

Das Leitbild der transparenten Marktwirtschaft

I

Das Bundeswirtschaftsministerium hat eine Arbeitsgruppe „Wettbewerbspolitik“ eingesetzt, die das bisherige wettbewerbspolitische Leitbild der *atomistischen Konkurrenz* (viele nach ihrem Marktanteil „kleine“ Wettbewerber) überprüfen und über die *oligopolistische Konkurrenz* (wenige nach ihrem Marktanteil „mittlere“ bzw. „große“ Wettbewerber) als neues wirtschaftspolitisches Leitbild nachdenken soll.

Es soll dahingestellt bleiben, ob das Leitbild der atomistischen Konkurrenz tatsächlich als bisheriges Leitbild anzusehen ist, oder ob nicht vielmehr von dem umfassenderen Leitbild der *vollkommenen Konkurrenz* als einer Kombination aus vollkommenem Gewinnstreben, vollkommener Markttransparenz und vollkommener Marktmobilität (der Arbeitskräfte, des Kapitals, der Anbieter, Nachfrager usw.) auszugehen ist, wobei zur Marktmobilität auch die Flexibilität der Preise und die atomistische Konkurrenz als Marktform, die die Abwesenheit der Möglichkeit zu Machtausübung und/oder Absprache am besten garantiert, gehören.

Das Leitbild der vollkommenen Konkurrenz soll hier nicht näher diskutiert werden. Festzuhalten ist jedoch, daß es in vollkommenster Weise die wettbewerbstypischen Verhaltensweisen von Vorstoß und Verfolgung umfaßt, und daß alle Leitbilder eine Kombination aus Gewinnstreben, Transparenz und Mobilität darstellen müssen, wenn sie der Realisierung von Vorstoß und Verfolgung dienen und damit als Konkurrenzleitbilder gelten sollen.

Die Arbeitsgruppe „Wettbewerbspolitik“ hat nunmehr ein Arbeitspapier vorgelegt, das über die Ergebnisse der bisherigen Diskussion in der Arbeitsgruppe Aufschluß gibt. Die Arbeitsgruppe betont, daß bei atomistischer Konkurrenz die „Kleinheit“ der einzelnen Wettbewerber darin zum Ausdruck komme, daß die Wettbewerber wegen geringer Manövriertkapazität (Leistungsfähigkeit) ohne einen für sie selbst und die anderen Marktteilnehmer spürbaren Einfluß auf die Marktdaten seien. Diese „Kleinheit“ führe dazu, daß es für die einzelnen Marktteilnehmer an Möglichkeit und Anreiz zu Vorstoß und Verfolgung fehle (Schlafmützenkonkurrenz). Bei oligopolistischer Konkurrenz sei dies anders; der einzelne Wettbewerber habe wegen seines für ihn selbst und andere spürbaren Einflusses auf die Marktdaten Möglichkeit und Lust, vorstoßend und verfolgend vorzugehen (dynamische Konkurrenz).

Die Arbeitsgruppe verkennt jedoch nicht, daß die oligopolistische Konkurrenz in verstärktem Maße Möglichkeit und Anreiz gibt, durch Machtausübung und/oder Absprachen Handlungen oder Unterlassungen zu veranlassen oder zu behindern, die bei voll funktionierendem Wettbewerb nicht veranlaßt oder behindert worden wären. Bei diesen wettbewerbsabweichenden Handlungen oder Unterlassungen ist etwa zu denken an den wettbewerbsabweichenden Markteintritt, das wettbewerbsabweichende Marktausscheiden, Setzung bzw. Beibehaltung wettbewerbsabweichender Preise, Erzeugung oder Absatz wettbewerbsabweichender Erhaltungs-, Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen nach Art oder Menge, Durchführung wettbewerbsabweichender investitionsloser Rationalisierungen nach Art oder Menge usw.

Der Erhöhung der Manövriertkapazität bei Verringerung der Anzahl der Marktteilnehmer kann somit eine Verminderung des Manövriertzwanges (des Mobilitätswanges) bei den machtausübenden Marktteilnehmern und eine Verminderung der Manövriertfreiheit (Mobilitätswangsfreiheit) bei den machteinflußten Marktteilnehmern gegenüberstehen, die nun ihrerseits Vorstoß und Verfolgung behindern bzw. verhindern. Die Arbeitsgruppe spricht deshalb folgerichtig davon, daß mit größeren Unternehmenseinheiten die Bedeutung und Notwendigkeit einer wirksamen Kontrolle wirtschaftlicher Macht steige.

