

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

**Research Report**

## Wettbewerbspolitik auf Abwegen: Die geplante Kartellnovelle auf dem Prüfstand

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 20

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1988) : Wettbewerbspolitik auf Abwegen: Die geplante Kartellnovelle auf dem Prüfstand, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 20, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99814>

**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.*



### Wettbewerbspolitik auf Abwegen

#### Die geplante Kartellnovelle auf dem Prüfstand

Nach den Vorstellungen der Koalitionsparteien soll das im Jahre 1957 als "Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft" geschaffene Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) noch in dieser Legislaturperiode geändert werden – zum fünften Mal seit seinem Inkrafttreten. Dazu hat die Bundesregierung Ende Juni 1988 sog. Eckwerte für eine Kartellnovelle beschlossen, die vor allem kleinere und mittlere Betriebe des Handels vor den Folgen von Konzentrationen und damit zusammenhängenden Geschäftspraktiken schützen soll.

Die geplante Novelle – von ihren Befürwortern als "kleinere Reparatur" des GWB umschrieben – rührt in Wirklichkeit ganz entscheidend an das Verständnis von Wettbewerb überhaupt und tangiert damit eines der sensibelsten Instrumente unserer gesamten Wirtschaftsordnung.

Bei dieser Ausgangslage entbindet auch die Sympathie mit den Beschwerden und Wünschen der kleineren Unternehmen weder Wissenschaft noch Politik von der Pflicht sorgfältigster Prüfung dessen, was mit der jetzt beabsichtigten Änderung des Wettbewerbsrechts überhaupt erreicht werden könnte und was damit zugleich aufs Spiel gesetzt würde.

#### Lebenselement Wettbewerb

Das für die gesamte Materie grundlegende GWB schützt den Wettbewerb als Existenzbedingung unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung und als Motor der Gesellschaft. Wettbewerb – das war die große richtungweisende Entscheidung Ludwig Erhards von 1957 – soll sich unter den Bedingungen der jeweiligen Gegenwart frei und ungehindert entfalten können. Nur die vom Gesetzgeber gezogenen äußeren Grenzen dürfen dabei nicht überschritten werden.

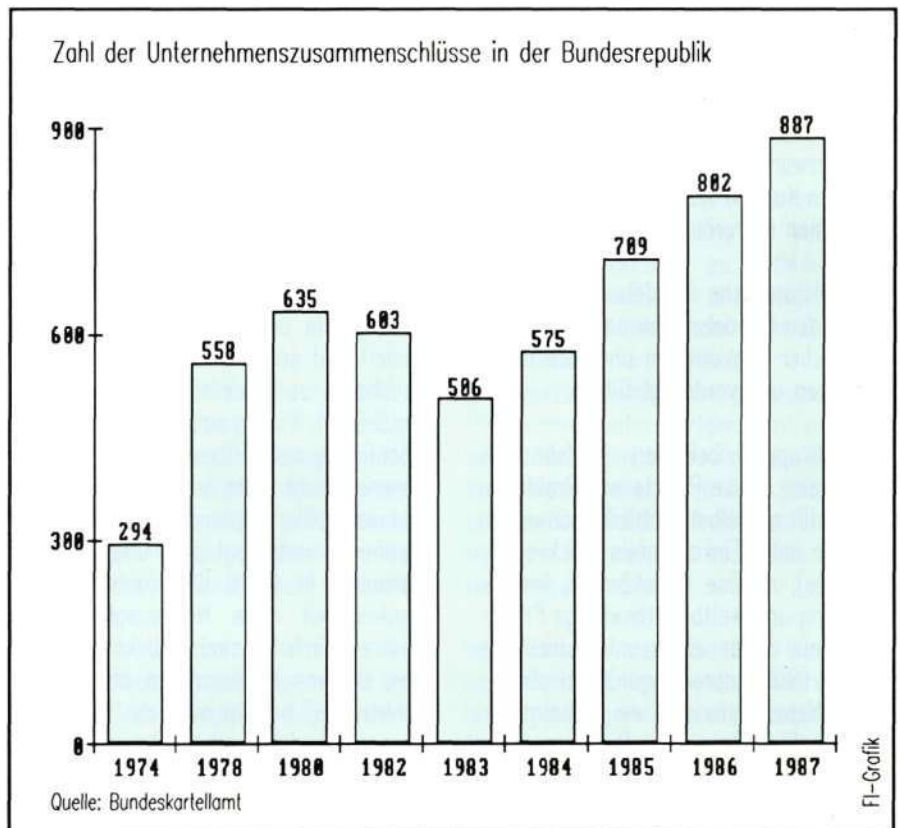
Diese sind erreicht, wenn Wettbewerb gerade nicht mehr stattfinden, sondern in Marktbeherrschung umschlagen würde –

konkret also dann, wenn ein Unternehmen auf dem Markt in seinen Verhaltensspielräumen nicht mehr hinreichend durch die Konkurrenz anderer kontrolliert würde. Daß diese kritische Schwelle zur "Marktbeherrschung" nicht überschritten wird, davor schützt das GWB. Aber auch nur davor.

