



Wissensanmassung und Gestaltungswahn

JÖRG BAUMBERGER UND PHILIPP GUYER

Die meisten «griffigen» und damit interventionsfreudigen Wettbewerbsgesetze sind ökonomisch weitgehend unfundiert. Die Wirtschaftswissenschaft hat keine schlüssige Definition effizienten Wettbewerbs zu bieten. Weniger Ambition und mehr Mut zur Bescheidenheit täte not. Gleichwohl gebärdet sich der Staat auch mit dem Entwurf zu einem neuen Kartellgesetz als Wettbewerbsförderer, Effizienzschiedsrichter und Management-Trainer. Laissez-faire könnte sich durchaus als respektable Alternative erweisen.

Der Vorentwurf zu einem neuen Kartellgesetz unternimmt einen weiteren Schritt zur Angleichung der schweizerischen Wettbewerbsgesetzgebung an ausländische, namentlich deutsch-europäische Vorbilder. Zugleich stellt er eine konsequente weitere Annäherung an das ordnungspolitische Ideal einer auf den Wettbewerb verpflichteten Wirtschaft dar. Das Gesetz soll den der Bundesverfassung (BV) fremden «wirksamen Wettbewerb» und ein (bisher ebenfalls unbekanntes) «Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung», beides «im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung», verwirklichen. Die Missbrauchsbekämpfung dient nur noch als Mittel zum wettbewerbspolitischen Zweck. Darin verrät sich die Absicht, die Wettbewerbspolitik endgültig aus der Zange von Handels- und Gewerbefreiheit und Missbrauchsprinzip zu befreien. Der Wettbewerb soll positiv zu einem Verhaltens- und Strukturmerkmal der schweizerischen Wirtschaft werden.

Wettbewerbsförderung als Staatsaufgabe?

Der Gesetzesentwurf gründet auf der doppelten Überzeugung, dass erstens die fundamentalen kapitalistischen Institutionen - Handels- und Gewerbefreiheit, Eigentumsgarantie und Vertragsfreiheit sowie einige vernünftige Lauterkeitsregeln - nicht ausreichen, um das, was in einer Volkswirtschaft an Wohlstandsmöglichkeiten schlummert, in spontaner Kooperation und Rivalität der privaten Akteure zu realisieren; und dass zweitens der Staat in der Doppelfunktion eines Effizienzschiedsrichters und Management-Trainers den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand wirklich zu steigern vermag. Können Wirtschaftstheorie, Politik- und Bürokratiethorie sowie das umfangreiche ausländische Anschauungsmaterial diese Überzeugungen und das daraus abgeleitete Politikkonzept bestätigen?

Der Beitrag der Ökonomie müsste zwei Teile umfassen: erstens ein Konzept des effizienten Wettbewerbs, das gestattet, diesen anhand von beobachtbaren Strukturen, Vorgängen oder Verhaltensweisen dort zu erkennen, wo er existiert; zweitens eine Interventionslehre, die dort, wo effizienter Wettbewerb fehlt, erlaubt, Kosten und Nutzen von Eingriffen abzuschätzen. Die Ökonomie kann viele Erfolge vorweisen, doch ein erschöpfender, eindeutiger und empirisch gehaltvoller Begriff effizienten Wettbewerbs gehört nicht dazu. Präzise definiert ist überhaupt nur die «Pareto-Effizienz», ein statisches Konzept, das dem ständigen Wandel der Präferenzen und Produktionsmöglichkeiten und der Unvollständigkeit des Marktsystems nicht gerecht zu werden vermag. Bereits dieser Effizienzbegriff wird sofort relativ komplex und vor allem schwer operationalisierbar, sobald man Investitionen, und damit Zeit und Unsicherheit, in die Betrachtung einbezieht. Fundamental unscharf wird der Effizienzbegriff aber, wenn man die für die Marktwirtschaft so charakteristische «dynamische Effizienz», also die Effizienz des unvorhergesehenen Wandels, einfangen will. Hier wird der Wettbewerb selbst zum Entdeckungsprozess, der die Matrix von Gütern, Informationen, Präferenzen und Techniken dauernd verändert und damit mit jedem festen Analysegerüst quasi ständig Verstecken spielt.

