die Monopolkommission damit nichts anderes das Problem des (ungleich) verteilten ökonomisch relevanten Wissens. In unserem Zusammenhang ist nun von Interesse, welche Konsequenzen von der Monopolkommission daraus gezogen werden. So wird die Errichtung einer sektorübergreifenden Regulierungsbehörde für die betroffenen Netzindustrien verbunden mit dem kompletten Übergang zur Ex-ante-Regulierung vorgeschlagen. Insgesamt bedeutete die Realisierung dieser Vorschläge eine weitgehende Abkehr von der bisherigen Praxis. Dies wird mit der Unterbindung von Verzögerungstaktiken seitens der etablierten Anbieter, der Notwendigkeit umfangreicher Kostenstudien sowie der Entwicklung transparenter kostenorientierter Standards begründet (*Monopolkommission* 2002, Rdnr. 118, 125 u. 141). Gerade die letzten beiden Punkte sind unter dem Blickwinkel der Wissensproblematik besonders zu begrüßen, weil damit die Notwendigkeit anerkannt wird, den

Akteuren das entscheidungsrelevante Wissen zur Verfügung zu stellen. Das betrifft zum einen die Behörden, die nur in genauer Kenntnis der Kosten entscheiden können, und zum anderen die Unternehmen, die Erwartungen bilden müssen über die Vorgaben der Behörde.

3.2.3. Wettbewerbspolitik als Entdeckungsverfahren

Schließlich sei noch die Folgerung genannt, die *Hoppmann* selbst aus dem Wissensproblem gezogen hat. So wies er darauf hin, die Kartellbehörden und Gerichte seien selbst „Träger eines Entdeckungsverfahrens, nämlich eines Verfahrens zur Entdeckung der adäquaten Regeln“ (*Hoppmann* 1977, S. 29). Dabei treten notwendigerweise Irrtümer auf, deren Entdeckung Anlass zur schrittweisen Verbesserung der einschlägigen Gesetze und Verfahren geben könne. Als Beleg für die Wirksamkeit dieses Entdeckungsverfahrens verweist *Hoppmann* auf die Entwicklung des US-Antitrust-Rechts in Bezug auf Fusionen von der Verabschiedung des Sherman Acts im Jahr 1890 bis zum Beginn der 1970er Jahre, das sich durch die Kombination aus Fall-Recht und Gesetzgebung als System einer spontanen Ordnung entwickelt habe (*Hoppmann* 1972, S. 66ff.). Ergebnis dieser Entwicklung seien die zunehmende Allgemeinheit und Abstraktheit der Regeln und somit eine Verminderung des Ermessensspielraums der Behörden gewesen.

Diese Ausführungen entsprechen zwar nicht dem aktuellen Stand der Forschung, sind aber im Zusammenhang dieser Arbeit von Interesse, weil auf *Hoppmanns* Arbeiten intensiv bei der Aufarbeitung der theoretischen und normativen Grundlagen der Marktprozessstheorie im 2. Kapitel zurückgegriffen wurde. Für ihre Aufnahme an dieser Stelle spricht zudem, dass *Strohm* von der Europäischen Kommission die Entscheidung im Fall BASF/Pantochin/Eurodiol²⁷ aus dem Jahr 2001 genau in diesem Sinne interpretiert. Er sieht darin insbesondere eine Weiterentwicklung des Konzepts der Sanierungsfusion, mit der „die Anwendung des Rechts an neue Entwicklungen angepasst wird mit Hilfe der in früheren Fällen gewonnenen Erfahrung“ (*Strohm* 2001, S. 23). *Strohm* bezieht sich dabei explizit auf *Hayek* und bezeichnet die Vorgehensweise der Kommission als „‘piecemeal‘ approach“ (*Strohm* 2001, S. 23).

²⁷ Der betreffende Zusammenschluss führte nach der Feststellung der Europäischen Kommission zwar zur Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung (EK 2001, Rdnr. 100, 118 u. 134), wurde aber durch Anwendung der Kriterien für eine Sanierungsfusion dennoch freigegeben. Anstelle des üblichen dritten Kriteriums, d.h. dass die Marktanteile des erworbenen Unternehmens nach dessen Ausscheiden ohnehin dem Erwerber zufallen würden, führte die Kommission allerdings einen Vergleich der Marktbedingungen für die Fälle mit und ohne Fusion durch und stellte dabei eine geringere Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen für den ersten Fall fest (EK 2001, Rdnr. 157ff.). Auf der Grundlage dieser Feststellung wurde die Fusion dann freigegeben.