Diese alles entscheidende Zielrichtung des GWB ist seit jeher elementaren Mißverständnissen und Fehlinterpretationen ausgesetzt – auch in der gegenwärtigen Diskussion. Das GWB schafft, heute nicht anders als vor dreißig Jahren, Raum für das Miteinander-in-Wettbewerb-Treten und schützt die dafür erforderlichen elementaren Voraussetzungen – sonst nichts. Vor allem aber schreibt es keine Branchen- oder sonstige Strukturen fest, weder den kleinen Laden heute, noch den Supermarkt morgen, wenn die Einkaufsgewohnheiten der Menschen sich wieder anderen Formen zuwenden.

Die Entscheidung darüber, wie der Markt jeweils aussehen, welche Arten von Angeboten und Anbietern es auf ihm geben soll, überläßt das Gesetz vielmehr der Gesamtheit der mündigen Bürger. Allein aus ihrem Verhalten in einem freiheitlich verlaufenden Marktprozeß sollen sich die Strukturen herauschälen. Gerade in dieser ständigen Chance zur Weiterentwicklung durch Leistungswettbewerb liegt die Überlegenheit unserer Ordnung gegenüber allen Systemen staatlich bevormundender Planwirtschaft und letztlich auch die Erklärung allen Produktivitätsfortschritts, dessen Früchte wir täglich genießen.

Nicht statische Festschreibung vermeintlich optimaler Branchenstrukturen, sondern lebendige Entwicklung am Markt ist also das Wesen unserer Wettbewerbsordnung und des sie aufrechterhaltenden GWB. Die jetzt angestrebten Änderungen dieses Gesetzes sind damit schon auf den ersten Blick schwer in Einklang zu bringen.



## Die Interessenlage

Die geplante Novelle will in erster Linie die Nachfragemacht der Großunternehmen im Handel beschränken. Zwar sollen bei dieser Gelegenheit möglichst auch einige Bereinigungen des GWB vorgenommen und insbesondere Banken, Versicherungen und der Verkehrsbereich mehr als bisher dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Doch haben Wortführer der Koalition bereits jetzt erkennen lassen, daß sie diese Teile, falls nicht durchsetzbar, auch ausklammern und eine reine "Handelsnovelle" verabschieden würden. Der von der Koalition auch in der Öffentlichkeit eingeräumte politische Druck der Interessenten und der durch die eigenen Ankündigungen hervorgerufene Zugzwang – typische Auslöser manches nur teildurchdachten Gesetzesvorhabens der jüngeren Vergangenheit – sind also auch hier zu diagnostizieren.

Versuche, die Bewegungsfreiheit der Großunternehmen insbesondere des Lebensmittel-Einzelhandels einzuschränken, laufen seit gut einem halben Jahrzehnt. Interessiert an solchen Beschränkungen sind vor allem zwei Gruppierungen:

- Hersteller und Lieferanten, die um die einkaufsstarken Großunternehmen des Handels in intensivem Wettbewerb stehen und gezwungen sind, diesen für sie wichtigen Kunden immer weitere Sonderkonditionen einzuräumen sowie
- mittelständische Handelsunternehmen, die mit den Handelsriesen um die Endverbraucher konkurrieren und sich dabei unterlegen und verdrängt fühlen.

Beide Gruppen beklagen in lebhaften Worten eine ganze Palette von Praktiken, die sich für sie selbst nachteilig auswirken: Verkäufe unter Einkaufspreis (Lockvogelangebote), ruinöse Preiskämpfe, Diskriminierung und wettbewerbswidrige Preis-schleuderei auf der einen, unterschiedliche Rabatte (Rabattspreizungen) und abverlangte Nebenleistungen wie Listungsgebühren, Eintrittsgelder, Preisauszeichnung, Regalmieten, Regalpflege und Hochzeitsprämien auf der anderen Seite.

Die Kleineren der Branche sehen solche Praktiken als "rüde Sitten" an, als Mißbrauch von Nachfragemacht und Ausbeutung der Lieferanten. Ursächlich dafür erscheint ihnen die fortschreitende Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel.

In der Tat hat sich diese Konzentration in den letzten Jahren beträchtlich verstärkt. Das Tempo der Fusionen ist immer noch rasant (siehe Grafik S.1). Allein im Handel erfaßte die Fusionswelle im Jahre 1987 ein Umsatzvolumen von knapp 25 Mrd. DM, davon im Lebensmittelhandel 13,2 Mrd. DM.

