

Grundlagen der Wettbewerbspolitik

Von

Clemens-August Andreae, Ernst Heuß
Erich Hoppmann, Hans Möller, Wilhelm Weber

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 48

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 48

Grundlagen der Wettbewerbspolitik



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

Grundlagen der Wettbewerbspolitik

Von

Clemens-August Andreae, Ernst Heuß
Erich Hoppmann, Hans Möller, Wilhelm Weber

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1968

Alle Rechte vorbehalten

Vorwort des Herausgebers

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 20. und 21. Oktober 1966 in Igl/Innsbruck vorgetragen und diskutiert worden sind.

Der Ausschuß hat beschlossen, die Behandlung von Problemen der Wettbewerbspolitik in einer besonderen Arbeitsgruppe „Wettbewerb“ fortzuführen.

Münster, im September 1967

Hans K. Schneider

Inhaltsverzeichnis

Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs Von Prof. Dr. <i>Erich Hoppmann</i> , Marburg	9
Die Wettbewerbs- und Wachstumsproblematik des Oligopols Von Prof. Dr. <i>Ernst Heuß</i> , Marburg	50
Das Prinzip der gegengewichtigen Marktmacht als Ansatzpunkt für die Wettbewerbspolitik Von Prof. Dr. <i>Clemens-August Andreae</i> , Innsbruck	71
Probleme einer einheitlichen Wettbewerbs-Politik in der EWG Von Prof. Dr. <i>Hans Möller</i> , München	95
Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht in der Integration. Das Beispiel der EFTA Von Prof. Dr. <i>Wilhelm Weber</i> , Wien	121

Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs¹

Von Prof. Dr. *Erich Hoppmann* (Marburg)

A. Problemstellung

Der Ausschuß für Wirtschaftspolitik des Deutschen Bundestages, der seinerzeit über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen beraten hat, stellte fest, eine „Legaldefinition des Begriffs ‚Wettbewerb‘ als des Schutzobjektes des vorliegenden Gesetzentwurfs“ sei nicht möglich und „daher in dem Entwurf auch nicht versucht“ worden². Als Begründung wird sinngemäß gesagt, es handele sich um neue Tatbestände der Wettbewerbsverhältnisse, die einer vorgeformten

¹ Den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die das Referat des Verfassers auf der Tagung in Igls bei Innsbruck am 20. Oktober 1966 zum Gegenstand einer ausgedehnten Diskussion machten, möchte ich auch an dieser Stelle dafür herzlich danken. Die sehr straffe Vortragsfassung wurde unter dem Titel „Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik“ im ORDO-Jahrbuch (XVIII/1967, S. 77—94) veröffentlicht. Dem Vortrag lag die hier vorgelegte Abhandlung zugrunde, die ihn in mancher Hinsicht ergänzt und präzisiert. Jedoch sind die mannigfachen Anregungen der Diskussion noch berücksichtigt und eingearbeitet worden.

² *Deutscher Bundestag*, 2. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zu Drucksache 3644, I, E, III. Abgedruckt in: *Müller-Henneberg-Schwartz*, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kommentar. 1. Aufl. Köln 1958, S. 1173. Bei den Vorarbeiten zur Schaffung eines Kartellgesetzes hatte man überwiegend noch die Hoffnung, den zu schützenden Wettbewerb im Rahmen des Gesetzes definieren zu können. So enthält auch die Begründung des Regierungsentwurfs vom 22. 1. 1955 die Vorstellung, es sei die „vollständige Konkurrenz“ und die „Marktform des vollkommenen Wettbewerbs“ so weit wie möglich zu realisieren (nach Anlage 1 zu Bundestagsdrucksache 1158, 2. Wahlperiode, A, IV und V). Spätestens bei dem Bericht des Bundestagsausschusses für Wirtschaftspolitik (21. Ausschuß) vom 28. und 29. 6. 1957 hat man diese Hoffnung jedoch begraben. Man hatte sich bei Verabschiedung des Gesetzes in der zweiten (3. 7. 1957) und dritten (4. 7. 1957) Lesung aber offenbar in dem Glauben sicher gefühlt, daß eine Legaldefinition des Wettbewerbs lediglich „gegenwärtig“ nicht möglich sei. Es ist also nicht zutreffend, wenn unter Hinweis auf die Begründung zum Regierungsentwurf behauptet wird, das GWB fuße auf der Vorstellung der vollkommenen Konkurrenz bzw. habe die Marktform der vollkommenen Konkurrenz zum Leitbild. Eine solche Behauptung übersieht auch die Tatsache, daß die Grundgedanken der amerikanischen Antitrustpolitik die Konzeption des GWB stark beeinflusst haben. Denn „vollkommene Konkurrenz“ war nie das Leitbild des Antitrustrechts.