Insofern stellt *Hoppmanns* Hinweis nicht nur eine theoretische Forderung dar, sondern scheint auch empirische Relevanz zu haben. In jedem Fall berücksichtigt er die Wissensproblematik und bietet ebenfalls die Möglichkeit, Verbesserungsvorschläge für die wettbewerbspolitische Praxis abzuleiten. So kann daraus insbesondere die Forderung nach Transparenz in den Verfahren und hinsichtlich der Beurteilungskriterien gefolgert werden, um die zugrundeliegenden Wertsetzungen und Annahmen einer (wissenschaftlichen) Kritik zugänglich zu machen (auch *Hoppmann* 1967, S. 94). Auch die konsequente Umsetzung dieses Vorschlags hätte eine somit deutliche Änderung der bisherigen Verfahrensabläufe zur Folge. Darin ist im Umkehrschluss ein Hinweis darauf zu sehen, dass die Wissensproblematik für die bisherige Ausgestaltung der praktischen Wettbewerbspolitik keine zentrale Bedeutung hatte.

4. Fazit

Die Analyse aktueller wettbewerbspolitischer Fälle ergab - im Einklang mit der zuvor aufgearbeiteten Marktprozessstheorie - deutliche Anzeichen für die Relevanz des Wissensproblems. Vor diesem Hintergrund wurde anhand ausgewählter Ansätze dargestellt, in welcher Weise die gegenwärtige Wettbewerbspolitik verbessert werden könnte. Auf einer grundsätzlichen Ebene wurde damit zweierlei erreicht. Zum einen konnte ein Ansatz aufgezeigt werden, die Kritik an den unklaren Beurteilungsmaßstäben der Österreicher zu entkräften. Zum anderen ist es gelungen, die theoretischen Erkenntnisse der Österreichischen Schule für die Praxis nutzbar zu machen und nicht den - teilweise sehr radikalen - politischen Forderungen aus den Reihen der Österreicher selbst zu folgen.

Angesichts des empirischen Nachweises sollte das aufgeworfene Problem der Grenzen des verfügbaren Wissens für alle an der Wettbewerbspolitik Interessierten von Bedeutung sein. Da zugleich Ansatzpunkte zu einem konstruktiven Umgang damit aufgezeigt werden konnten, bleiben zum Abschluss nur die Aufforderungen an die Wissenschaft, entsprechende Vorschläge zu weiter zu konkretisieren, und an die wettbewerbspolitische Praxis, diese Vorschläge ernst zu nehmen und im Sinne eines Entdeckungsverfahrens schrittweise umzusetzen.

Literatur

Armentano, Dominick T.: Antitrust Reform: Predatory Practices and the Competitive Process, in: *The Review of Austrian Economics*, Vol. 3, 1989, S. 61-74.

Armentano, Dominick T.: It's Time to Reexamine Antitrust Legislation, in *Cato This Just In*, November 13, 1997, <http://www.cato.org/dailys/11-13-97.html>, Abruf 23. 10. 2002, 12 Uhr.

ATD/FTC : 1992 Horizontal Merger Guidelines [with April 8, 1997, Revisions to Section 4 on Efficiencies], <http://www.ftc.gov/bc/docs/horizmer.htm>, Abruf 17. 9. 2002, 16.30 Uhr.

Boettke, Peter J.: What is Wrong with neoclassical Economics (and is still wrong with Austrian economics)?, in: Foldvary, Fred (Hrsg.): *Beyond Neoclassical Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

Böhm, Stephan: Hayek and Knowledge: Some Question Marks, in: Colonna, M./ Hagemann, H./ Hamouda, O. F. (ed.): *Capitalism, Socialism and Knowledge. The Economics of F. A. Hayek. Vol. II*, Aldershot: Edward Elgar, 1994.

