

Marktmacht als Herausforderung der Wettbewerbspolitik

Horst Gischer und Fritz Helmedag

1. Heimat statt Standort!

In der Konzeption einer wie auch immer näher gekennzeichneten Marktwirtschaft – „frei“, „sozial“ oder „nachhaltig“ – spielt der Wettbewerb eine Schlüsselrolle. Zu seiner Eigenart gehört, dass er *dynamisch*, d. h. als Abfolge von Aktionen und Reaktionen verläuft. Die dabei auftretenden wechselseitigen Beeinflussungen zwischen dem Konkurrenzgeschehen einerseits und seinem politischen und gesellschaftlichen Umfeld andererseits lassen sich von der Industriellen Revolution bis in die Gegenwart beobachten. Die aktuelle Diskussion dreht sich um die rapide voranschreitende „Entnationalisierung“ der traditionellen Arbeitsteilung hin zu einer quasi weltweit organisierbaren Produktion.

In diesem Zusammenhang haben sich in der jüngsten Vergangenheit die Assoziationen verändert, welche die Bezeichnung „Wettbewerbspolitik“ hervorruft. In der Nachkriegsära waren es hauptsächlich Gedanken, die um das klassische wirtschaftspolitische „Ziele / Mittel / Träger“-Schema kreisten: Es ging darum, möglichst kompetitive Marktstrukturen zu schaffen und zu erhalten, die sich an bestimmte, im Einzelnen durchaus kontrovers diskutierte wettbewerbspolitische Leitbilder anlehnten. Wer heute von „Wettbewerbspolitik“ spricht, hat demgegenüber weniger die Eindämmung wirtschaftlicher Macht auf konzentrierten oder koordinierten Märkten im Sinn, sondern denkt viel eher an den „Standort“, d. h. an die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Während man

bis 1989 unter „Systemwettbewerb“ die Konkurrenz zwischen Markt- und Planwirtschaft verstand, meint man mit diesem Begriff nunmehr das Streben der Volkswirtschaften, attraktive Produktionsstätten zu bieten.

Während der Existenz des real existierenden Sozialismus bestand in demokratischen Marktwirtschaften – insbesondere in Westdeutschland – der Grundkonsens, sich gerade auch für die Lohnabhängigen als die überlegene Alternative zu erweisen. Der Titel des Buches von Ludwig Erhard aus dem Jahr 1957 war Programm: „Wohlstand für alle“. In der Folge nahm der Staat stärker auf die Interessen breiter Bevölkerungsschichten und die Belange der sozial Schwachen Rücksicht. Diese „Sozialdemokratisierung“ strahlte sogar auf die Unionsparteien aus – etwa mit der Einführung der bruttolohnbezogenen Rente –, was natürlich nicht bei allen Konservativen Zuspruch fand.

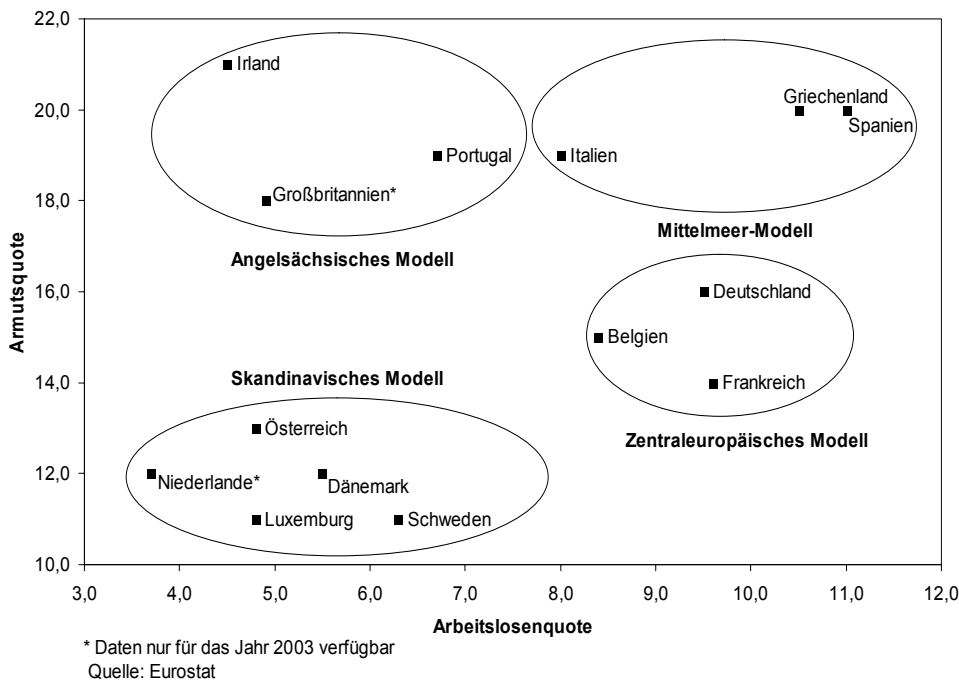
Doch seit etlichen Jahren weht ein anderer Wind. Im Zuge der Liberalisierung der Finanzmärkte, des Abbaus von Handelshemmnissen, der Senkung der Informations- und Transportkosten und der Erleichterung von Wanderungsbewegungen haben sich der „Logik des Kapitals“ neue Entfaltungsfelder eröffnet. Die sich in vorher nicht gekanntem Maße bietende Option „der Wirtschaft“, ökonomische Aktivitäten an anderer Stelle auszuüben, setzen die nationalen Regierungen unter Druck und zwingen sie anscheinend mit eiserner Notwendigkeit, die sog. Angebotsbedingungen zu verbessern. Im Vorwort eines soeben erschienenen einschlägigen Sammelbandes heißt es treffend: „Diese exitbedingte Entmonopolisierung staatlichen Handelns gibt den Privaten also Macht, den Staat in die Funktion eines Mitbewerbers im Systemwettbewerb um die mobilen Ressourcen zu zwingen.“¹ Die daraus abgeleiteten Forderungen pfeifen inzwischen die Spatzen von den Dächern: Einerseits sind die Löhne und die Lohnnebenkosten zu senken, die Arbeitszeiten zu verlängern sowie der Kündigungsschutz abzubauen. Andererseits werden geringere Unternehmenssteuersätze und zugleich die Umschichtung öffentlicher Mittel zu Gunsten der Förderung von Forschung und Innovation angemahnt. Mit einem Wort: „The factor labour is the victim of globalisation.“² Es erhebt sich indes die Frage, ob das so sein muss.

¹ Schäfer 2006, 5.

² Sinn 2004, 27.

In der Abbildung 1 werden Länder an Hand zweier einheitlich erhobener Kriterien gruppiert. Die *Armutquote* gibt den Anteil der Personen an der Bevölkerung an, deren Äquivalenzeinkommen nach Sozialtransfers weniger als 60 Prozent des nationalen Median-Äquivalenzeinkommens beträgt. Die *Arbeitslosenquote* nennt den Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung, die sich aus den Erwerbstätigen sowie den Arbeitslosen zusammensetzt.³

Abbildung 1: Systemvergleich 2004



Bei aller Unzulänglichkeit und ohne die beiden Messziffern auf ihre Sinnhaftigkeit näher zu prüfen, lässt sich doch zumindest eine Tendenzaussage über die Lebensqualität der Lohnabhängigen in den einzelnen

³ Als erwerbstätig gilt, wer pro Woche eine Stunde gegen Entgelt arbeitet. Arbeitslos sind Personen, die in den letzten zwei Berichtswochen für eine Entgelttätigkeit zur Verfügung standen und innerhalb der letzten vier Berichtswochen aktiv auf Arbeitssuche waren.