Die politiktaugliche Definition des Wettbewerbs stösst auf zwei Schwierigkeiten. Erstens bringen die kapitalistischen Institutionen eine unaufzählbare Zahl von Formen, Qualitäten und Orten wirtschaftlicher Rivalität hervor, deren strategische Bedeutung und effizienzmassige Qualität sich für gedanklich isolierte «relevante» Einzelmärkte und -zeiträume nie eindeutig bewerten lassen. Das einzige, was man rein empirisch weiss und theoretisch begründen kann, ist die Tatsache, dass die entscheidenden wettbewerbliehen Vorgänge im Entdecken und Erschliessen von Neuem, im Überraschen und in der Anfechtung aus unverhoffter Richtung bestehen und sie somit ex ante nur sehr unvollständig feststellbar sind. Dies, obwohl sie im nachhinein durchaus nachvollziehbar und «erklärbar» sind. Die im In- und Ausland kanonisierten Struktur- und Verhaltenskriterien fokussieren deshalb meist hoffnungslos an der komplexen Realität des Wettbewerbs vorbei und verwandeln sich dadurch allzu häufig selbst zu Quellen von Ineffizienzen.

Die zweite Schwierigkeit ist die, dass ökonomische Rivalität immer auch einen negatorischen Aspekt hat. Wettbewerb ist immer auch Streben nach Konsolidierung, Absicherung, Abschreckung und Behinderung von Rivalität in der Nachbarschaft sowie nach einem «Besetzen» von Positionen. Der Wettbewerb hat durchaus ein Doppelgesicht. Der negatorische Aspekt kann jedoch schon deshalb nicht als a priori wettbewerbs- und effizienzwidrig abgetan werden, weil die Aussicht auf mögliche Konsolidierung mit ein Anreiz zu Leistung und Übernahme von Risiken ist. Nicht nur das: Die Allgegenwart des negatorischen Strebens entpuppt sich - weil die Akteure sich dabei unweigerlich gegenseitig in die Quere kommen - selbst als irritierende Quelle von Rivalität und Innovation und damit als Effizienzgenerator. Die Vorstellung, einer unter den essentiellen kapitalistischen Institutionen operierenden Wirtschaft könnte die effizienznotwendige Rivalität abhandeln kommen, beruht deshalb auf einer «fallacy of composition». Das Zählen von «Kartellen», das Aufzählen von deren arroganten Strategien und das Messen von Anteilen «marktmächtiger» Unternehmen und Kartellen an willkürlich definierten Märkten sagt deshalb so gut wie nichts aus über die Effizienz einer Volkswirtschaft.

Ökonomisch nicht fundierte Eingriffstraditionen

Angesichts dieser Vielgesichtigkeit des Wettbewerbs ist es nicht erstaunlich, dass die Industrieökonomie die meisten der simplen Gewissheiten über volkswirtschaftlich effiziente Strukturen und Strategien (über Preis- und Qualitätsdiskriminierung, private Marktaufteilungen, vertikale Bindungen, Halsabschneiderkonkurrenz, natürliche Monopole, Fusionen, ja sogar einige «Wahrheiten» über horizontale Preiskartelle) erschüttert hat. Die Analyse von Informationsasymmetrien, Transaktionskosten, strategischen Interaktionen, Grössenvorteilen und Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten hat zu einer höchste Vorsicht gebietenden Unübersichtlichkeit geführt. Vorbei sind endgültig die Zeiten, in denen man noch hochgemut glauben konnte, Strukturen und Strategien könnten mechanisch eindeutig bestimmten Effizienzwerten zugeordnet werden.

Die meisten der «griffigen», d. h. interventionsfreudigen Wettbewerbsgesetzgebungen und behördlichen Eingriffstraditionen müssen

deshalb heute als ökonomisch weitgehend unfundiert bezeichnet werden. Die vielen angenehm suggestiven, sehr auf- und abgeklärt klingenden Bezeichnungen wie «workable competition», «funktionsfähiger» und neuerdings «wirksamer Wettbewerb» enthüllen sich bei genauer Analyse rasch als für den politischen Konsum geprägte Etiketten oder Beschwörungsformeln, die wirtschaftswissenschaftlich ungeklärt - und unklärbar - sind.