Brodley, Joseph F.: Proof of Efficiencies in Mergers and Joint Ventures, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 64, 1996, S. 575-612.

Buchanan, James M./ *Vanberg*, Viktor J.: The market as a creative process, in: *Economics and philosophy*, Vol. 7, 1991, S. 167-186.

Bundeskartellamt: Beschluss vom 18. 2. 2002 in dem Verwaltungsverfahren gegen Deutsche Lufthansa AG, Köln, <http://www.bundeskartellamt.de/B9-144-01.pdf>, 19. 8. 2002, 12 Uhr.

Bundeskartellamt: Das Untersagungskriterium in der Fusionskontrolle - Marktbeherrschende Stellung versus Substantial Lessening of Competition? Diskussionspapier für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 08. und 09. Oktober 2001, <http://www.bundeskartellamt.de/Proftag-Text.pdf>, Abruf 21. 8. 2002, 11 Uhr.

Burke, Jim: Divestiture as an Antitrust Remedy in Bank Mergers [Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.), Finance and Economics Discussion Papers, number 1998-14], http://www.bog.frb.fed.us/pubs/feds/1998/1998_14/199814pap.pdf, Abruf 30. 8. 2000, 14 Uhr.

Camesasca, Peter D.: The Explicit Efficiency Defense in Merger Control: Does it Make the Difference?, in: *European Competition Law Review*, Vol. 20 (1), 1999, S. 14-28.

Connor, John M: "Our Customers Are Our Enemies": The Lysine Cartel of 1992-1995, in: *Review of Industrial Organization*, Vol. 18, 2001, S. 5-21.

DeBow, Michael E.: Markets, Government Intervention, and the Role of Information: an "Austrian School" Perspective, with an Application to Merger Regulation, in: *George Mason University Law Review*, Vol. 14 (1), 1991, S. 31-98.

EK [Europäische Kommission] 2001: Case No COMP/M.2314 – BASF/Eurodiol/Pantochin, http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/m2314_en.pdf, Abruf 13. 8. 2002, 11 Uhr.

EK: Entscheidung der Kommission vom 14. Februar 1995 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) 4064/89 des Rates (Fall Nr. IV/M.477 – Mercedes-Benz/Kässbohrer), S. 1-29 in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1995, L 211.

FTC [Federal Trade Commission] 1999: A Study of the Commission's Divestiture Process, <http://www.ftc.gov/os/1999/9908/divestiture.pdf>, Abruf am 6. 2. 2002.

Fuchs, Andreas: Zusagen, Auflagen und Bedingungen in der europäischen Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 3/1996, S. 269-286.

Haid, Alfred: European Merger Control, Political Discretion, and Efficient Market Structures, in: Mueller, Dennis C./ Haid, Alfred/ Weigand, Jürgen (Hrsg.): *Competition, Efficiency and Welfare. Essays in Honor of Manfred Neumann*, Dordrecht/ Boston/ London: Kluwer, 1999, S. 147-172.

Hamouda, Omar F./ *Rowley*, Robin: Rational processes: markets, knowledge and uncertainty, in: Colonna, M./ Hagemann, H./ Hamouda, O. F. (ed.): *Capitalism, Socialism and Knowledge. The Economics of F. A. Hayek. Vol. II*, Aldershot: Edward Elgar, 1994, S. 178-194.

Hayek, Friedrich A. v. (1996a): Die Anmaßung von Wissen, in: ders.: *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien*. Hrsg. v. Wolfgang Kerber, Tübingen: Mohr, 1996, S. 3-15.

Hayek, Friedrich A. v. (1996b): Die Theorie komplexer Phänomene, in: ders.: *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien*. Hrsg. v. Wolfgang Kerber, Tübingen: Mohr, 1996, S. 281-306.

Hayek, Friedrich A. v. (1994a): Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: ders.: *Freiburger Studien*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr, 1994, S. 108-125.

Hayek, Friedrich A. v. (1994b): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders.: *Freiburger Studien*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr, 1994, S. 249-265.

Hayek, Friedrich A. v.: Die Verfassung der Freiheit [Walter Eucken Institut, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen; 7], Tübingen: Mohr, 1971.