II

Nachstehend soll versucht werden, zu der Entwicklung von Vorstellungen über eine *Kontrolle wirtschaftlicher Macht* durch einige Vorschläge beizutragen. Es sei vorweg betont, daß diese Vorschläge insbesondere den Ersatz der gegenwärtig in der Regel nur zufälligen und sporadischen Markttransparenz durch systematisch herbeigeführte und allgemeine Markttransparenz zum Gegenstand haben. Im einzelnen wäre folgendes zu empfehlen:

I. Zur systematischen Feststellung von *Machtträgern*, insbesondere auch zur Feststellung von Größen- und Zusammenfassungskonzentration (als Vorgang -Zusammenfassungsvorgang- und Zustand -Zusammenfassungszustand-), und zwar sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch auf Quasi-Märkten¹⁾ und tatsächlichen Märkten (Märkte im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung -GWB-) sind folgende Maßnahmen vorzusehen:

1) Die Unternehmen haben periodisch wiederkehrend die zuständigen Stellen über ihre Größe zu informieren, nämlich über ihren Gesamtumsatz, die Gesamtbeschäftigtenzahl, die Bilanzsumme, ihre Umsätze auf Quasi-Märkten und auf tatsächlichen Märkten.

Ähnliche Informationspflichten bestehen schon jetzt für eine Reihe von Unternehmen gegenüber Umsatzmeldestellen, die von ihnen selbst eingerichtet sind.

2) Die zuständigen Stellen sind ausreichend über Bindungen und Verbindungen zwischen Unternehmen (Zusammenfassungskonzentration) zu informieren.

a) Zu diesem Zweck ist hinsichtlich Zusammenfassungsvorgängen u. a. folgendes vorzusehen:

k) Neben der schon bisher im GWB vorgesehenen Pflicht zur Anzeige von Kartellzusammenfassungen (Verträge mit dem ausdrücklichen Ziel der Wettbewerbsbeschränkung) ist im GWB auch die Pflicht zur Anzeige von Kooperationszusammenfassungen (Verträge über Zusammenarbeit) vorzusehen.

l) Die bestehenden Anzeigepflichten von sonstigen Zusammenfassungsvorgängen gem. § 23 GWB sind wie folgt zu verbessern:

Der Katalog der anzeigepflichtigen Zusammenfassungsarten²⁾ ist erheblich zu erweitern. Insbesondere sind auch Unternehmensverträge gem. Aktiengesetz — AktG —, die von den im GWB vorgesehenen Anzeigepflichten noch nicht erfaßt sind (Beherrschungsvertrag, Gewinnabführungsvertrag usw.), bestimmte langfristige Darlehensverpflichtungen bzw. -forderungen und bestimmte personelle Verflechtungen (Mitgliedschaft von Mitgliedern der Geschäftsführung — Vorstand, Aufsichtsrat usw. — eines Unternehmens in der Geschäftsführung anderer Unternehmen usw.) anzeigepflichtig zu machen.

Die Zusammenfassungsgrößen, bei denen die Anzeigepflicht beginnt (bisher: Anteil am tatsächlichen Markt, prozentualer Anteil am stimmberechtigten Kapital, Gesamtbeschäftigtenzahl, Gesamtumsatz und Bilanzsumme), sind erheblich herabzusetzen. Außerdem ist als Zusammenfassungsgröße, die die Anzeigepflicht auslöst, auch ein bestimmter Anteil am Quasi-Markt festzusetzen.

Anzeigepflichten sind nicht nur Unternehmen, sondern auch Privatpersonen aufzuerlegen, die Anteile an Unternehmen erwerben oder in die Geschäftsführung von Unternehmen eintreten.

Die Anzeigen haben nicht, wie bisher nach Vollzug, sondern bereits vor Vollzug der Zusammenfassungsvorgänge zu erfolgen.

b) Neben den Anzeigepflichten für Zusammenfassungsvorgänge sind im GWB ihnen entsprechende periodisch wiederkehrende Anzeigepflichten über den im jeweiligen Zeitpunkt der Anzeige gegebenen Zusammenfassungsstand vorzusehen.

1) Gruppen von Gütern, die der Durchschnittsnachfrager dieser Güter hinsichtlich Verwendungszweck und Bedarfsbefriedigung für austauschbar hält, und bei denen die Anbieter dieser Güter eine entsprechende Reaktion der Nachfrage eindeutig wahrnehmen können oder sie aus der Erfahrung kennen, und deren Zusammensetzung unter Zugrundelegung etwa der Außenhandelsstatistik, der Industriestatistik, des Zolltarifs oder ähnlicher Hilfsmittel durch das Gesetz zu bestimmen ist.