Ländern machen. Anscheinend ist die Globalisierung kein blind wütendes Schicksal, dem man sich ohne Widerstand fügen muss. Stattdessen lassen sich mit einer adäquaten Wirtschaftspolitik die Verhältnisse durchaus zum Besseren wenden; es gibt Sieger und Verlierer im Wettstreit um den Wohlstand der Nationen. Am schlechtesten kommt das „Mittelmeer-Modell“ weg, während das skandinavische Konzept am besten abschneidet. Die gängigen Empfehlungen trachten offenbar danach, Deutschlands „zentraleuropäische“ Wirtschaftspolitik verstärkt nach „angelsächsischen“ Prinzipien umzugestalten, d. h. eine höhere Beschäftigung mit mehr Armut zu erkaufen.⁴ Es ist jedoch keineswegs von vornherein ausgemacht, dass dieser Preis gezahlt werden sollte, vor allem nicht von den Betroffenen. Trotz aller Problematik des Vergleichs der zum Teil recht unterschiedlichen Volkswirtschaften scheint vielmehr der Weg in den Norden eher zum Ziel zu führen: Eine wohlstandsmehrende Wirtschaftspolitik ist machbar, allerdings mit Rezepten, die anders lauten als die unserer „Standortretter“.

An dieser Stelle ist es freilich nicht geboten, darauf detailliert einzugehen und etwa die Höhe der Abgaben zu erörtern. Eine Bemerkung immerhin sei gestattet: Es spricht von wenig Zeitkonsistenz, wenn man über leere öffentliche Kassen lamentiert, nachdem beachtliche Steuergeschenke ausgereicht wurden. Die Rede ist zum Beispiel von der angeblich durch die Globalisierung erzwungenen und sogar die Begünstigten in ihrem Volumen überraschenden Unternehmenssteuerreform des Jahres 2000: Sie schlug mit knapp 60 Milliarden Euro Minderertrag zu Buche, ohne auch nur im Entferntesten den in Aussicht gestellten Investitionsschub auszulösen.

Zum Thema gehört jedoch, dem merkantilistischen Denken entgegenzutreten, das sich mit der Debatte um die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands (wieder) verbreitet hat. Die Steigerung des Außenbeitrags gilt unterdessen oft als *non plus ultra* der ökonomischen Ratio, während das in § 1 des (immer noch geltenden) Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes genannte Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ in den Hintergrund gerückt ist. Das Paradoxe der Globalisierungsdebatte besteht darin, dass freier Außenhandel angeblich stets positive

⁴ Die Vereinigten Staaten von Amerika sind in der Darstellung nicht enthalten, da dort als bedürftig gilt, wer über weniger als einen bestimmten Geldbetrag verfügt.

Wohlfahrtseffekte hervorbringe, aber viele Personen dennoch Einkommensverzicht zu üben hätten, um im Kampf der Standorte zu überleben.

Im Unterschied dazu war es früher die allgemein anerkannte Lehre, dass ein Land sinnvollerweise deshalb exportiert, um mit den erzielten Erlösen die Importe zu bezahlen. Selbstverständlich ist die Forderung nach einer ausgeglichenen Leistungsbilanz kein Aufruf, unsere außergewöhnlich erfolgreiche Exportwirtschaft zu verkleinern. Dahinter verbirgt sich vielmehr die Empfehlung, die Einfuhren als Folge einer *Wachstums-offensive*, d. h. in erster Linie einer Kräftigung der Binnennachfrage auszuweiten. Dazu ist eine produktivitätsorientierte Einkommenspolitik unerlässlich. Lohndrückerei unter dieses Niveau schadet der Beschäftigung, was sich keineswegs durch noch weiter anschwellende Lieferungen an das Ausland kompensieren lässt.

Damit kommen wir zu der Frage, woran erkennbar ist, ob die Konkurrenz das leistet, was man sich von ihr erwartet. Und diesbezüglich liegt einiges im Argen. Seit langem werden mehr oder weniger vage oder gar den kapitalistischen Funktionsbedingungen widersprechende Kriterien (wie die gewinnlose Produktion in der dominierenden neoklassischen Theorie) formuliert, welche angeblich „echten“ Wettbewerb garantieren. Es versteht sich, dass eine derart mangelhaft konzipierte Politik den realen Geschehnissen hinterherläuft und lediglich (oft strittige) Fehlentwicklungen zu korrigieren sucht, statt sich auf objektivierte Eingreifthatbestände zu stützen. Es bedarf also der Klärung, welche Indikatoren auf „korrekte“ Marktergebnisse hindeuten. Das erscheint gegenwärtig besonders dringend.

Ohne jetzt weiter auf die Ursachen, Formen und Wirkungen der weltweiten Vernetzung der Märkte im Einzelnen einzugehen, muss in diesem Zusammenhang aus Sicht der nationalstaatlichen Wettbewerbspolitik auf zweierlei hingewiesen werden: Zum einen beschränkt die Territorialität des Rechts die Kartellbehörden, gegen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen vorzugehen. Zum anderen ist die Abgrenzung des relevanten Marktes schwieriger denn je, was die Missbrauchsaufsicht bzw. die Fusionskontrolle erschwert, wenn nicht gar obsolet macht. Ein Blick auf die Realität veranschaulicht die Problemkreise.

2. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Leitbilddiskussion und Wettbewerbspolitik am Beispiel der Elektrizitätsversorgung

Mit der Ausgestaltung der praktischen Wettbewerbspolitik ist die Debatte über die richtungweisende Konzeption eng verbunden. Die verschiedenen Fassungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) spiegeln den jeweiligen ökonomischen Zeitgeist wider. Der Wandel der theoretischen Auffassungen wird hier schlaglichtartig an einem ausgewählten Sachverhalt nachvollzogen.

Die wohlfahrtstheoretischen Hypothesen über die Vorteilhaftigkeit marktwirtschaftlicher Ordnungen stoßen dort an ihre Grenzen, wo der wettbewerbsbedingte Preismechanismus außer Kraft gesetzt ist. Die Ursachen für dieses, in der einschlägigen Literatur als „Marktversagen“ bezeichnete Phänomen sind vielschichtig.⁵ Die Existenz externer Effekte kann beispielsweise Situationen herbeiführen, in denen die Angebotspreise verzerrt sind, weil nicht alle tatsächlich mit der Produktion zusammenhängenden Kosten in die Kalkulation Eingang gefunden haben. Im Falle der ruinösen Konkurrenz wiederum führen Fertigungsverfahren mit hohen Fixkosten (kurzfristig) zu Preissetzungen, die sich nur an den durchschnittlichen variablen Kosten orientieren, nicht aber an den durchschnittlichen Gesamtkosten. Marktversagen wird darüber hinaus bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern unterstellt, bei der sich die „wahre“ Zahlungsbereitschaft der Konsumenten nicht oder nur mit prohibitivem Aufwand ermitteln lässt und bei der es häufig zum Freifahrerverhalten kommt. Auch die Existenz asymmetrischer Informationsverteilungen kann zu Allokation führen, die im wohlfahrtstheoretischen Sinne suboptimal sind. Die im Folgenden näher beleuchtete Variante von Marktversagen wird regelmäßig als natürliches Monopol bezeichnet und beschreibt eine Produktionstechnik, bei der ein großes Unternehmen jede Menge eines betrachteten Gutes zu niedrigeren Gesamtkosten herzustellen vermag als eine beliebige Zahl kleiner Unternehmen („Subadditivität der Kosten“).

In der Praxis wird bei der leitungsgebundenen Energieversorgung, also bei der Bereitstellung von Elektrizität oder Erdgas, regelmäßig von einem (regionalen) natürlichen Monopol ausgegangen. Weil dann die

⁵ Vgl. für einen ausführlicheren Überblick exemplarisch Berg 2003, 193.

grundsätzlich als Entscheidungskalkül eines Wettbewerbsanbieters unterstellte „Preis-Grenzkosten-Regel“ versagt, erhebt sich ein allokatorentheoretisches Problem. Die technische Ursache besteht in den für den Energietransport erforderlichen Leitungsnetzen, die regelmäßig im Eigentum und im Besitz eines einzelnen – regional oder auch überregional – tätigen Betreibers sind. Die Veränderungen im wettbewerbspolitischen Umgang mit diesem Phänomen lassen sich an Hand der Gesetzgebung in Deutschland illustrieren.