Die bisherigen interessenpolitisch motivierten Anläufe, dieser Entwicklung entgegenzutreten, scheiterten an der eindeutigen Rechtslage und an der nicht einmal von der jetzigen Kabinettsvorlage bestrittenen Feststellung der Gerichte, daß auf Nachfrager- wie auf Anbieterseite nach wie vor wesentlicher Wettbewerb besteht und auch in absehbarer Zukunft bestehen bleiben wird. Deshalb greifen die Interessenvertreter die Wettbewerbsordnung selbst ausdrücklich als "Fehlkonstruktion" an und drängen auf ihre Änderung.

## Die wichtigsten Änderungsvorschläge im einzelnen:

1. Verbot der unbilligen Behinderung von Konkurrenten: Heute kann die Kartellbehörde Unternehmen mit "überlegener Marktmacht" ein Verhalten untersagen, das kleinere und mittlere Wettbewerber "unmittelbar oder mittelbar unbillig behindert und geeignet ist, den Wettbewerb nachhaltig zu beeinträchtigen" (§ 37a Abs.3 GWB). Künftig soll es auf die Beeinträchtigung des Wettbewerbs beziehungsweise nicht mehr ankommen, sondern das als unbillig empfundene Verhalten von vornherein untersagt sein und als Verbotsnorm in § 26 GWB untergebracht werden. Auf diese Weise sollen unter anderem Verhaltensweisen bekämpft werden, die von Konkurrenten als "Preis-schleuderei" beklagt oder als "systematischer Verdrängungswettbewerb" gebrandmarkt werden.

Damit würde ein Wechsel von dem unsere Wettbewerbsordnung bisher tragenden Mißbrauchsprinzip – freier Wettbewerb, solange kein Mißbrauch vorliegt – zum Verbotsprinzip eintreten. Das bedeutet: Das sich "behindert" führende Unternehmen und auch Verbände sollen künftig ein Klagerecht vor den Zivilgerichten erhalten. Damit will man das Einschreiten gegen diese Behinderung erleichtern, in der Hoffnung, daß sie von vornherein nicht eintritt.

2. Einschränkung der Belieferungspflicht: Heute dürfen Unternehmen gleichartige Lieferanten oder gleichartige Abnehmer "ohne sachlich gerechtfertigten Grund" nicht unterschiedlich behandeln, wenn diese als Anbieter oder Nachfrager in der Weise von ihnen abhängig sind, daß sie keine ausreichenden und zumutbaren Möglichkeiten haben, auf andere Unternehmen auszuweichen (§ 26 Abs. 2 S. 2 GWB). Das bedeutet, die Unternehmen müssen jeden beliefern, der von ihnen "abhängig" ist und ihre Produkte kaufen will. Markenartikelhersteller müssen deshalb grundsätzlich auch die Großen der Einzelhandelsbranche mit ihren Artikeln beliefern und können dabei nicht verhindern, daß diese ihre Artikel unter Einkaufspreis verkaufen und als Lockvögel benutzen.

Künftig soll dieser Belieferungszwang nur gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen gelten. Ihnen sollen damit Vorteile gegenüber der größeren Konkurrenz verschafft und den größeren Konkurrenten diese Schutzmaßnahme versagt werden.

3. Absenkung der untersten Aufgreifschwelle: Heute gilt als genehmigungspflichtiger Fusionstatbestand der Anteils-erwerb von schon 25 Prozent an einem Unternehmen (§ 25 Abs. 2 Zif. 2a). Künftig soll diese "unterste Aufgreifschwelle" auf 10 Prozent herabgesetzt werden, um vor allem Beteiligungen an Wettbewerbern besser überwachen zu können. Das ist zwar für alle Wirtschaftsbereiche vorgesehen, zielt aber in erster Linie auf Fusionen im Handel.

4. Zusätzliche Kriterien bei Feststellung einer überragenden Marktstellung: Heute kann die Kartellbehörde Fusionen von Unternehmen dann untersagen, wenn durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Marktbeherrschung ist also das alles entscheidende Kriterium für das Eingreifen der Kartellbehörde bei Fusionen. Sie liegt dann vor, wenn ein Unternehmen im Verhältnis zu seinen Konkurrenten eine "überragende Marktstellung" hat (§ 22 Abs. 1 Zif. 1 GWB). Ob diese vorhanden ist, wird außer am Marktanteil des Unternehmens daran abgelesen, wie finanzkräftig es ist, welchen Zugang es zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten hat, wie es mit anderen Unternehmen verflochten ist und welche rechtlichen oder tatsächlichen Schranken für den Marktzutritt anderer Unternehmen bestehen.

Künftig soll die Maßlatte für Marktbeherrschung durch zusätzliche Kriterien deutlich niedriger gehängt werden, indem die Fähigkeit der "betroffenen" Unternehmen, sich auf andere Waren oder andere gewerbliche Leistungen umzustellen, sowie das Fehlen von Absatz- oder Bezugsalternativen in die Beurteilung einbezogen werden sollen.