Angesichts des Begründungsnotstandes müssten die Wettbewerbspolitiker und -behörden eher vorsichtig zu Werke gehen und sich nicht zuviel zumuten. Solcher Vorsicht steht im konkreten Falle jedoch eine starke wirtschaftspolitische und bürokratische Dynamik entgegen. Nach mehreren Jahrzehnten der Polemik von Seiten der politiknahen Ränge der Wissenschaft, der Presse und der Behörden selbst gegen das «zahnlose» schweizerische Kartellgesetz bestehen heute aufgestaute Erwartungen in diese Spielart des Interventionismus. Eine einmal etablierte Wettbewerbsbehörde kann nie genügend Wettbewerb sehen; sie hat nicht den geringsten Anreiz, ihre Ratlosigkeit und ihren Analysenotstand einzugestehen und einen Marschhalt einzuschalten. Eine Behörde mit dem Auftrag, die Wirtschaft wettbewerbslich zu revitalisieren, hat im Gegenteil jeden Anreiz, ihre Existenz und ihr Wachstum durch sichtbare Aktivität im Sinne der in sie gesetzten Erwartungen zu rechtfertigen, um so mehr als ihr allfällige negative Fernwirkungen nur schwer zugerechnet werden können. Bevorzugte - im In- und Ausland nachweisbare - Mittel wettbewerbspolitischer Problemerzeugung sind: die notorische Tendenz zu möglichst enger Definition «relevanter Märkte», die Ignorierung potentiellen Wettbewerbs und insbesondere die Ignorierung potentieller ausländischer Konkurrenz. Das äusserst diffuse Ziel der Förderung «wirksamen Wettbewerbs» eignet sich vorzüglich zur Entfaltung öffentlichkeitswirksamer und selbstverstärkender Aktivität.

Es ist durchaus denkbar, dass die Schweiz infolge ihrer ungenügenden Gesetzgebung auf diesem Gebiet unmittelbar vor einem fatalen Vitalitäts- und Wohlstandsabfall steht. Interessant ist immerhin die Tatsache, dass mehrere Jahrzehnte einer zurückhaltenden Wettbewerbspolitik nicht genügt haben, um ein nennenswertes Wohlstandsdefizit zu schaffen. Falls es wirklich so viele ernstzunehmende Kartelle und «vermachtete» Märkte gibt, wie die Kartellkommission und die OECD vermuten, und die Strukturen und Strategien der schweizerischen Wirtschaft tatsächlich die hypothetischen negativen Wohlstandswirkungen entfalten sollten, so müsste sich dies doch augenfällig zeigen. Preisvergleiche mit andern europäischen Ländern sind für die Abschätzung der Effizienzwirkungen privater Strukturen und Strategien nicht unmittelbar beweiskräftig; denn praktisch alle Disparitäten lassen sich direkt oder indirekt auf Interventionismus, Protektionismus (worunter auch die Ausländerpolitik fällt) und staatlich administrierte Preise zurückführen. Wer nicht bereit ist, die Lohn disparität Schweiz - Ausland kurzerhand auf das verderbliche Wirken der Arbeitnehmerkartelle (lies: Gewerkschaften) zurückzuführen, müsste eigentlich auch der Versuchung widerstehen, andere Preisdisparitäten kurzerhand mit Kartellaktivitäten erklären zu wollen. Der internationale Erfolgsvergleich unterschiedlicher Wettbewerbspolitiken steht noch aus. Nur sorgfältige Analyse kann hier vermeiden, dass man den Sack schlägt und im Eifer statt des Esels auch noch den Sack meint.

Laissez-faire als Alternative

Akzeptiert man die Thesen dieses Artikels, dann drängt sich die Frage auf: Sind jene altmodischen Juristen, die unentwegt in die Wettbewerb und Effizienz stiftenden Tugenden der einfachen kapitalistischen Institutionen (ohne wettbewerbspolitisches Tonikum) vertrauen, nicht vielleicht doch die besseren Ökonomen als jene «modernen» Wirtschaftsjuristen, die sich von deutscher Ordnungstheorie haben überzeugen lassen, dass Wettbewerb eine staatliche Veranstaltung sei und dass nur griffige Befugnisse von Wettbewerbsbehörden geeignet seien, die effizienznotwendige Vitalität und Rivalität aufrechtzuerhalten? Bei unvoreingenommener Prüfung von Kosten und Nutzen könnte sich Laissez-faire als eine durchaus respektable - und keineswegs kartellfreundliche - Wettbewerbspolitik erweisen. «Weniger Ambition und mehr Mut zur Bescheidenheit» könnte die Losung einer fortschrittlichen effizienz- und wohlstandsorientierten Wettbewerbspolitik lauten. Dieses Prädikat kann man freilich den Autoren des Entwurfes nicht verleihen. Sie sind noch ganz in der schulmeisterlichen Tradition «ordnungspolitisch» durchtränkter Wettbewerbspolitik befangen.

Die Autoren sind Dozenten für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule St. Gallen. Dieser Beitrag erschien zuerst in der Neuen Zürcher Zeitung vom 25.10.1994 als Kritik am Vorentwurf eines neuen Kartellgesetzes. Wir geben ihn hier aufgrund der bleibenden Gültigkeit seiner Aussagen und Forderungen wieder.

Mai 2009

