

Preisgerechtigkeit oder Preisungerechtigkeit im System der Sozialen Marktwirtschaft?

I

Die Beurteilung der preismäßigen Situation in der Bundesrepublik ist auf den jeweiligen Standort bezogen unterschiedlich. Der Verkäufer klagt über steigende Kosten und damit schwindende Gewinnmargen, der Käufer empfindet die Preise als zu hoch und bedauert die kontinuierliche Minderung seiner verfügbaren Einkommen. Da darüber hinaus die Preise nicht nur Bestimmungsfaktoren für viele wirtschaftspolitische und sozialpolitische Entscheidungen sind, sondern die weitere wirtschaftliche Entwicklung steuern, ermöglicht eine Systemwürdigung der Preise auch einen Beitrag zur praktischen Wirtschaftspolitik. Das Preisniveau ist wesentlicher Ausgangspunkt für die Gewerkschaften bei Lohnerhöhungen, es ist Orientierungsgröße bei der Änderung der Währungsrelation sowie bei der Rentenanpassung, es veranlaßt weiter Unternehmen nachgelagerter Produktionsbereiche zu Preiskorrekturen und schließlich findet es Berücksichtigung bei den Haushaltsansätzen in den Bundes- und Landeshaushalten. Auch das wirtschaftliche Wachstum wird durch die Preise bestimmt. Sinkende Preise werden in der Regel die Investitionsneigung verringern, geringfügig steigende Preise pflegen die Investitionsneigung zu vergrößern. Stark steigende Preise führen zu einer Entwertung des Geldes und damit zu einer Erlahmung der wirtschaftlichen Aktivität und schließlich zum Zusammenbruch der Wirtschaft.

Eine Einordnung der Preise in das herrschende Wirtschaftssystem kann daher einen Beitrag zur Klärung der preispolitischen Auseinandersetzung liefern.

II

Das geltende Ordnungssystem der „sozialen Marktwirtschaft“ räumt dem Wettbewerb einen dominierenden Rang ein. „Die soziale Marktwirtschaft beruht auf dem Wettbewerb, der ein Wettbewerb der echten wirtschaftlichen Leistungen sein muß und nicht zum gezielten Schädigungs- und Vernichtungswettbewerb entarten darf. Leistungswettbewerb bewirkt ein Höchstmaß an Produktivität...“¹⁾

Das Modell der sozialen Marktwirtschaft entspricht daher der Wohlfahrtsökonomik, nach der ein maximaler Wohlstand dann erreicht wird, wenn weder soziale Zusatzkosten noch soziale Ersparnisse entstehen und wenn auf allen Märkten vollständige Konkurrenz herrscht.²⁾

Die Preise steuern in der Wettbewerbswirtschaft die Produktion auf Grund der Nachfragebedingungen.

Diese Zentralfunktion erklärt, warum die Preise innerhalb der Wettbewerbswirtschaft reagibel sein müssen. Sie müssen einem Seismographen ähnlich die kleinsten Änderungen der Nachfrage und des Angebots registrieren. Die Preise in der Wettbewerbswirtschaft vollziehen daher eine Lenkungsaufgabe.

III

Im System der realen sozialen Marktwirtschaft ist die Reagibilität und die Steuerungsfunktion der Preise erheblich eingeschränkt. Voraussetzung für eine optimale Preis-

1) Aktionsprogramm, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e. V.

2) K.. E. Boulding, Welfare Economics in „A Survey of contemporary Economics“ Vol. II, 1962.

Steuerung ist, daß in der Produktion die betrieblichen Kosten den sozialen entsprechen. Es dürfen mithin keine ungerechtfertigten Gewinne eintreten (soziale Verluste) und keine Subventionen (soziale Ersparnisse) in Anspruch genommen werden. Mit anderen Worten gesagt, muß eine Vielzahl unabhängiger Nachfrager und Anbieter vorhanden sein und ein wettbewerbsmäßiges Verhalten vorliegen. Diese Voraussetzungen sind nicht oder nicht in vollem Umfange in der Realität gegeben. Betriebliche Überlegungen führen oftmals zu einer Preisbindung oder Preisempfehlung in der Einzelhandelsstufe, um dadurch eine langfristige Absatzpolitik betreiben zu können oder um dadurch zu dokumentieren, daß die Qualität der angebotenen Waren gleichbleibt. Die Steuerungsfunktion der Preise besteht auch nicht, wenn der Bedarf unabhängig vom Preis ist. Dies ist überall dort der Fall, wo eine unelastische Nachfrage vorliegt. In der Regel handelt es sich hierbei um Ernährungsgüter. Der Verbraucher wird bei diesen Waren, wenn die Preise fallen, nicht unbedingt mehr verbrauchen. Er wird gleichermaßen, wenn die Preise steigen, nicht unbedingt weniger verbrauchen. Auf der Produktionsseite sind ähnliche Fälle bekannt, wenn die Kapazität der Produktion nicht beliebig ausgeweitet werden kann. Es kommt hier überdies zu der sogenannten inversen Reaktion, wenn die Produzenten vorwiegend einkommensorientiert produzieren. Diese Erscheinung führt dazu, daß, wenn die Preise fallen, die Produktion ausgeweitet wird. Hier wird aus der einzelwirtschaftlichen Sicht angenommen, daß es möglich sei, durch Mehrproduktion die Erlösminderung je Stück durch eine größere Menge auszugleichen. Die umgekehrte Verhaltensweise ergibt sich bei steigenden Preisen.