Rechtsbezeichnung entbehren. Es müsse ein neuer Rechtsbegriff ausgebildet werden. Das sei aber keine Beeinträchtigung, denn auch sonst bereite die Anwendung von Begriffen, „die ihren Inhalt aus einer der juristischen Auffassung vorgegebenen Disziplin empfangen“, keine Schwierigkeiten. Der Gesetzgeber stehe bei der Regelung neuer Lebensbereiche immer wieder vor solchen Aufgaben.

Als die „der juristischen Auffassung vorgegebene Disziplin“ muß sich in diesem Falle die Nationalökonomie angesprochen fühlen. Sie hätte demnach den Inhalt des Begriffes Wettbewerb „als des Schutzobjektes des Gesetzes“ zu präzisieren. Dieser Aufruf war Anlaß für die nachfolgenden Überlegungen. Sie sollen allerdings generell vom Standpunkt der theoretischen Wettbewerbspolitik angestellt werden und gelten der Frage, die man sich auch — neben anderen — in der Theorie des „workable competition“ vorgelegt hatte: Wie ist jener Wettbewerb, der das Ziel der praktischen Wettbewerbspolitik ist, als praktikable Norm zu definieren?

Zunächst können wir einen bemerkenswerten Unterschied zwischen der theoretischen und der praktischen Wettbewerbspolitik konstatieren. In der *theoretischen* Wettbewerbspolitik fand und findet sich das Bemühen, positiv zu definieren, welche Eigenschaften Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik hat. Man konstruierte ihn als perfect, pure, workable oder effective competition, als vollständigen, vollkommenen oder optimalen Wettbewerb. In der *praktischen* Wettbewerbspolitik dagegen normiert man den Wettbewerb nur indirekt oder negativ. Man spricht von Antikartellpolitik, Antitrust- oder Antimonopolpolitik; die Gesetze richten sich gegen restrictive trade practices, gegen monopolizing und gegen practices to lessen competition, gegen Wettbewerbsbeschränkungen, gegen Diskriminierungen und anderes mehr. Es wird also vermieden, jenen Wettbewerb zu beschreiben, den man durch derartige Gesetze und Vorschriften schützen will. Man ist nur dagegen, daß etwas gegen den Wettbewerb geschieht. Dabei kommt man nicht nur ohne einen positiv definierten Begriff aus, sondern demonstriert in Rechtsprechung und Verwaltung immer wieder, daß alle bisherigen Definitionsversuche der Theorie mehr oder weniger mangelhaft oder überhaupt untauglich waren.

Diese Widersprüchlichkeit zwischen der theoretischen und der praktischen Wettbewerbspolitik muß mißtrauisch machen, und man kann sich als Nationalökonom eines Unbehagens nicht erwehren, ob die vom Wirtschaftspolitischen Ausschuß an die Nationalökonomie gerichtete Frage eigentlich zutreffend gestellt ist. Es ist in den Wirtschaftswissenschaften ebenso wie in anderen Disziplinen immer mißlich, Probleme untersuchen zu sollen, deren Fragestellungen von anderen, d. h. hier vom Gesetzgeber, formuliert sind. Es sei deshalb zunächst das Pro-

blem, so wie es sich vom Standpunkt der theoretischen Wettbewerbspolitik darstellt, umrissen.