"Betroffene" Unternehmen sind Herstellerfirmen oder andere Lieferanten, denen die geplante Fusion ihrer Abnehmer Nachteile bringen könnte. Diese können darin bestehen, daß durch die Fusion ein bisheriger Großkunde ausfällt, auf den das gelieferte Produkt nach Qualität und Ausstattung eigens zugeschnitten war. In einem solchen Fall soll die Kartellbehörde ihre Entscheidung auch davon abhängig machen, ob und wie sich der Lieferant diesem Schicksalsschlag zu entziehen vermag.

Beim Prüfen von Absatzalternativen kann sich herausstellen, daß der Lieferant als Folge der Fusion seinen wichtigsten oder gar einzigen Abnehmer verliert und keinen hinlänglichen Ersatz finden kann. Bezugsalternativen soll die Kartellbehörde beispielsweise dann prüfen, wenn ein Nachfrager mit einem Lieferanten fusioniert, der bisher auch Konkurrenten des

Nachfragers beliefert hat und nach dem Zusammenschluß als Lieferant für diesen ausfällt.

### Begründung für die Novelle: Konzentration...

Um die hier skizzierten Eingriffe in das geltende Recht zu begründen und die in Teilen vorgesehene Abkehr von der bisherigen Grundrichtung der Wettbewerbsordnung zu rechtfertigen, berufen sich die Verfechter der Kartellnovelle auf die Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel und die in ihren Augen dadurch hervorgerufene Wettbewerbsgefährdung.

1. Die Fakten: Der Umsatz im Einzelhandel insgesamt liegt (ohne Bäcker und Fleischer) bei 539,8 Mrd. DM (1987). Daran haben die zwanzig größten Einzelhandelsunternehmen mit 142,2 Mrd. DM einen Anteil von 26,3 % (siehe Grafik).

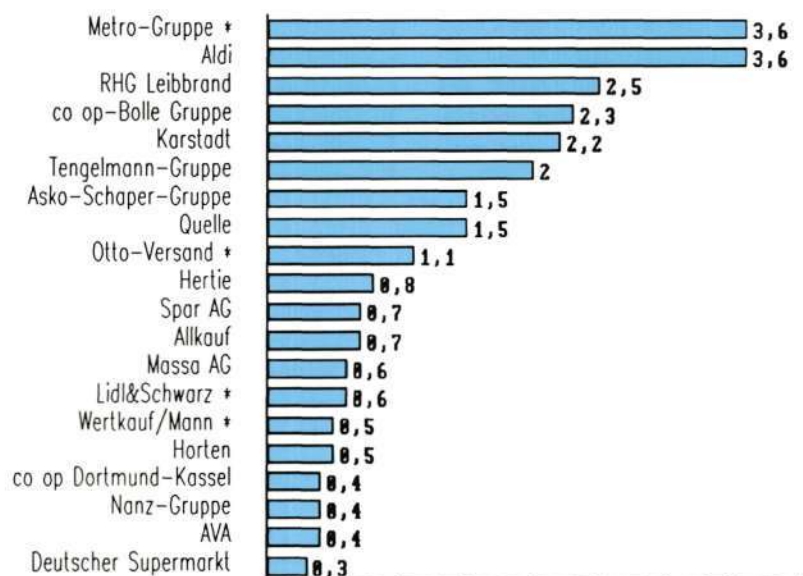
Etwas stärker ist die Konzentration, wenn man nur den Einzelhandel mit Lebensmitteln nimmt, der die umsatzstärkste Branche im Einzelhandel ist. Rund 97.000 Unternehmen haben (laut Umsatzsteuerstatistik von 1984) rund 124.000 Ladengeschäfte. Darunter sind 75 Unternehmen,

die jeweils mehr als 50 Geschäfte betreiben. Zusammen verfügen diese 75 über zusammen rund 13.000 Geschäfte. Das ist ein Anteil von 10 Prozent. Bei weitem größer ist jedoch ihr Umsatzanteil mit 43 Prozent, nämlich 60,6 Mrd. von insgesamt 139,6 Milliarden DM.

Nun gehören zum Einzelhandel auch die 27.400 Unternehmen des Fleischerhandwerks mit 34.400 Geschäften und die 28.000 Unternehmen des Bäckerhandwerks mit 40.300 Geschäften. Ferner die rund 27.000 Läden auf Rädern. Das sind noch 101.700 Geschäfte zusätzlich. Insgesamt also betreiben rund 179.000 Unternehmen etwa 225.000 Geschäfte. Werden die Umsätze der Fleischer (32,7 Mrd. DM) und die der Bäcker (17,3 Mrd. DM) mitberücksichtigt, schrumpft der Umsatzanteil der 75 größten Unternehmen zusammen auf 32 Prozent.