Auch durch staatliche Eingriffe wird die Preissteuerungsfunktion aufgehoben. Dies gilt insonderheit für Preise von Versorgungs- und Verkehrsleistungen.

Als Ergebnis ist somit festzuhalten, daß die Steuerungsfunktion der Preise auch in der realen sozialen Marktwirtschaft erheblich eingeschränkt ist. Daraus ergibt sich die Konsequenz, daß die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft in jedem Fall in bezug auf die Steuerungsfunktion der Preise verbessert werden muß. Um hierzu konkretere Aussagen treffen zu können, ist eine nähere Betrachtung der Preisbindung und der unvollständigen Konkurrenz im Handel Voraussetzung.

IV

Das Institut der Preisbindung der zweiten Hand ist außerordentlich umstritten. Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 ist eine Preisbindung von sogenannten Markenwaren (Markenartikeln) zwar zulässig, Voraussetzung aber ist, daß sich diese Waren mit gleichartigen Waren im Wettbewerb befinden. Aber über Vorteile und Nachteile der Preisbindung zweiter Hand wird intensiv diskutiert. Zuletzt hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft in seinem Gutachten vom 23. Juni 1962³⁾ vorgeschlagen, die Preisbindung zweiter Hand aufzuheben.

Unabhängig von der allgemeinwirtschaftlichen Betrachtung interessiert preispolitisch, inwieweit die Preisbindung zweiter Hand preiserhöhend wirkt. Aus dem Bericht der Bundesregierung über Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁴⁾ beigefügten Anlage geht hervor, daß bei den preisgebundenen Waren im Einzelhandel eine Handelsspanne von durchschnittlich 36,2 vH besteht. Diese Handelsspanne ist für Nahrungs- und Genußmittel mit 30 vH am niedrigsten. Sie liegt für Hausrat bei 33,7 vH, für Bekleidung und Schuhe bei 35 vH und für sonstige Einzelhandelswaren, zum Beispiel Papier- und Schreibwaren, Photogeräte und Filme, bei 39,4 vH.

3) Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundestagsdrucksache IV/617, 4. Wahlperiode.

4) Abgedruckt ebenfalls in der Bundestagsdrucksache IV/617, 4. Wahlperiode.

PREISGERECHTIGKEIT ODER PREISUNGERECHTIGKEIT

Global betrachtet kann daher festgestellt werden, daß der Einzelhandel bei preisgebundenen Waren mit einer Handelsspanne in Höhe eines Drittels des Verkaufspreises kalkuliert.

Da darüber hinaus bei preisgebundenen Waren auch andere der Produktion nachgelagerte Stufen Funktionsrabatte erhalten, ergeben sich für die preisgebundenen Waren sehr hohe Verteilungskosten. Nach dem Bericht des Bundeskartellamtes über die Tätigkeit im Jahre 1959⁵⁾ wurden bei Süß- und Zuckerwaren Funktionsrabatte für den Großhandel zwischen 10 und 20 vH und für den Einzelhandel zwischen 30 und 44 vH gewährt. Zum Teil wurden zusätzlich Mengenrabatte gegeben. Im Extremfall ergaben sich hier Verteilungskosten von 64 vH des Verkaufspreises. Global gesehen entfiel nur ein Drittel des Endpreises auf sogenannte Produktionskosten einschließlich Unternehmerrgewinn. Nach dem gleichen Bericht ergaben sich bei Puddingpulver und Kraftnahrung Gesamthandelsspannen von teilweise 40 vH und für Wermut- und Süßweine Gesamthandelsspannen bis etwa 43 vH. Bei Uhren ergaben sich Gesamthandelsspannen bis zu 61 vH. Bei Brillen und Mikroskopen betrugen die Gesamthandelsspannen 50 bis 60 vH.