Hayek, Friedrich A. v.: Der Sinn des Wettbewerbs, in: ders.: *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Erlenbach und Zürich: Rentsch, 1952, S. 122-140.

Hayek, Friedrich A. v.: The Use of Knowledge in Society, in: *American Economic Review*, Vol. 35, 1945, S. 519-530.

Hayek, Friedrich A. v.: The Facts of the Social Sciences, in: *Ethics*, Vol. 14 (1), 1943, S. 1-13, hier zitiert nach: ders.: *Individualism and Economic Order*, London: Routledge & Kegan Paul, 1949, S. 57-76.

Hayek, Friedrich A. v.: Economics and Knowledge, in: *Economica (New Series)*, Vol. 4, 1937, S. 33-54, hier zitiert nach: ders.: *Individualism and Economic Order*, London: Routledge & Kegan Paul, 1949, S. 57-76.

Hoppmann, Erich: Freiheit, Marktwirtschaft und ökonomische Effizienz, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 18 (1992), Heft 1, S. 97-111.

Hoppmann, Erich: Fusionskontrolle [Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze; 38], Tübingen : Mohr, 1972.

Hoppmann, Erich: Marktmacht und Wettbewerb [Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart; 471], Tübingen: Mohr, 1977.

Hoppmann, Erich: Preiskontrolle und Als-Ob-Konzept: eine Bemerkung zur Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen [Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart; 440/441], Tübingen: Mohr, 1974.

Hoppmann, Erich: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: *Ordo*, Bd. 18 (1967), S. 77-94.

Immenga, Ulrich: Gestaltung von Marktstrukturen durch Auflagen, in: *WuW* 5/2002, S. 439.

Kerber, Wolfgang: Europäische Fusionskontrolle: Entwicklungslinien und Perspektiven, in: *Oberender, Peter (Hrsg.): Die Europäische Fusionskontrolle [Schriften des Vereins für Socialpolitik; N.F., Bd. 270]*, Berlin: Duncker & Humblot, 2000, S. 69-97.

Kerber, Wolfgang: Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutorische Konzeption wissenschaftlichen Wettbewerbs, in: *Delhaes, Karl v./ Fehl, Ulrich (Hrsg.): Dimensionen des Wettbewerbs [Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft; Band 52]*, Stuttgart, 1997, S. 29-78.

Kerber, Wolfgang: Der EG-Fusionsfall „Nestlé/Perrier“, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1/1994, S. 21-35.

Kirzner, Israel M. (1999a): Creativity and/or Alertness: A Reconstruction of the Schumpeterian Entrepreneur, in: *Review of Austrian Economics*, Vol. 11, 1999, S. 5-17.

Kirzner, Israel M. (1999b): Paradox Upon Paradox: Economic Order and Entrepreneurial Activity, [Lectioes Jeneses, Vortragsreihe des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen; 19], 1999.

Kirzner, Israel M.: Coordination as a Criterion for Economic “Goodness”, in: Constitutional Political Economy, Vol. 9, 1998, S. 289-301.

Kirzner, Israel M.: Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach, in: Journal of Economic Literature, Vol. 35, 1997, S. 60-85.

Kirzner, Israel M.: Uncertainty, Discovery, and Human Action: a study of the entrepreneurial profile in the Misesian system, in: Kirzner, Israel M.: Discovery and the capitalist process, Chicago u.a.: University of Chicago Press, 1985, S. 40-67.

Krieglstein, Felix B.: Implications of the VEBA/VIAG Decision on Future Electricity Mergers, in: European Competition Law Review, Vol. 22 (2), 2001, S. 47-50.

Kwoka, John E. Jr./ *Warren-Boulton*, Frederick R.: Efficiencies, failing firms, and alternatives to merger: a policy synthesis, in: The Antitrust Bulletin/ Summer 1986, S. 431-450.

Littlechild, Stephen C.: Three types of market process, in: Langlois, Richard N. (Hrsg.): Economics as a process. Essays in the New Institutional Economics, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, S. 27-39.

Littlechild, Stephen C./*Owen*, Guillermo: An Austrian Model of the Entrepreneurial Market Process, in: Journal of Economic Theory, Vol. 23, 1980, S. 361-379.