Häufig beziehen sich die regulatorischen Aktivitäten nicht allein auf die Wettbewerbsaufsicht im engeren Sinne, vielmehr gilt es, zusätzlichen Rechtsnormen zu genügen, die bisweilen detailliert in einzelne Wirtschaftsbereiche eingreifen. So stößt etwa die Forcierung des kompetitiven Verhaltens in institutionellen Finanzmärkten, für die eine Marktversagensvermutung aufgrund ruinöser Konkurrenz und asymmetrischer Informationsverteilungen existiert, dort an ihre Grenzen, wo die Vorschriften des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) greifen. Ähnlich verhält es sich mit der leitungsgebundenen Energieversorgung, für die das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)⁶ ergänzende Regelungen trifft. Von welcher faktischen Bedeutung dieses Gesetz sein kann, zeigt sich nicht zuletzt in der in seiner jüngsten Fassung beibehaltenen Enteignungsnorm (§ 45 EnWG), die in ähnlicher Form nur in wenige deutsche Rechtsvorschriften eingegangen ist.

In der Entwicklungsgeschichte der wettbewerbspolitischen Leitbilder hat die Auseinandersetzung mit Monopolen im Allgemeinen und natürlichen Monopolen im Besonderen stets eine prominente Rolle gespielt. Schon Vertreter des klassischen Liberalismus erkannten, dass die freie und unbehinderte Marktpreisbildung nicht nur die Eingriffsabstinenz des Staates erfordert, sondern zusätzlich auf die Abwesenheit von ökonomischer Macht angewiesen ist. Folglich fällt dem Souverän die – im Einzelfall schwierige – Aufgabe zu, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen sich die Marktkräfte wirkungsvoll entfalten kön-

⁶ Seit dem 07. Juli 2005 lautet der vollständige Titel „Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung“, gleichwohl wird auf den Inhalt in der einschlägigen Literatur auch weiterhin unter dem Rubrum „Energiewirtschaftsgesetz“ Bezug genommen.

nen. Vor diesem Hintergrund wird die dauerhafte Existenz von monopolähnlichen Zuständen bereits von Adam Smith moniert.⁷

Da die „reinen“, d. h. durch die Bereitstellung eines singulären Gutes durch einen einzelnen Anbieter gekennzeichneten Monopole kaum anzutreffen sind, gerieten bald Kartelle in den Blickpunkt, die kompetitives Verhalten der ihnen angehörenden Unternehmen vorsätzlich ausschalten wollen. Für die praktische Wettbewerbspolitik ist es in der Tat weitgehend unerheblich, ob die unerwünschten Marktergebnisse auf die Ausnahmestellung eines einzelnen Akteurs oder durch gezielte Kooperation mehrerer Beteiligten herbeigeführt werden. Sie orientierte sich lange Zeit an der Marktform der vollständigen Konkurrenz mit ihren wohlfahrtstheoretischen Implikationen.

2.1 Unter dem Einfluss des Ordoliberalismus

Im Sinn der seinerzeit dominierenden Lehre stellte das am 27. Juli 1957 verkündete GWB eingangs die Unwirksamkeit wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen fest.⁸ Der freie Marktzugang sei eine Vorbedingung, damit sich die Anbieter wie gewünscht als Preisnehmer und Mengenanpasser verhalten. Freilich machten nicht zu leugnende Abweichungen vom Ideal nunmehr die aktive Auseinandersetzung mit monopolistischen Strukturen unumgänglich. Waren diese im Einzelfall nicht zu beseitigen, so blieb nur die Verhaltensaufsicht, um den Missbrauch der beherrschenden Marktstellung zu verhindern. Die zeitgleiche Einrichtung eines Bundeskartellamtes (BKartA) sorgte für die bürokratisch-technische Umsetzung der Vorschriften des Wettbewerbsrechts.

Sowohl der Gesetzgeber als auch die im Vorfeld der erstmaligen Verabschiedung des GWB zu Rate gezogenen wissenschaftlichen Fachvertreter standen aber weiterhin vor dem Problem, wie mit Marktversagensstatbeständen zu verfahren sei. Die formale Lösung bestand schließlich in der Schaffung sog. „Ausnahmebereiche“, für welche – je nach Begrün-

⁷ Smith 1776, 754.

⁸ Seit der 1999 in Kraft getretenen 6. Novelle des GWB sind Kartelle laut § 1 verboten.

derung des Marktversagens – die Regelungen des GWB nur eingeschränkt galten. Im Falle der Versorgungsunternehmen sorgte § 103 GWB für die Freistellung von den §§ 1 (Kartellbildung), 15 (vertikale Preisbindung) und 18 (Ausschließlichkeitsvereinbarung) GWB bei gleichzeitiger konsequenter Anwendung der Missbrauchsaufsicht nach § 103 Abs. 5 und 6 GWB. Die erforderliche Fachaufsicht oblag nun den Bundesländern, die unter Prüfung der Versorgungsverhältnisse im Sinne des EnWG (u. a.) über den Marktzugang zu entscheiden hatten.

Die Tatsachen, dass die bis 1998 gültige Fassung des EnWG weitgehend unverändert aus dem Jahr 1935 stammte und natürliche Monopole traditionell als regulierungsbedürftig gelten⁹, riefen eine Reihe von detaillierten Aufsichtsmaßnahmen hervor. Die Aufgabe der Regulierungsorgane wurde dadurch erschwert, dass in natürlichen Monopolen eine Ausdehnung der Produktion i. d. R. zu sinkenden totalen Durchschnittskosten führt und somit die aus der Marktform der vollständigen Konkurrenz bekannte Orientierung an den Grenzkosten der Produktion scheitert. Die in der Praxis neben der Marktzugangsbeschränkung angewendete Preisregulierung wurde daher auf der Basis der nachgewiesenen Gesamtkosten vorgenommen, mit allen aus der Literatur bekannten Konsequenzen und Nachteilen.

Die in den regionalen Märkten etablierten Versorgungsunternehmen waren durch die Existenz ihrer vorhandenen Strom- oder Gasnetze vor Anbieterkonkurrenz geschützt und hatten keinerlei Anreiz, kosteneffizient zu wirtschaften. Zwar mussten ihre Tarife von den zuständigen Landesbehörden, zumeist den Wirtschaftsministerien, genehmigt werden; solange die Preisforderungen sich jedoch durch tatsächlich entstandene Kosten begründen ließen, stand eine Bewilligung nicht ernsthaft in Zweifel. Die Folge war eine kapital- und kostenintensive Produktion, deren technische und ökonomische Fragwürdigkeit eigentlich frühzeitig zu Tage trat.¹⁰ Die Verbraucher, deren im EnWG geforderte Versorgungssicherheit häufig als Alibi für aufwändige Instandhaltungs- oder Erweiterungsinvestitionen herhalten musste, hatten indes keine freie Anbieter-

⁹ Vgl. zur Begründung Emmerich 1994, 465.

¹⁰ Der nach ihren Begründern benannte „Averch-Johnson-Effekt“ hat bereits in den frühen 60er Jahren Eingang in die Literatur gefunden, vgl. Averch/Johnson 1962, 1052-1069.

wahl, sondern waren an den jeweiligen Gebietsmonopolisten gebunden. Bestand im Bereich der Wärmeerzeugung immerhin noch eine Substitutionskonkurrenz zwischen leitungsgebundener Gasnutzung und alternativen Brennstoffen wie Öl oder Kohle, legte die Standortwahl des Abnehmers den Elektrizitätslieferanten grundsätzlich fest.