Obwohl in der Zwischenzeit einige Preisbindungen korrigiert oder aufgehoben wurden, gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß die Höhe der Verteilungskosten und Produktionskosten sich seither gewandelt hat.

Nun sagt die Höhe der Handelsspanne für sich allein wenig über einen zu hohen Preis aus, obwohl aus dem bestehenden Verhältnis von Verteilungs- und Produktionskosten ein nicht gerechtfertigt hoher Preis abgeleitet werden kann. Ein zu hoher Preis läßt sich jedoch durch folgende Überlegung nachweisen: Die Handelsspannen müssen vom Produzenten so kalkuliert werden, daß noch ein genügend großer Spielraum für Kosten- und Absatzschwankungen bei dem schwächsten Einzelhandelsbetrieb vorhanden sein muß. Mit anderen Worten ausgedrückt heißt es, daß auch ein unwirtschaftlicher Einzelhandelsbetrieb noch eine Rendite abwerfen muß. Das bedingt für wirtschaftlichere Einzelhandelsunternehmen eine sogenannte Rente. Die Tatsache, daß die Preisbindung zu überhöhten Preisen führt, läßt sich weiter daraus ableiten, daß viele Markenartikelhersteller die Rechtsprechung bemüht haben, um die Einhaltung der Preisbindung sicherzustellen oder daß sie Einzelhandelsunternehmen Lieferstopps angedroht haben. Daraus läßt sich folgern, daß die Marktsituation, wenn auch nicht generell, so doch partiell niedrigere Preise zugelassen hätte.

Bemerkenswert ist weiter, daß Korrekturen von Preisbindungen gegenüber dem Bundeskartellamt in der Regel nur vorgenommen worden sind, um die gebundenen Preise zu erhöhen, denn für den Zeitraum von Januar bis Dezember 1961 hat das Bundeskartellamt ein Verhältnis der Preissenkungen zu den Preiserhöhungen von 1 : 12 ermittelt.⁶⁾

Auch die Erfahrungen im Ausland, die aus der Aufhebung der Preisbindung gesammelt wurden, lassen erkennen, daß Preisbindungen zu überhöhten Preisen führen. So sind in Dänemark die Preise nach Aufhebung um 15 bis 20 vH gesunken.⁷⁾ Auch in Kanada, Frankreich, Schweden und Norwegen waren Preissenkungen zu beobachten.

Die Preiswahrheit wird in der Bundesrepublik auch dadurch eingeschränkt, daß insonderheit der Einzelhandel oftmals Kostensenkungen der Erzeugung nicht im vollen Ausmaß oder überhaupt nicht weitergibt und Kostensteigerungen in überproportionalem Verhältnis überwälzt.

5) Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1959 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, Bundestagsdrucksache 1795, 3. Wahlperiode, S. 91 ff.

6) Bericht der Bundesregierung a.a.O., S. 22.

7) Bericht der Bundesregierung a.a.O., S. 47.

Zugegebenerweise spielt hierbei das System der augenblicklich geltenden kumulativen Umsatzsteuer eine gewisse Rolle. Allerdings darf die Wirkung dieser Umsatzsteuer nicht überschätzt werden, weil ein Steuersatz im Einzelhandel von 4 vH nicht gerade eine übergroße Wirkung aufweisen kann. Das bekannteste Beispiel für die Nichtweitergabe von Preissenkungen durch den Einzelhandel sind die Auseinandersetzungen der Landwirtschaft mit dem Einzelhandel über Fleisch- und Gemüsepreise. Wenn auch ein Vergleich der Erzeugerpreise und ihre Entwicklung mit den Einzelhandelspreisen und deren Entwicklung keine vollgültigen Schlüsse erlaubt, weil teilweise vom Handel Sortieraufgaben sowie Be- und Verarbeitungsvorgänge wahrgenommen werden müssen und zudem das Verderbrisiko getragen werden muß, so läßt dennoch der Vergleich eine hinreichende Information zu.

So sind die Erzeugerpreise für Schweine vom Januar bis einschließlich Mai 1963 um 3,2 vH gefallen, die Verbraucherpreise für Schweinekoteletts im gleichen Zeitraum nur um knapp 1 vH.⁸⁾ Die Erzeugerabgabepreise für Kartoffeln alter Ernte sind von Januar bis Mai 1963 um 9 vH zurückgegangen, bei den Verbraucherpreisen war dagegen ein Anstieg von 10 vH zu verzeichnen. Bei einer weiteren Aufgliederung der Statistik könnten die Beispiele vermehrt werden.