Loasby, Brian J.: The Austrian School, in: Mair, Douglas / Miller, Anne G. (Hrsg.): A Modern Guide to Economic Thought, Aldershot u. a.: Edward Elgar, 1991.

Mantzavinos, Chrysostomos: Wettbewerbstheorie. Eine kritische Auseinandersetzung [Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 434], Berlin : Duncker & Humblot, 1994.

Mises, Ludwig v.: (Artikel) Markt, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, 1961, S. 131-136.

Mises, Ludwig v.: Human Action: A Treatise on Economics, London, Edinburgh and Glasgow: William Hodge and Company, 1949.

Monopolkommission: Netzwettbewerb durch Regulierung. Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission – 2000/2001. Kurzfassung, veröffentlicht am 8.7.2002, http://www.monopolkommission.de/haupt_14/sum_h14.pdf, Abruf 26. 9. 2002, 15 Uhr.

Murrel, Peter: Did the theory of market socialism answer the challenge of Ludwig von Mises? A reinterpretation of the socialist controversy, in: History of Political Economy, Vol. 15 (1), 1983, S. 92-105.

Owen, Bruce M.: The evolution of Clayton section 7 enforcement and the beginnings of U.S. industrial policy, in: *The Antitrust Bulletin/ Summer 1986*, S. 409-429.

Paulus, Melanie: Das Prognoseproblem in der Fusionskontrolle: Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel des Falles „Daimler-Benz/MBB“, *Dortmunder Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik*, Nr. 112, Mai 2001.

Paqué, Karl-Heinz: How Far is Vienna from Chicago, in: *Kyklos*, Vol. 28, 1985, S. 412-434.

Postlewaite, A.: (Artikel) Asymmetric Information, in: *Eatwell, John et al. (Hrsg.): The new Palgrave : a dictionary of economics*, Bd. 1, London : Macmillan, 1987, S. 133-135.

Rosen, Sherwin: Austrian and Neoclassical Economics: Any Gains from Trade?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 (4), 1997, S. 139-152.

Scherer, F. M./ Ross, David: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3. Aufl., Boston: Houghton Mifflin Company, 1990.

SonnZeit [Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung], Ausgabe vom 3.3.2002: „Es ist skandalös, dass man uns die Preise diktiert“ – Interview mit Lufthansa-Chef Jürgen Weber, S. 35.

Strohm, Andreas: BASF/Pantochin/Eurodiol: Change of direction in European merger control?, in: *European Competition Policy Newsletter*, Number 3, October 2001, S. 22-24.

Uhlig, Thorsten: Auflagen und Bedingungen in der deutschen Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 6/2000, S. 574-584.

Vaughn, Karen I.: Economic Calculation under socialism: The Austrian Contribution, in: *Economic Inquiry*, Vol. 18, 1980, S. 535-554.

White, Lawrence J.: Lysine and Price Fixing: How Long? How Severe? in: *Review of Industrial Organization*, Vol. 18, 2001, S. 23-31.

Williamson, Oliver E.: Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs, in: *American Economic Review*, Vol. 58, 1968, S. 18-42.

WuW: Flugpreisunterbietung. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27.3.2002, Kart 7/02 (V) – Germania, in: *Wirtschaft und Wettbewerb / Entscheidungssammlung*, 6/2002, S. 599-607.

WuW [Wirtschaft und Wettbewerb] (2000a): Gestaltung von Marktstrukturen durch Auflagen. Bundeskartellamt, Beschluss vom 3.7.2000, B8 U – 309/99 – RWE/VEW, in: *Wirtschaft und Wettbewerb / Entscheidungssammlung*, 11/2000, S. 1117-1129.

WuW (2000b): EG-Auflagen im Verbund mit mitgliedsstaatlichen Auflagen. EG-Kommission, Entscheidung vom 13.6.2000, IV/M.1673 – VEBA/VIAG, in: *Wirtschaft und Wettbewerb / Entscheidungssammlung*, 11/2000, S. 1147-1152.

Yeager, Leland B.: Austrian Economics, Neoclassicism, and the Market Test, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 (4), 1997, S. 153-165.

Zappia, Carlo: The notion of private information in a modern perspective: a reappraisal of Hayek's contribution, in: *The European Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 3, 1996, S. 107-131.