Heute ist es weitgehend unstrittig, dass die umfangreichen Lenkungs- und Regulierungsmaßnahmen öffentlicher Stellen die tatsächlichen Marktergebnisse in der Elektrizitätswirtschaft den Idealen vollständiger Konkurrenz nicht wirklich näher gebracht haben. Die faktische Wirkungslosigkeit staatlicher Eingriffe war allerdings nicht nur der Eigenschaft natürlicher Monopole geschuldet oder in der damit einhergehenden wettbewerbsrechtlichen Ausnahmestellung des Elektrizitätssektors begründet. Denn die Vorschriften zur Missbrauchsaufsicht im Sinne des § 22 GWB in Verbindung mit § 104 GWB galten ebenfalls für die Versorgungswirtschaft. Im Rückblick erscheint vielmehr der Versuch gescheitert, das „Als-Ob-Konzept“ des Ordoliberalismus auf Netzsysteme zu übertragen. Die mangelnde Operationalisierbarkeit dieser (hypothetischen) Benchmark¹¹ einerseits sowie die technischen bzw. strukturellen Branchenbesonderheiten der Elektrizitätswirtschaft andererseits¹² waren auch durch eine intensive Investitions- und Preisaufsicht nicht zu kompensieren. Das BKartA hat die Erfolglosigkeit der Kostenpreis-Kontrolle im Jahr 1965 schließlich eingestanden. Entsprechend eines vorhergehenden Beschlusses des Bundesgerichtshofs (BGH) wurden seitdem Marktergebnistests durchgeführt, um Preismissbrauch zu prüfen.¹³

2.2 Workable Competition und optimale Wettbewerbsintensität

In der wettbewerbstheoretischen Diskussion vollzog sich ebenfalls ein Umschwung. Auslöser war eine Arbeit von John Maurice Clark, in der die Grenzen der Anwendbarkeit des Modells der vollständigen Konkurrenz auf die praktische Wettbewerbspolitik zum Anlass genommen wur-

¹¹ Berg 1999, 349.

¹² Für einen kompakten Überblick vgl. Gröner 1984, 91.

¹³ Gröner 1984, 127.

den, eine alternative, gleichsam zweitbeste Lösung des Leitbildproblems zu entwickeln.¹⁴ Die Überlegungen mündeten in einem Konzept funktionsfähigen Wettbewerbs, dessen Hauptaugenmerk den Komplexen „Marktstruktur“, „Marktverhalten“ und „Marktergebnis“ gilt. Diesen drei Säulen wird zur möglichst vollständigen Charakterisierung eine Reihe von Kategorien und Determinanten zugeordnet.¹⁵ Die Marktstruktur umfasst nicht nur die numerische Besetzung der Angebots- und Nachfrage-seite, sondern sie wird ferner u. a. durch die Höhe und Streuung der Marktanteile, das Ausmaß der Produktdifferenzierung oder den Grad der Markttransparenz gekennzeichnet. Zum Marktverhalten gehören neben der Preis- und Produktpolitik das Ausmaß der Neigungen zu Wettbewerbsbeschränkungen und Innovationsaktivitäten. Unter dem Rubrum „Marktergebnis“ werden neben Preis und Umsatz zudem Produktqualität, Anpassungsflexibilität oder Produktionseffizienz erfasst.

Die preistheoretischen Fundamente dieser Konzeptionen sind zwar durchaus erkennbar, in ihrer kausalen Stringenz indes weder empirisch bestätigt noch durch konkrete Hypothesen im Detail formuliert. Zweifellos fungiert auch im Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs das (pareto-effiziente) Ergebnis des Polypols als Referenz, gleichwohl wird implizit angenommen, dass mittels geeigneter Maßnahmen zur Unterstützung von kompetitivem Marktverhalten strukturelle Unzulänglichkeiten einzelner Märkte zu kompensieren seien. Umgekehrt folgern die Vertreter der Workable Competition aus der Existenz eines mehr oder weniger atomistisch strukturierten Marktes nicht, dass stets das polypolistische Marktergebnis zustande käme. Vielmehr können das auf individuellen Präferenzen beruhende Käuferverhalten oder ein erfolgreiches Marketing zu Konstellationen führen, in denen alle Anbieter dauerhaft Gewinne verbuchen.

In Deutschland hat Erhard Kantzenbach wesentlich zur Adaption des Workable-Competition-Ansatzes beigetragen, indem er die optimale Wettbewerbsintensität zum Dreh- und Angelpunkt der Betrachtung machte.¹⁶ Seine Interpretation von kompetitivem Verhalten rückte von der „Schlafmützenkonkurrenz“ des Polypols ab und orientierte sich viel-

¹⁴ Vgl. ausführlich Clark 1940, 241.

¹⁵ Eine eingängige Übersicht findet sich bei Berg, 309.

¹⁶ Kantzenbach 1967.

mehr an Schumpeters Idee der Pioniergewinne. Da diese in einem anschließenden Imitationsprozess abgeschmolzen werden sollen, bedarf es einer ausgeprägten Reaktionsverbundenheit zwischen den einzelnen Anbietern sowie – in der Konsequenz – eines möglichst unbehinderten Marktzutritts. Die Bereitschaft zur Innovation setzt aber im Gegenzug voraus, dass dem Pionierunternehmen (vorübergehend) Vorsprunggewinne zugestanden werden. Hierfür ist letztendlich ein Mindestmaß an Marktunvollkommenheit nötig, z. B. durch eingeschränkte Markttransparenz oder mehrere Gütervarianten. Nach Kantzenbachs Ansicht ist eine optimale Wettbewerbsintensität in einem weiten Oligopol mit mäßiger Produktdifferenzierung zu erwarten.

Die weitgehende Abkehr vom Modell der vollständigen Konkurrenz fand ihren Niederschlag in der 2. Novelle des GWB im Jahre 1973.¹⁷ Wenngleich sich für die wettbewerbsrechtliche Behandlung der Elektrizitätswirtschaft keine Änderungen ergaben, orientierte sich die Vorgehensweise des BKartA jetzt noch deutlicher an einem (hypothetischen) Marktergebnis, das bei (unterstellt) optimaler Wettbewerbsintensität erreichbar wäre. Allerdings erwies sich dieses Konzept im Umgang mit den Versorgungsunternehmen desgleichen als stumpfes Schwert: Es fehlte schlicht und ergreifend an Referenzmärkten. Da der einzelne Anbieter in seiner Preissetzung bestenfalls mit einem Monopolisten einer anderen Versorgungsregion verglichen werden konnte, blieb weiterhin völlig unklar, welcher Marktpreis mit der optimalen Wettbewerbsintensität korrespondiert. Die Konsequenz war eine tendenzielle Angleichung der Preise in den einzelnen Regionen auf hohem Niveau.¹⁸ Selbst dieser unspektakuläre Erfolg der Missbrauchsaufsicht wurde schließlich von der Rechtsprechung zunichte gemacht, nachdem gemäß eines erneuten Beschlusses des BGH beim interregionalen Vergleich der Strompreise jene Kosten voll zu berücksichtigen waren, welche strukturelle Besonderheiten des entsprechenden Versorgungsraumes widerspiegeln. Die sich aus diesem Urteil ergebenden Beweisprobleme des BKartA bedeuteten faktisch das Ende der Preismissbrauchsaufsicht.¹⁹

¹⁷ Berg 1999, 314.

¹⁸ Gröner 1984, 128.

¹⁹ Gröner 1984, 128.