Die Zahlen zeigen: Trotz der Konzentrationsbewegung im Laufe der Jahre herrscht auch im Lebensmitteleinzelhandel nach wie vor große Vielfalt an Unternehmen, an Geschäften, Geschäftstypen und Organisationsformen. Die Befürchtung, es gäbe demnächst nur noch wenige große Unternehmen, denen sämtliche Geschäfte

Die 20 Größten im Einzelhandel 1987 nach ihrem Anteil am Nettoumsatz (in %)



\* Schätzung  
Quelle: Lebensmittelzeitung

gehören, ist unbegründet. Die Handelsriesen haben zwar ein starkes Gewicht, aber es gibt immer noch eine Fülle von Wettbewerbern und überdies einen Trend zu mehr Individualität beim Einkauf.

2. Staatliche Eingriffe als Treibsätze der Konzentration: Zu den Ursachen der derzeitigen Konzentrationsbewegung gehören im übrigen nicht zuletzt staatliche Eingriffe und politische Ankündigungen:

– Ende 1986 wurde die Baunutzungsverordnung geändert. Sie billigt Supermärkten beim Neubau höchstens 1200 Quadratmeter an Verkaufsfläche zu. Damit schränkt sie für Handelsunternehmen das eigenständige, interne Wachstum durch Neubauten ein. Sie zieht damit zugleich eine Grenze für ein wesentliches Stück Leistungsfähigkeit. Folglich weichen gerade die Großen im Handel durch Fusionen auf externes Wachstum aus und kaufen schon bestehende Geschäfte mit größeren Verkaufsflächen auf.

Aber nicht nur sie werden am internen Wachsen gehindert. Gleiches gilt für die Mittelständler, vor allem die unternehmerisch Tüchtigen unter ihnen. Eine größere Verkaufsfläche als 1200 Quadratmeter dürfen auch sie nicht mehr errichten. Damit werden sie daran gehindert, an die Großen heranzuwachsen und ihnen zur stärkeren Konkurrenz zu werden. Insofern ist die geänderte Baunutzungsverordnung zugleich ein Stück Schutz der Großen vor nachfolgendem Wettbewerb durch Kleinere. Sie wirkt strukturkonservierend und konserviert gerade dort, wo Regierung und Parteien es gar nicht wollen: bei den Großen im Handel.

– Die wiederholten Absichtserklärungen von Politikern, die Fusionskontrolle im Handel zu verschärfen, haben zusätzliche Fusionen und damit eine Kettenreaktion erst ausgelöst, die nicht der Ironie entbehrt: Politiker raisonnieren fortlaufend über eine schärfere Fusionskontrolle, beschleunigen damit, was sie verhindern wollen, wehklagen anschließend über die Entwicklung und begründen hernach mit der von ihnen ausgelösten Fusionswelle,

daß die Kontrolle endlich verschärft werden müsse.

– In der für 1990 geplanten Reform der Einkommensteuer ist die volle Besteuerung des Veräußerungsgewinns geplant, während jetzt noch der halbe Steuersatz gilt. Wer künftig diesen Gewinn voll versteuern muß, sieht zu, daß er sein Unternehmen möglichst vorher veräußert. Auch auf diese Weise werden Verkaufsabsichten geweckt oder beschleunigt.

### ...Mißbrauch von Nachfragemacht...

Neben den Fusionen ist es vor allem der Vorwurf mißbräuchlicher Nutzung von Angebots- und Nachfragemacht, mit dem die geplante Änderung des GWB begründet wird. Sturm gelaufen wird in diesem Zusammenhang insbesondere gegen zwei Praktiken:

1. Verkaufen unter Einkaufspreis: Daß "marktstarke" Unternehmen zum Nachteil kleiner und mittlerer Konkurrenten Waren "systematisch und ohne sachlich gerechtfertigten Grund" unter ihrem Einkaufspreis anbieten, soll nach den Vorstellungen der Koalitionsparteien künftig als Behinderung untersagt werden. Doch die für diesen Schritt vorgebrachten Begründungen sind gleich in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft.

– Wer lediglich in Einkaufspreisen oder in Selbstkosten für jede einzelne Ware denkt, verkennt, daß die Leistung eines Handelsunternehmens, wie die anderer Unternehmen auch, nur als Gesamtleistung gewertet werden kann. Das Bestehenkönnen im Wettbewerb liegt gerade darin, das Unternehmen als Ganzes am Markt zu behaupten, nicht jede einzelne Ware für sich allein. Betriebswirtschaftlich entscheidend ist, das Unternehmensziel – Bestandssicherung und gutes Betriebsergebnis – mit den summierten Preisen der verkauften Waren, mit einem Leistungspaket also, zu erreichen. Insofern kann das Verkaufen unter Einkaufspreis "sachlich" durchaus gerechtfertigt sein. Auch beschränkt es den Wettbewerb nicht, sondern fördert ihn.