V

Wie schon gesagt, liegt die Preisfunktion in der Wettbewerbswirtschaft darin, das Angebot und die Nachfrage zu steuern. Die Preise müssen sich an der Marktsituation orientieren. Diese Orientierung bedeutet, daß sowohl die Kosten als auch die Nachfragebedingungen berücksichtigt werden müssen. Das ist jedoch *eine* „Sowohl-als-auch-Bedingung“ und *keine* „Entweder-oder-Bedingung“. Nur den Markt in der Realität über die Preise entscheiden zu lassen, hieße in der Regel, die Kostenseite zu vernachlässigen. Der Markt kann nur im Modell der vollkommenen Konkurrenz entscheiden, weil dort der Marktpreis mit den Kosten zusätzlich eines branchenüblichen Gewinns übereinstimmt.

Je größer der Grad der Unvollkommenheit, um so größer ist bei einer Nur-Markt-orientierung die Differenz zwischen Kosten und Preis. Verstärkt die Wirtschaftspolitik auf einem unvollkommenen Markt den Unvollkommenheitsgrad, so wird der Abstand von der Maximierung des Wohlstandes immer größer werden, da durch diese Politik die Ungleichgewichte kumuliert werden. In unserem geltenden Wirtschaftssystem, verstärkt die Preisbindung den Grad der Unvollkommenheit. Sie ist systemfremd und unredlich, sie ist ein Anachronismus. So fordert denn auch die Bundesregierung die Abschaffung der Preisbindung zweiter Hand⁹⁾: „Nach den bisherigen Erfahrungen stellt die im geltenden Recht zugelassene vertikale Preisbindung ein so erhebliches Hindernis für eine konsequente Wettbewerbspolitik dar, daß eine Gesetzesänderung geboten erscheint.“ Die Bundesregierung empfindet offenbar jedoch ein leichtes Unbehagen bei einer so präzisen Aussage und schwächt daher im folgenden die Forderung ab, weil sie die Preisbindung zweiter Hand durch eine Preisempfehlung ersetzt haben will. Rein theoretisch ist zwischen Preisbindung und -empfehlung sicher ein erheblicher Unterschied, als die eine befolgt werden muß, die andere dagegen nicht. In einem unvollkommenen Markt, insbesondere bei der atomistischen Struktur der Nachfrage, wirkt sie jedoch wie eine Preisbindung, so daß die Maßnahme in ihrer tatsächlichen ökonomischen Wirkung die gleiche bleibt. Die Preisempfehlung ist daher ökonomisch nichts anderes als eine Preisbindung im neuen Gewand.

8) Da die Einfuhr von Schweinen nur eine geringe Bedeutung besitzt und zudem auch die Weltmarktpreise gefallen sind, ist hierdurch keine gegenwärtige Besserung eingetreten.

9) Bericht der Bundesregierung a.a.O., S. 35.

PREISGERECHTIGKEIT ODER PREISUNGERECHTIGKEIT

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es weiter, den Unvollkommenheitsgrad des Marktes nicht nur nicht zu stärken, sondern auch den bestehenden Unvollkommenheitsgrad zu schwächen. Die unbefriedigenden Kalkulationsmethoden des Einzelhandels in der Bundesrepublik sind ein Ergebnis der Marktunvollkommenheit. Sie zu ändern, heißt entweder Strukturänderung einzuleiten und/oder die Markttransparenz zu erhöhen. Es könnte z. B. überall dort, wo eine mangelnde Preisreagibilität des Einzelhandels nach unten festgestellt wird, der Produzent eigene Absatzgenossenschaften gründen, oder es könnte der Wettbewerb auf der Handelsstufe weiter ausgedehnt werden, indem mit gezielten Maßnahmen die Ladenkapazität ausgeweitet wird. Ob diese Wege erfolgreich sind, bedarf einer näheren gründlichen Untersuchung. Wahrscheinlicher ist es, daß die Erhöhung der Markttransparenz größere Erfolge bringen würde, nämlich wenn der Einzelhandel im Rahmen der Preisauszeichnungspflicht verpflichtet wird, den Einkaufs- und Verkaufspreis auszuzeichnen.

Wohlgemerkt: Bei der Preisproblematik handelt es sich um einen kleinen Ausschnitt aus der Problematik unserer Wirtschaftspolitik. Es ist aber ein Ausschnitt, der jeden unmittelbar berührt und daher als Beispiel ungewöhnlich gut geeignet ist. Er zeigt auf, daß eine Wirtschaftspolitik zielkonsequent sein muß, wenn sie funktionsfähig bleiben soll. Nur eine größere Preisgerechtigkeit läßt das Postulat vom Leistungswettbewerb, der ein Höchstmaß an Produktivität bewirkt, glaubhaft werden und den „Schädigungswettbewerb“ verringern.