Erst 1980 brachte die 4. GWB-Novelle eine umfangreichere Änderung der Regulierung von Versorgungsunternehmen. Die Vorschriften zur Missbrauchsaufsicht, bis dato im § 104 GWB kodifiziert, wurden nunmehr als Absätze 5-7 dem § 103 GWB angegliedert, zugleich begrenzte die Einfügung des § 103a GWB Demarkationsverträge auf 20 Jahre. Die grundlegende Konzeption des Gesetzes und damit das am weiten Oligopol ausgerichtete Leitbild der optimalen Wettbewerbsintensität blieben jedoch unverändert. Es ist mithin wenig verwunderlich, dass sich für die wettbewerblichen Gegebenheiten in der Elektrizitätsindustrie bloß marginale Änderungen ergaben. Zwar existierten mit der Neufassung des GWB nun wesentlich konkretere Tatbestandsvermutungen für den Missbrauchsbegriff (§ 103 Abs. 5 S. 2), gleichwohl scheiterte die praktische Umsetzung beinahe ausnahmslos an der unzureichenden Beweislage.²⁰

Das Fazit der 4. Novelle in Bezug auf die Stromunternehmen fällt eindeutig aus: „Die Neuregelung hat entgegen den überoptimistischen Erwartungen der Gesetzesverfasser aus vielen Gründen, vor allem aber wegen der Übermacht der Versorgungswirtschaft [...] nicht zu einer spürbaren Verschärfung der Missbrauchsaufsicht über die Versorgungswirtschaft geführt.“²¹

2.3 Neue deutsche Deregulierungswelle

In der wirtschaftspolitischen Diskussion der 1980er Jahre spielte eine aus Übersee importierte Deregulierungseuphorie eine bedeutende Rolle. Die herkömmliche Vorstellung, natürliche Monopole seien allein durch aufwändige – und letztendlich wenig effektive – Aufsichtsmaßnahmen zu kontrollieren, wurde zugunsten subtilerer markttheoretischer Alternativen in Zweifel gestellt. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war u. a. das Konzept der bestreitbaren Märkte („Contestable Markets“).²² Ein Grundpfeiler dieses Ansatzes ist die Betonung der *potenziellen* Konkurrenz als Gegenstück zur *aktuellen* Wettbewerbssituation. Solange Märkte be-

²⁰ Emmerich 1994, 483.

²¹ Emmerich 1994, 479.

²² Grundlegend bei Baumol 1982, 1.

stimmte Mindestanforderungen erfüllen (keine spürbaren Markteintrittsbarrieren, Marktaustritt ohne „sunk cost“ möglich, hinreichende Flexibilität der Nachfrage), habe die Zahl der aktuellen Anbieter eine untergeordnete Bedeutung. Wichtig sei vielmehr die Möglichkeit für einen beliebigen Newcomer, in einen Gewinn versprechenden Markt einzutreten und diesen u. U. nach Realisierung von Profiten ohne Probleme wieder verlassen zu können („Hit-and-Run-Strategie“). Um ein derartiges Verhalten potenzieller Konkurrenten zu verhindern, werden eingesessene Unternehmen versuchen, zu Grenzkostenpreisen anzubieten, d. h. die Attraktivität des Markteintritts so gering wie möglich zu halten.

Vor dem Hintergrund dieser Argumentation erschienen auch die bisherigen Ausnahmereiche des GWB in einem anderen Licht. Schnell wurde klar, dass z. B. in der Elektrizitätswirtschaft potenzielle Konkurrenz über die konsequente Anwendung von Durchleitungsvorschriften erreichbar sein könnte. Parallel propagierte man in der akademischen Diskussion die Trennung von Netzbetrieb und Stromangebot, indem etwa Nutzungsrechte auf Zeit versteigert werden, was wettbewerbsähnliche Rahmenbedingungen schaffen würde.²³ Voraussetzung für die praktische Anwendung dieser Vorschläge war die grundsätzliche Aufhebung von Demarkationsvereinbarungen und langfristigen Konzessionsverträgen. Beides strebte die 5. GWB-Novelle im Jahr 1989 an. Im § 103a Abs. 1 S. 2 GWB implementierte der Gesetzgeber eine wirksamere Ausgestaltung der Befristung von Gebietsschutzverträgen, gleichzeitig regelte er den Durchleitungstatbestand im § 103 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 GWB neu.²⁴

Trotz dieser nochmaligen Verschärfung der Regulierungsvorschriften blieben die für den Endverbraucher sichtbaren Erfolge aus, weil zwar die wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen angepasst wurden, das Energiewirtschaftsrecht aber immer noch auf dem Stand von 1935 verharrte. Die dort verordnete Versorgungssicherheit dominierte die Argumentation der Stromanbieter, ohne dass die Wettbewerbsaufsicht über die für eine Widerlegung notwendigen Gegenbeweise verfügte. Erst die nach fast zehnjährigen, kontroversen Debatten im Februar 1997 in Kraft getretene EG-Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität sorgte für den notwendigen Schub, auch die letzten Bastionen der Stromversorger zu erschüt-

²³ Knieps 2005, 29.

²⁴ Schmidt 1996, 157.

tern. Die lang überfällige Anpassung des EnWG trat 1998 in Kraft, wenig später erfolgte mit der 6. GWB-Novelle im Jahr 1999 die endgültige Umsetzung der EG-Normen in das deutsche Wettbewerbsrecht.

Eine wesentliche Konsequenz dieser Rechtsanpassungen ist die Einfügung eines § 103b GWB, der die kartellrechtliche Freistellung der Elektrizitätswirtschaft gemäß § 103 GWB beendet. Damit sind sowohl Konzessionsverträge mit Ausschließlichkeitsbindung als auch Demarkationsverträge verboten, was den seit Jahrzehnten bestehenden Gebietschutz im Energiesektor beseitigt.²⁵ In den Mittelpunkt der weiteren Auseinandersetzung mit der Stromwirtschaft rückt die Möglichkeit der Durchleitung, d. h. der Transport von produzierter Elektrizität eines Anbieters durch das Leitungsnetz eines (oder mehrerer) Konkurrenten (geregelt in den §§ 5 bzw. 6 EnWG).

Die nunmehr vollzogene Trennung von Stromerzeugung und Netzbetrieb sollte dafür sorgen, dass sowohl private als auch Endverbraucher nicht an das Angebot des regionalen Strom produzierenden Netzbetreibers gebunden sind, sondern stattdessen auf günstigere Anbieter zurückgreifen können. So würde wirksamer Wettbewerb auf der Endabnehmerstufe möglich. Als Variante der Netzzugangsregelung setzte man auf eine (individuelle) Verhandlungslösung, wobei die vom Netzbetreiber geforderten Durchleitungsentgelte der Missbrauchsaufsicht des BKartA unterliegen (Prinzip der Diskriminierungsfreiheit, § 20 EnWG). Schon frühzeitig ist diese Vorgehensweise kritisiert worden.²⁶ Die späteren Erfahrungen haben offenbart, dass die angestrebten Wettbewerbsverhältnisse – trotz anfänglicher Erfolge – ausblieben.

Zwar hat sich die Zahl der Stromanbieter nach der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes nicht wesentlich verändert, doch sind die meisten der (mehr oder weniger) 900 Unternehmen entweder von ihrer Größenordnung unbedeutend oder aber über Fusionen bzw. strategische Allianzen mit den (heute) vier Marktführern verbunden. Der Konzentrationsgrad in der deutschen Elektrizitätswirtschaft nahm seit 1998 spürbar zu, gleichzeitig sind zwischenzeitlich in den Markt eingetretene Anbieter bereits

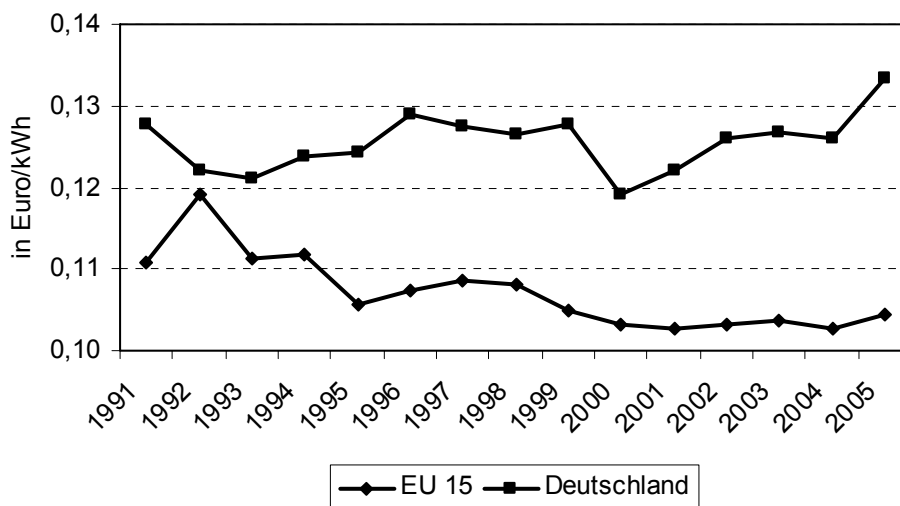
²⁵ Vgl. ausführlich Eickhof 1998, 21.