– Das Kriterium "systematisch" ist zur Bewertung und zum Verbot von Verkäufen unter Einkaufspreis ohnehin untauglich. "Systematisch" sind solche Verkäufe immer, sonst ergäben sie keinen Sinn. "Systematisch" sind auch die unumstrittenen Verkäufe unter Einkaufspreis bei Geschäftseröffnungen, drohendem Verderb, Modewechsel, Sommerschluß oder Räumungen.

– Es wäre ein schwerer wettbewerbspolitischer Fehler, den Handelsunternehmer zu zwingen, nur in Stückkosten und Stückgewinnen Ware für Ware zu rechnen, sein Leistungspaket also zu zerstückeln, nur um Konkurrenten vermeintlichen Schutz zu geben, die ihre Leistung vielleicht sogar ohne Rücksicht auf die Marktlage oder zu teuer anbieten. Verlustverkäufe belasten ein Unternehmen wie Werbungskosten, lassen sich auch ohne weiteres als solche darstellen. Würden die gleichen Mittel zur Verstärkung der üblichen Werbung aufgewandt, würden sich die kleinen und mittleren Konkurrenten durch die Wirkung dieser Zusatzwerbung ebenso bedrängt fühlen wie durch die Werbung mit Verlustverkäufen. Sollten dann Kartellbehörde oder Gerichte diese Werbung untersagen? Das liefe, ebenso wie ein Verbot von Verlustverkäufen, auf eine behördliche Kostenkontrolle mit allen ihren Schwierigkeiten und Willkürlichkeiten hinaus. Sie wäre eine Preiskontrolle, die dem Staat in einer Marktwirtschaft nicht zusteht: höhere Preise zu erzwingen, ist nicht seine Aufgabe.

– Gezielten Vernichtungs- und Verdrängungsstrategien der Großen schiebt das GWB in § 37a bereits jetzt einen wirksamen Riegel vor. Außerdem kann man auf die selbstregulierende Kraft einer anderen Vorschrift vertrauen, wonach der billige Lockvogel ohne Mengenbegrenzung auch an Wiederverkäufer, also an Konkurrenten abgegeben werden muß (§ 6d UWG).

2. Abgenötigte Vorzugsbehandlungen und Sonderleistungen: Des weiteren soll Unternehmen, die gegenüber kleineren und mittleren Konkurrenten eine "überlegene

Marktmacht" besitzen, künftig verboten werden, "wettbewerbswidrige Rabattspreizungen" vorzunehmen. Im Visier der Novellierer liegen dabei Sonderrabattsysteme, die über die sonst üblichen Mengenrabatte und Barzahlungs-Skonti hinausgehen und dazu führen, daß konkurrierende Unternehmen unterschiedliche Einkaufspreise erzielen. Gedacht wird dabei insbesondere an Sonderleistungen der Lieferanten, mit denen diese sich in das Sortiment der Branchen-Großen einkaufen und damit vermeintlich den kleinen und mittleren Handel diskriminieren und daher Wettbewerb beschränken.

Doch auch dieser Vorwurf geht fehl. Beschränkt würde Wettbewerb nur dann, wenn die Handelsriesen, um als einzige in den Genuß der Vorzugsbehandlung zu kommen, ihre Lieferanten zwingen, den Konkurrenten die gleichen Zugeständnisse zu versagen. Wenn das nicht geschieht, sind Sonderleistungen weder Diskriminierung noch Mißbrauch oder Beschränkung des Wettbewerbs, sondern – weil unter dem Druck der Marktverhältnisse zustande gekommen – ein Stück Leistungswettbewerb.

### ...und das Interesse der Verbraucher

Wettbewerb hat letztlich dem Verbraucher zu dienen. Das macht schon die offizielle Begründung des GWB von 1957 deutlich, die ausdrücklich auf "die bestmögliche Versorgung der Verbraucher" und "die dem Wettbewerb innewohnenden Tendenzen zur Leistungssteigerung" abstellt.

Unter diesem für unsere Wettbewerbsordnung zentralen Blickwinkel läßt sich an den bisherigen Zusammenschlüssen und Praktiken der großen Unternehmen relativ wenig aussetzen. Es ist deshalb kein Zufall, daß nicht die vermeintlich schutzbedürftigen Verbraucher und deren Verbände, sondern konkurrierende Unternehmen nach Schutz durch Änderung der Rechtslage rufen. Die Konsumenten – rund 60 Millionen allein in der Bundesrepublik und bald an die 320 Millionen Menschen auf dem europäischen Binnenmarkt – würden auch die von den Verfechtern der Novelle

beschworenen Einbußen an Warenvielfalt und Qualität gar nicht hinnehmen. Selbst Weltmarktführer haben Konsumentenmacht schon zu spüren bekommen. Es werden, im Gegenteil, durch die rigorose Straffung der Sortimente bei den großen Handelsunternehmen Marktnischen für Fachgeschäfte frei, die insbesondere den kleineren und mittleren Unternehmen zugute kommen. Anstelle des Wettbewerbs mit Massenwaren öffnen sich hier der mittelständischen Konkurrenz neue Felder mit spezielleren Sortimenten, mit Frische und Service, den die Großen nicht bieten können.