Unter Wettbewerbspolitik soll jener Bereich einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik verstanden werden, der die Gestaltung von Marktprozessen nach der Idee des Wettbewerbs zum Ziele hat. In dieser Kennzeichnung ist bereits eine allgemeine Definition des Wettbewerbs enthalten. Der Oberbegriff sind die Marktprozesse. Von zahlreichen möglichen Ausprägungen der Marktprozesse sind einige wettbewerbspolitisch erwünscht, andere sind es nicht. Um die erwünschten von den unerwünschten begrifflich zu unterscheiden, benötigt man als Kriterien die Ziele der Wettbewerbspolitik. Sie liefern die artbegründenden Merkmale (*differentia specifica*). Wettbewerb sind also jene Marktprozesse, die den Zielen der Wettbewerbspolitik entsprechen.

Wettbewerbspolitik fußt auf der Voraussetzung, daß Wettbewerb prinzipiell möglich ist³. Die Möglichkeit des Wettbewerbs impliziert aber zwei weitere Voraussetzungen: Erstens muß bei wenigstens einem Teil der an diesem Marktprozeß Teilnehmenden ein „spirit of competition“ vorhanden sein; zweitens müssen die Marktprozesse durch wirtschaftspolitisch installierte „Spielregeln“⁴ in die gewünschten Bahnen gelenkt werden können.

Wenn man das Walten geschichtlicher Gesetzmäßigkeiten unterstellt, wenn man technische oder soziologische Zwangsläufigkeiten annimmt (E. *Salin*) oder wenn man glaubt, die „immanenten Kräfte der Wirtschaft“ durch Wettbewerbspolitik nicht stören zu dürfen (A. *Predöhl*)⁵,

³ Wettbewerbspolitik schließt nicht aus, daß in einzelnen Bereichen Wettbewerb unmöglich ist. Für diese Bereiche müssen dann sogenannte Ausnahmeregelungen geschaffen werden (vgl. z. B. *Edwards*, C. D.: *Maintaining Competition*, McGraw-Hill Paperback Ed., 1964, S. 4 ff.; S. 50 ff. und S. 249 ff.; *Kaysen*, C. und D. F. *Turner*: *Antitrust Policy*, Harvard Univ. Press, Cambridge 1959, S. 189 ff.; ferner meine Abhandlung: *Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept*, in: *Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Theodor Wessels zum 65. Geburtstag. Berlin 1967, S. 172 f.).

⁴ Die Bezeichnung Spielregeln bzw. „rules of the game established by law and custom“ (*Edwards*, C. D.: a.a.O., S. 2) hat sich weitgehend in der wissenschaftlichen Wettbewerbspolitik eingebürgert. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß es sich nur um eine Analogie handelt, die zu Fehlurteilen führen kann.

⁵ Für A. *Predöhl* ist Wettbewerbspolitik „dogmatische“ Wirtschaftspolitik, der er eine „pragmatische“ Wirtschaftspolitik entgegenstellt. Letztere sei durch folgendes Zitat gekennzeichnet: „Ihr geht es nicht um die Methode, den freien Wettbewerb, sondern das Ziel, die Erhaltung des Gleichgewichts der Wirtschaft mit möglichst geringen Eingriffen. Ihr oberster Grundsatz ist die Forderung, den immanenten Kräften der Wirtschaft so wenig wie möglich entgegenzutreten, ... Das ist im Grunde auch der Sinn der Marktwirtschaft. Andernfalls wird der Wirtschaft eine Ordnung aufzuzwungen, die ihren immanenten Tendenzen entgegensteht...“ (*Predöhl*, A.: *Monopol und Konkur-*