²⁶ Eickhof 1998, 24.

wieder ausgeschieden.²⁷ Die Beseitigung des Marktschutzes erwies sich mithin als notwendige, nicht jedoch als hinreichende Bedingung für wirksamen Wettbewerb: „Es bedarf zusätzlich einer Markt öffnenden Regulierung (fälschlicherweise oft als Deregulierung bezeichnet). Nur sie kann den angestrebten Wettbewerb in Gang setzen.“²⁸

Abbildung 2 gibt den Einfluss der skizzierten unterschiedlichen rechtlichen Veränderungen auf die für den privaten Endverbraucher tatsächlich zu zahlenden Strompreise wieder. Als Vergleichsmaßstab dienen die korrespondierenden Durchschnittspreise in den Ländern der EU 15. Die Unterschiede sind augenfällig. Das Scheitern der Bemühungen des deutschen Gesetzgebers in der letzten Dekade lässt sich kaum leugnen.

Abbildung 2: Strompreise in der EU und in Deutschland²⁹



Beinahe zwangsläufig ist im Jahr 2005 das (vorläufig) letzte Kapitel dieser gleichsam endlosen Geschichte aufgeschlagen worden. Als Umset-

²⁷ Vgl. Schmitt 2003, 698, mit ähnlichem Tenor auch Kreikebaum/Schulze 2001, 519 oder Krakowski 2002, 296.

²⁸ Blankart 2004, 498.

²⁹ Durchschnittliche Preise für private Haushalte mit einem Jahresverbrauch von 3500 kWh (davon 1500 kWh Nachtstrom) ohne Steuern; Quelle: Eurostat.

zung der „Beschleunigungsrichtlinie Elektrizität“ der EU trat im Juli 2005 ein abermals geändertes EnWG in Kraft; parallel wurde das GWB einer siebten Novellierung unterzogen, freilich ohne nennenswerte Effekte auf die Stromwirtschaft. Diese wurde vielmehr durch zwei, ebenfalls im Juli 2005 erlassene Verordnungen über den Netzzugang (StromNZV) bzw. die Netzentgelte (StromNEV) mit neuen Bestimmungen konfrontiert.³⁰

Als Folge der modifizierten Rechtsgrundlagen erhielt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) den Auftrag zur formalen Überwachung der Regulierungsvorschriften. Insbesondere soll sie aus den in der Wissenschaft diskutierten Vorschlägen zur Preisgestaltung des Netzzuganges³¹ eine praktikable Vorgehensweise entwickeln. Hier sind jedoch die Freiheitsgrade durch die §§ 21a und 112a EnWG im Vorhinein eingeschränkt.³² Es bleibt daher abzuwarten, ob die jetzt geltenden Normen zum erwünschten kompetitiven Verhalten in der Stromwirtschaft führen werden.

Schaut man auf die vergangenen fünf Jahrzehnte zurück, hat sich für den privaten Endverbraucher – trotz gewandelter Einschätzungen in Bezug auf die „gültige“ wettbewerbstheoretische Konzeption – wenig geändert: Das natürliche Netzmonopol in der Elektrizitätswirtschaft überdauerte alle Liberalisierungsversuche. Am Ende der kursorischen Betrachtung besteht somit der gleiche Wissensmangel wie zu Beginn: Welches sind die angemessenen Preise für Produktion und Transport einer Einheit Elektrizität? Wie lässt sich die faktische Marktmacht der Anbieter begrenzen? Welche Rolle kann (oder muss) der Staat bei der Sicherstellung von existenziellen Versorgungsangeboten spielen? Die aktuelle Debatte über die jüngste Entwicklung der Strompreise zeigt, wie schwer Antworten auf die leicht zu stellenden Fragen fallen.³³

Nun hat der deutsche Gesetzgeber jüngst durchaus versucht, die Zeichen der Zeit zu erkennen: Dabei scheint sowohl dem seit 2004 geltenden

³⁰ Detailliert bei Eickhof/Holzer 2006, 268.

³¹ Vgl. für einen Überblick Kerber 2003, 350.

³² Eickhof/Holzer 2006, 270.

³³ Als Beleg: o. V., Ländern fordern niedrigere Strompreise, in: Süddeutsche Zeitung vom 06. Juni 2006, S. 1 und o. V., Der Strom unter Strom, in: Süddeutsche Zeitung vom 06. Juni 2006, S. 4.

Recht gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) als auch der 7. Novelle des GWB aus dem Jahr 2005 ein neues Leitbild unterlegt zu sein: Die „freie“ Konkurrenz soll dem Wohl der Konsumenten dienen. Indes ist zu fürchten, dass sich die praktische Wettbewerbspolitik mit Hilfe dieses Mottos endgültig eines Problemkreises entledigt, der ihr einst von der Freiburger Schule als vornehmster Aufgabenbereich zugeordnet war, nämlich der Erosion monopolistischer Strukturen. Franz Böhm (1895-1977) hat die einschlägige Formel geprägt: „Der Wettbewerb ist das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte.“³⁴ Woran lässt sich aber erkennen, ob und inwieweit die Märkte in der Praxis diese Funktion erfüllen? Dazu jetzt.

3. Von der Konsumentenrente zur gerechten Verteilung

An grundsätzlichen Bekenntnissen zum Wettbewerbsprinzip herrscht kein Mangel, denn es gilt sowohl als konstituierendes Element einer freiheitlichen Ordnung als auch als Garant einer effizienten Wirtschaftsweise. Adam Smith (1723-1790) propagierte ein „System der natürlichen Freiheit“, in dem das Vorteilsstreben der Einzelnen gesellschaftliche Stabilität hervorruft und nicht, wie von Thomas Hobbes (1588-1679) prophezeit, ein Chaos heraufbeschwört. Die oft zitierte (bei Smith freilich selten zu findende) „unsichtbare Hand“ reguliere das (mitfühlende) Eigeninteresse der Individuen zum Wohle des Ganzen.

Bemerkenswerterweise nimmt der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft (EGV) auf das klassische Wettbewerbskonzept *expressis verbis* Bezug. Artikel 4 verweist in den ersten beiden Absätzen auf das „Prinzip einer offenen Marktwirtschaft mit freier Konkurrenz“. Selbstverständlich ist zu klären, an Hand welcher Indizien dieser „unverfälschte“ Wettbewerb (so Art. 3 lit. g EGV) bescheinigt wird. Und hier überrascht die herausragende Stellung, die seit einiger Zeit im Zuge des „more economic approach“³⁵ dem *Verbraucher* eingeräumt wird. Der Startpunkt zu diesem offiziellen Bekenntnis kann in einer am 9.7.2001 in London

³⁴ Böhm 1960, 22.

³⁵ Böge 2004, 726.

gehaltenen Rede von Mario Monti zum Thema „The Future for Competition Policy in the European Union“ gesehen werden. Dabei proklamierte der damalige Wettbewerbskommissar: „[. . .] the goal of competition policy [. . .] is to protect consumer welfare by maintaining a high degree of competition in the common market. Competition should lead to lower prices, a wider choice of goods, and technological innovation.“³⁶ Mit einem Wort: Auf die Konsumentenrente komme es an!