### Wettbewerbsfremde Begriffswelt

Wie fremd die geplante Novelle dem Geist unserer Wettbewerbsordnung überhaupt gegenübersteht, wird nicht zuletzt aus der Wortwahl ihrer Verfechter deutlich. Sie ist enthüllend. Da wird "Macht" im Handel schlichtweg zum Gegensatz von "Leistung" erklärt und vom GWB behauptet, es habe "nur die Großen geschützt". Folgerichtig glauben die Novellierer deshalb auch bestimmen zu müssen – und zu können – was, um ihre eigenen Worte zu gebrauchen, "sinnvoller" Strukturwandel, "echter" Kostenvorteil und ein "praxisorientiertes" Wettbewerbsrecht ist. Man sieht unschwer, wie damit jeweiliger gesetzgeberischer Willkür Tür und Tor geöffnet würde und begreift spätestens hier, weshalb das GWB den Wettbewerb offenhält, die Strukturentwicklung des Marktes aber der freien Entscheidung seiner jeweiligen Teilnehmer überläßt.

Zu den Begriffen, die in diesem Zusammenhang wieder geradegerückt werden müssen, zählen insbesondere die von Leistung und Macht. Die Fähigkeit, große Mengen einzukaufen, beruht auf der Leistung, große Mengen abzusetzen. So gesehen ist auch Einkaufsmacht verdiente und legitime Macht:

– Ihre Durchsetzung gegenüber den Lieferanten ist das Spiegelbild des Wettbewerbsdrucks, der gerade die Handelsriesen auf ihren eigenen Absatzmärkten unter ständigem Druck hält.

– Die Einkaufsmacht wird nicht eingesetzt, um hohe, sondern um niedrige Preise zu erkämpfen und diese (wegen des Wettbewerbs um die Kundschaft auf dem Absatzmarkt) an die Verbraucher weiterzureichen.

– Sie leitet die Lieferanten zu Mehrleistungen, Rationalisierungen und Kostensenkungen an und bringt sie dazu, teure Kapazität mit einem Kostendeckungsbeitrag voll auszuschöpfen.

Wer also das ohnehin schon bestehende Diskriminierungsverbot für "marktbeherrschende" Anbieter und Abnehmer (§ 26 Abs. 2 und 4 GWB) noch erweitern will, schützt einzelne etablierte Wettbewerber, nicht aber den Wettbewerb. Im Gegenteil: Er schlägt Unternehmen, die sich behaupten wollen, Wettbewerbsmöglichkeiten aus der Hand.

### Kontraproduktive Folgen

Die von den Verfechtern der Novelle angeführten Gründe für eine Änderung des GWB rechtfertigen die skizzierten systemwidrigen Eingriffe in unsere Wettbewerbsordnung nicht. Im Gegenteil: Die Folgen einer solchen Novelle wären, selbst an ihren eigenen Zielen gemessen, in mehrfacher Hinsicht kontraproduktiv.

Den Kartellbehörden und Gerichten würde zugemutet, zur Beurteilung von "Marktherrschaft" darüber zu befinden, ob Unternehmer mit einer schwierigen Lage fertig werden können oder nicht. Da es – insbesondere für Behörden – nahezu unmöglich ist, im voraus zu wissen, was Unternehmer unter widrigen Umständen zu leisten vermögen, würde die Kartellbehörde im wesentlichen nach dem Status quo urteilen. Damit käme in die Fusionskontrolle ein Element, das zusätzlich strukturerhaltend wirkt.

Ist der Unternehmer in die durch die Fusion entstehende Notlage geraten, weil er sich bis zur Abhängigkeit an einen bestimmten Abnehmer gebunden hat, war das sein bewußt eingegangenes unternehmerisches Risiko. Es kann nicht angehen, daß ihm

dieses Risiko durch den staatlichen Eingriff des Fusionsverbots abgenommen wird. Denn sonst würden nicht nur unkluge unternehmerische Verhaltensweisen belohnt, sondern auch einseitige Strukturen verankert. Das liefe darauf hinaus, daß nicht der Markt mit seinem Leistungswettbewerb den unvorsichtigen Unternehmer maßregelt, sondern daß der Staat mit seinem Fusionsverbot den im Wettbewerb nach vorn strebenden Unternehmer strafft.