Dieses Konzept hat in die aktuelle Fassung des deutschen Wettbewerbsrechts Eingang gefunden. So existiert zwar nach § 1 GWB grundsätzlich ein Kartellverbot, jedoch stellt § 2 Abs. 1 GWB *kraft Gesetzes* jetzt analog zu Artikel 81 Abs. 3 EGV Vereinbarungen frei, „[. . .] die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen [. . .]“. Die Legalausnahme ähnelt dem alten § 7 GWB, welcher jedoch an ein Anmelde- und Erlaubnisverfahren geknüpft war. Der womöglich größeren Flexibilität einer nunmehr durch Selbsteinschätzung genehmigten Wettbewerbsbeschränkung steht damit eine eingeschränkte Kontrolle des Kartellamtes gegenüber.³⁷ Insgesamt gesehen ist im europäischen wie im deutschen Recht eine stärkere Ausrichtung an der „Chicago School“ zu konstatieren. Gemäß dieser Lehre profitiere der Kunde durchaus von hoch konzentrierten Märkten, weil dies regelmäßig ein Indiz für leistungsfähige Anbieter sei. Als Repräsentant dieser Anschauung gilt George Stigler (1911-1991), der in seinen späteren Schriften betont, dass wegen potenzieller Konkurrenz auf offenen Märkten bereits eine geringe Anbieterzahl eine optimale Konsumentenversorgung garantiere.

Die Argumentation birgt jedoch ein grundsätzliches Problem. Der ökonomische Tausch ist seiner Natur nach freiwillig und unpersönlich. Dies bedeutet, dass einem autonomen, anonymen Käufer stets ein gewisser Vorteil winkt, wenn er etwas erwirbt, sonst täte er es ja nicht. Deshalb gibt es im strengen Sinne bei zwanglosem Güterverkehr keine „Ausbeu-

³⁶ Zit. n. Wettbewerbsschutz und Verbraucherinteressen im Lichte neuerer ökonomischer Methoden, hrsg. v. Bundeskartellamt, Diskussionspapier für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 27. September 2004, S. 1.

³⁷ Schmidt 2005, 538.

tung“. *Alle* Transaktionen, die von den Beteiligten nicht rückgängig gemacht werden wollen, steigern zwangsläufig ihre Wohlfahrt.

Es ist allerdings ziemlich akademisch, die faktisch immer anfallende Konsumentenrente mit vielleicht größeren, indes nur hypothetischen Tauschvorteilen zu vergleichen. Darum ist zu befürchten, dass das Wohl des Verbrauchers zur beliebigen Floskel wird, mit der sich schließlich jedes Marktergebnis rechtfertigen lässt. Somit wäre wirtschaftliche Macht stets zu tolerieren, denn sie kann ja im Interesse der Konsumenten liegen.³⁸ Die in den Jahrzehnten der Strompreis-Debatte präsentierten Argumente liefern hierfür zahlreiche Belegstellen. Tatsächlich ist oft die These zu hören, ein großer Anbieter genieße prinzipiell Kostenvorteile, die letztlich den Nachfragern zugute kämen.

Bekanntlich hat schon Adam Smith postuliert, dass der Endzweck der Produktion allein der Konsum sei³⁹, doch dies ist in der klassischen Lehre kein Wesenszug freier Konkurrenz. Vielmehr steuerten offene Märkte auf eine *uniforme Profitrate* hin. Die uneingeschränkte Beweglichkeit der investierbaren Mittel zwischen Branchen und Regionen Sorge für eine im Gleichgewicht einheitliche Verwertungsrate. Durch diese freie Konkurrenz werde – ohne obrigkeitliche Instanz! – eine nachfrageadäquate Produktionsstruktur verwirklicht, die keinem Anbieter einen länger andauernden Sondervorteil gewähre.⁴⁰

Abgesehen davon, dass die Klassiker den renditeorientierten Investor mit dem gewinnmaximierenden Unternehmer konfundieren, liefern Adam Smith und seine Kollegen keine Erklärung einer „gerechten“ Distribution des Volkseinkommens, die zur Messlatte realer Marktprozesse geeignet wäre. Dies liegt an dem „ehernen Lohngesetz“, nach der die Vergütung der Beschäftigten gerade genügt, um ihre Arbeitsfähigkeit (und die der Familie) zu erhalten. Zwar mag der Subsistenzlohn gewisse historische und kulturelle Komponenten enthalten⁴¹, doch diese An-

³⁸ Woll 2005, 1276.

³⁹ „Consumption is the sole end and purpose of all production“ heißt es bei Adam Smith 1776, 660.

⁴⁰ Die Neoklassik hat später diesen Ansatz radikalisiert, indem angeblich bei vollständiger Konkurrenz der Gewinn verschwinde und damit die Profitrate Null beträgt.

⁴¹ Ricardo 1990, 97.

reicherung geschieht gemächlich und nur, falls die Bevölkerung nicht zu sehr wächst. Deshalb plädierte etwa David Ricardo (1772-1823) für die Abschaffung der Armengesetze, denn sie verzögerten die unausweichliche Verringerung der überschüssigen Esser: Hungerlöhne werden zum Naturgesetz erklärt, der Manchester-Liberalismus und die Soziale Frage lassen grüßen.

Nun hat man zu Zeiten der Industriellen Revolution die kommende Produktivitätsentwicklung weit unterschätzt, aber trotzdem oder vielleicht gerade deshalb ist heute weltweit Arbeitskraft im Überschuss vorhanden. Soweit Volkswirtschaften unter einer Beschäftigungskrise leiden, setzt der ungezügelter Wettbewerb Preis- und Kostenunterbietungen in Gang, die früher oder später den menschlichen Produktionsfaktor erfassen: Ruinöse Konkurrenz beeinträchtigt dann die Lebensverhältnisse der abhängig Beschäftigten und der kleinen Gewerbetreibenden bis in den Mittelstand. Marktmächtige Anbieter hingegen leiden weitaus weniger unter Wettbewerbsdruck, wenn sie ihn nicht sogar erzeugen, um Tauschvorteile einzustreichen.

Vor diesem Hintergrund ist ein Prüfstein gesucht, mit dem sich feststellen lässt, ob der Wettbewerb „faire“ Ergebnisse bringt. In gewisser Weise folgt das in dieser Abhandlung unterbreitete Konzept dem Entwurf eines „funktionsfähigen“ Wettbewerbs, welcher in dem „Wegfressen der Vorsprungsgewinne“ ein geeignetes Messverfahren sieht.⁴² Allerdings leidet jener Ansatz daran, dass er keine Aussage trifft, welche Gewinnhöhe „normal“ sei, also kein besonderes Privileg darstelle.

Neuerdings gibt es jedoch einen Vorschlag, wie eine unparteiische Verteilung der Wertschöpfung ausfallen sollte. In diesem Rahmen können außerdem Mindestlöhne und Arbeitslosengelder bestimmt werden.⁴³ Hier reicht es, eine eher intuitive Herleitung einer als angemessen erachteten Bezahlung zu betrachten. Wenn man postuliert, dass sich der jeweils auf eine bestimmte Zeiteinheit bezogene Durchschnittslohn zum Nettoertrag so verhält wie der Gewinn zum Arbeitsentgelt, ergibt sich die Gleichung:

⁴² Kantzenbach 1967, 38.

⁴³ Helmedag 2005, 402.

$$\frac{\text{Lohn } (w)}{\text{Nettoertrag } (y)} \stackrel{!}{=} \frac{\text{Gewinn } (y - w)}{\text{Lohn } (w)}$$

Daraus resultiert für die gerechte Vergütung die Proportion des Goldenen Schnitts:

$$w = \frac{1}{2}(\sqrt{5} - 1)y \approx 0,618y$$

Mit dieser Lösung korrespondiert eine „angemessene“ Profit- alias Mehrwerttrate von 61,8 %. Um zu erfahren, ob die Richtlinie realitätstüchtige Ergebnisse abwirft, richten wir den Blick auf die Tabelle. Sie enthält für 1991 bis 2005 die tatsächlichen deutschen Lohnstückkosten in jeweiligen Preisen (w/y) sowie die Relation zur Norm, wobei die Werte pro Stunde und pro Erwerbstätigen wiedergegeben sind.

Einerseits hält sich die Abweichung zwischen Ist und Soll pro Stunde in engen Grenzen. Andererseits bleibt die tatsächliche Vergütung der Arbeitnehmer immer weiter hinter der gerechten zurück; das Gehalt der Personen koppelt sich zunehmend von der Produktivitätsentwicklung ab. Von dieser Warte betrachtet sind die Entgelte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher zu gering als zu hoch.

Im Zentrum des Themas steht allerdings nicht die Einkommenspolitik. Die abgeleitete Verteilungsmaxime liefert jedoch auch ein geeignetes Maß zur Beurteilung von Marktergebnissen. Denn Unternehmen auf offenen Konkurrenzmärkten ist es verwehrt, dauerhaft überproportionale Gewinne einzustreichen. Stets verhindern Wettbewerbsbeschränkungen bzw. Monopolstellungen, dass Verkaufspreise sinken oder die Faktor-entlohnung steigt. Beides schlägt sich in einer langfristig über dem Durchschnitt liegenden Profitrate nieder. Mit dieser Größe stände den Kartellbehörden daher ein quantifizierbarer Indikator zur Verfügung, um Marktergebnisse zu vergleichen. Gelingt es Anbietern, ihre individuelle Verwertungsrate des Personalaufwands kontinuierlich über das übliche Maß zu heben und vielleicht sogar im Zeitablauf zu erhöhen, dann deutet dies auf Marktmacht hin. Damit ist das Kriterium bei der Beurteilung von Kartellabsprachen, ferner im Zuge der Missbrauchsaufsicht und schließlich in Fusionskontrollverfahren von Bedeutung.

Tabelle 1: Lohnstückkosten in jeweiligen Preisen und Gerechtigkeitsverhältnis

Jahr	Stundenbasis		Erwerbstätigenbasis	
	Lohnstückkosten	Gerechtigkeitsverhältnis (Gerecht = 100)	Lohnstückkosten	Gerechtigkeitsverhältnis (Gerecht = 100)
	v. H.			
1991	63,5	102,7	60,6	98,0
1992	64,3	104,0	61,4	99,4
1993	64,3	104,1	61,3	99,2
1994	63,0	101,9	60,0	97,0
1995	63,2	102,2	60,0	97,0
1996	63,1	102,1	59,6	96,5
1997	62,3	100,9	58,8	95,2
1998	62,1	100,5	58,6	94,8
1999	62,2	100,6	58,6	94,9
2000	63,1	102,1	59,4	96,0
2001	62,7	101,5	59,1	95,6
2002	62,2	100,6	58,7	95,0
2003	61,9	100,2	58,5	94,6
2004	60,9	98,6	57,5	93,0
2005	60,2	97,5	56,7	91,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2005 des Statistischen Bundesamtes.

Doch vorher müssten gewisse Offenlegungspflichten formuliert werden. So wäre es zur Analyse der Wettbewerbssituation zweckdienlich, zum Gewinn (mindestens) den erfolgsabhängigen Teil der Vergütung des Managements zu zählen. Hierüber liegen aber nur unzureichende Informationen vor, wie es überhaupt schwierig ist, die Daten etwa aus Konzernberichten für interessierende Angebotssegmente zu entnehmen. Dies zeigt zum Beispiel der (bislang zum Scheitern verurteilte) Versuch, die Profitraten unserer vier großen Stromversorger für die letzten Jahre aus den zugänglichen Quellen zu ermitteln. In diesem Licht scheint es geboten, von den größeren Unternehmen in einem ersten Schritt zu verlangen, näher aufgeschlüsselte Angaben über die betriebliche Wertschöp-

fung und ihre Verteilung zu publizieren. Obwohl selbstverständlich europäische bzw. zwischenstaatliche Vereinbarungen anzustreben sind, kann die Auflage zunächst durchaus im nationalen Alleingang ergehen. Schon diese Maßnahme dürfte die freie Konkurrenz auf offenen Märkten nachhaltig fördern, was den Umgang mit den zu erwartenden Vorwürfen wegen bürokratischem Wildwuchs spürbar erleichtern sollte.

4. Zusammenfassung

Die Ausführungen dienen der Begründung von vier Thesen. Erstens sollte der Globalisierungsprozess gestaltet werden. Zweitens fehlt es nach wie vor an einer schlüssigen Antwort auf die Leitbildfrage. Wie das Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung verdeutlicht, besteht drittens kein Grund für eine Deregulierungseuphorie. Schließlich erscheint viertens ein quantifizierbares Marktergebniskriterium nötig, um Abweichungen von der Norm zu erkennen.

Literaturverzeichnis

- Averch, H., Johnson, L. L. (1962): Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review, Vol. 52, S. 1052-1069
- Baumol, W. J. u. a. (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego
- Baumol, W. J. u. a. (1982): Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: American Economic Review, Vol. 72, S. 1-15
- Berg, H. (1999): Wettbewerbspolitik, in: Bender, D. u. a. (1999): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Aufl., München, S. 299-362
- Berg, H. u. a. (2003): Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Bender, D. u. a. (2003): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 8. Aufl., München, S. 171-295
- Blankart, C. B. u. a. (2004): Netzregulierung in der Elektrizitätswirtschaft: Was bringt das neue Gesetz? in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., S. 498-505
- Böge, U. (2004): Der „more economic approach“ und die deutsche Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 54. Jg., S. 726-733

- Böhm, F. (1960): Demokratie und unternehmerische Macht, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, hrsg. v. Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht, Karlsruhe, S. 1-24
- Clark, J. M. (1940): Toward a Concept of Workable Competition, in: American Economic Review, Vol. 30, S. 241-256
- Eickhof, N. (1998): Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., S. 18-25
- Eickhof, N., Holzer, V. L. (2006): Das neue Energiewirtschaftsgesetz – Regelungen für einen erweiterten Zielkatalog, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., S. 268-276
- Emmerich, V. (1994): Kartellrecht, 7. Aufl., München
- Gröner, H. (1984): Elektrizitätsversorgung, in: Marktstruktur und Wettbewerb, hrsg. v. Oberender, P., München, S. 87-138
- Helmedag, F. (2005): Gerechte Löhne und Arbeitslosengelder, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., S. 402-404
- Kantzenbach, E. (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen
- Kerber, W. (2003): Wettbewerbspolitik, in: Bender, D. u. a. (2003): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 8. Aufl., München, S. 296-361
- Knieps, G. (2005): Wettbewerbsökonomie, 2. Aufl., Berlin u. a.
- Krakowski, M. (2002): Der Markt für Strom, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg., S. 296-300
- Kreikebaum, D., Schulze, A. (2001): Regulierung der Strom- und Gasmärkte aus wettbewerbstheoretischer Sicht, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., S. 519-525
- Ricardo, D. (1990): On the Principles of Political Economy and Taxation (1817), in: The Works and Correspondence of David Ricardo, hrsg. v. Sraffa, P. unter Mitarbeit v. Dobb, M. H., Bd. 1, Cambridge
- Schäfer, W. (2006): Vorwort, in: Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb, hrsg. v. Schäfer, W., Berlin, S. 5 f.
- Schmidt, I. (1996): Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 5. Aufl., Stuttgart
- Schmidt, I. (2005): Hauptprobleme der 7. Kartellnovelle: Die Wende in der Kartellpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., S. 536-540
- Schmitt, D. (2003): Die Elektrizitätswirtschaft vor Eintritt in eine neue Phase des Liberalisierungsprozesses, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., S. 697-704
- Sinn, H.-W. (2004): The New Systems Competition, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 5, S. 23-38

- Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*, 2. Bd., Indianapolis 1981
- Woll, A. (2005): Marktbeherrschung im Zeitalter der Globalisierung, in: *Das Wirtschaftsstudium (wisu)*, 34. Jg., S. 1274-1279