All dies deutet auch auf fehlende Gründlichkeit bei den vorbereitenden Arbeiten für die Novelle hin. Nicht einmal das endgültige Votum der eigens eingesetzten Arbeitsgruppe Wettbewerb wurde für die Eckdaten abgewartet. Die auch daraus resultierende Unschärfe der neu eingeführten unbestimmten Rechtsbegriffe, die den Kartellbehörden weite Spielräume geben, würden zusätzliche Rechtsunsicherheit herbeiführen. Damit würden sich die staatlichen Eingriffe in den Markt häufen, Bürokratie und Bürokratiekosten zunehmen.

Selbst die geplante Einschränkung des Belieferungszwangs ist nicht frei von Widersprüchen. Wettbewerbspolitisch zielt das Vorhaben in die richtige Richtung, denn Belieferungszwang bedeutet Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit und damit des Wettbewerbs selbst. Unternehmen müssen die Freiheit haben, ihre Absatzwege selbst auszusuchen und selektive Vertriebssysteme aufzubauen. Wer bestimmte Kunden nicht haben möchte, dem sollen sie nicht aufgezwungen werden; wenn er nicht liefern will, ist dies sein eigenes Risiko. Nur dann muß folgerichtig der Belieferungszwang allen und nicht nur den Großen gegenüber aufgehoben werden.

Überdies sprechen gegen die Kartellnovelle noch weitere Überlegungen:

– Die Ausklammerung wichtiger Bereiche

aus dem geplanten Gesetz, die eigentlich dem Wettbewerb zugeführt werden müßten.

– Die in Gang befindliche, dringend benötigte Entwicklung einer einheitlichen Kriterien genügenden europäischen Fusionskontrolle für den Binnenmarkt, die nicht vorher präjudiziert werden sollte.

#### Fazit:

Die geplante Änderung des GWB – gewiß gut gemeint – führt in die Irre. Sie wäre ein weiteres Stück Einzelgesetzgebung, das bestimmten wettbewerbsbedingten Erschwernissen einer am Wirtschaftsleben beteiligten Gruppierung abzuwehren sucht und dabei insgesamt weit größeren Schaden anrichtet.

Die jetzt vorgeschlagene Kartellnovelle würde

- die bislang bewährte Grundrichtung unserer Wettbewerbsordnung für einen wichtigen Bereich ins Gegenteil kehren,
- insoweit aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ein Instrument zur Abwehr von unliebsamem Wettbewerb und damit
- auch für weitere Teilnehmer und Sektoren des Wirtschaftslebens die Versuchung unwiderstehlich machen, sich ihrerseits durch interessengebundene Ausnahmeregelungen dem Wettbewerbsdruck zu entziehen.

#### Ausblick

Auch wenn es nach dem Vorhergesagten merkwürdig klingt: Eine Novellierung unseres Wettbewerbsrechts ist nötig – nur in der entgegengesetzten Richtung der Novelle. Nicht Einschränkung des Wettbewerbs, sondern seine konsequente Ermög-

lichung sind das Gebot der Stunde, wenn wir als Volkswirtschaft auch künftig mithalten wollen.

Die tiefgreifendsten ordnungspolitischen Verstöße gegen Geist und Praxis des Wettbewerbs kommen vom Staat selbst und sind das Ergebnis politischer Entscheidungen und Fehlentwicklungen. Sie haben dazu geführt, daß die großen strukturbestimmenden Entwicklungen in der Bundesrepublik bis heute weitgehend außerhalb des Wettbewerbs und der Märkte stattfinden. Der Bogen wettbewerbsentzogener wirtschaftlicher Tätigkeit spannt sich von der Versorgung mit Strom, Gas und Wasser über das Fernmeldemonopol der Bundespost im Telekommunikationsbereich, über Stahl, Kohle und Landwirtschaft bis hin zum fälschlich so bezeichneten Arbeits- "Markt" mit seinem Heer von Arbeitslosen als sichtbarem Beweis seiner wettbewerbspolitischen Ausklammerung.

Diese massiven Einschränkungen des Wettbewerbs haben dazu geführt, daß heute nur 53% der Wertschöpfung in der Bundesrepublik dort entstehen, wo der Staat den Wettbewerb nicht verfälscht. Erschwerend kommt hinzu, daß der Staat, weil mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet, als Beschränker des Wettbewerbs besonders gefährlich ist. Private Einschränkungen des Wettbewerbs finden in der Regel ihre Grenzen in potentiellen Wettbewerbern und hauchen auf diese Weise nicht selten ihr Leben aus. Bei staatlichen ist dieses Korrektiv nicht gegeben, weil gesetzliche Kraft sie schützt.

Hier also, beim Abbau staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen, muß vorausschauende, aus ordnungspolitischer Gesamtverantwortung handelnde Politik ansetzen. Nur so können die ökonomischen Triebkräfte freigesetzt werden, die wir brauchen, um die bisherigen Errungenschaften sichern und unsere Zukunftsprobleme meistern zu können.