2) Bisher besteht Anzeigepflicht für Verschmelzung mit anderen Unternehmen, Betriebsüberlassungsverträge und Betriebsführungsverträge über Betriebsstätten anderer Unternehmen, Erwerb von bestimmten Anteilsrechten.

LEITBILD DER TRANSPARENTE MARKTWIRTSCHAFT

3) Die Anzeigen gem. Abschn. 1 und 2 sind zu veröffentlichen (siehe auch bereits bestehende Veröffentlichungspflichten nach dem AktG).

II. Zur systematischen Feststellung von *Machtausübung*, die an Preis- und Qualitätsdaten, Produktivitätsstand, Gewinnsituation usw. erkennbar ist, sind folgende Maßnahmen vorzusehen:

1) Im Interesse der Übersichtlichkeit der Märkte sind die Marktdaten möglichst zu reduzieren.

a) Die Gütertypen sind in den einzelnen Branchen zahlenmäßig zu begrenzen.

b) Für die Zeiten zwischen festzusetzenden Neuheits- und Ändersterminen sind Preis- und Qualitätsbeibehaltungspflichten aufzuerlegen.

Abweichungen von den Beibehaltungspflichten sind zu begründen und der Tatbestand der Abweichung mit Begründung zu veröffentlichen.

Im übrigen wird auf gewisse bereits bestehende Beibehaltungspraktiken zwischen Messeterminen und auf die begrenzte Dauerwirkung von Versandhandelskatalogen hingewiesen.

c) Im Hinblick auf den häufig produktdifferenzierenden Effekt der Werbung ist das Ausmaß der Werbung zu begrenzen.

Insbesondere ist die steuerliche Anerkennung von Aufwendungen für Werbung als Betriebsausgaben einzuschränken.

2) Zum Zwecke der Feststellung des Marktverhaltens ist folgendes zu bestimmen:

a) Unternehmen von bestimmter Größe und Unternehmen, die ihre Zusammenfassungskonzentration anzuzeigen haben, sind verpflichtet, die zuständigen Stellen über (aa) Preis- und (ab) Qualitätsänderungen und (ac) Investitionen ab einem bestimmten Gesamtkostenumfang zu informieren.

Soweit nicht wesentliche Wettbewerbsminderungen zu besorgen sind, wofür die Marktteilnehmer beweispflichtig zu machen sind, ist eine weitgehende Veröffentlichung der gemeldeten Daten vorzusehen.

Einige dieser Informationspflichten bestehen für eine Reihe von Unternehmen bereits jetzt gegenüber Preismeldestellen, die von ihnen selbst eingerichtet sind. Außerdem wird auf die Pflicht zur Anmeldung von gebundenen Preisen beim Bundeskartellamt nach dem GWB und auf die Preisanzeige- und Veröffentlichungspflichten nach dem Montanvertrag hingewiesen.

b) In Anlehnung an Art. 12 der Verordnung Nr. 17 — Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EWG-Vertrages — sind Konzentrationsuntersuchungen von Wirtschaftszweigen vorzusehen, wenn Preisbewegungen, Preiserstarrungen oder andere Umstände Einschränkungen oder Verfälschungen des Wettbewerbs in dem betreffenden Wirtschaftszweig vermuten lassen.

c) Öffentliche, jedoch unter privatwirtschaftlichen Bedingungen produzierende Unternehmen sind mit der Aufgabe der Produktion und des Angebotes von Leitgütern zu betrauen, an denen das Verhalten der privaten Unternehmen in Bezug insb. auf Preise und technischen Fortschritt gemessen werden kann.

d) Das Güterangebot ist mehr als bisher artmäßig, soweit dies möglich ist, für den Endverbraucher räumlich zu konzentrieren (z. B. gleichartige Güter verschiedener Produzenten unter einem Dach).

Für die Konzentration von artgleichem Angebot ist auf das Vorbild der Fachmessen in der Produktions- und Handelsstufe zu verweisen, die auch ihrerseits noch weitere Verbreitung finden sollten.

e) Im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ist die vergleichende Werbung zuzulassen.

3) Zur Feststellung des Markterfolges, aus dem sich Rückschlüsse auf das Marktverhalten herleiten lassen, ist für Unternehmen von bestimmter Größe und Unternehmen, die ihren Zusammenfassungsstand anzuzeigen haben, folgendes vorzusehen:

a) Die vorgenannten Unternehmen sind verpflichtet, die zuständigen Stellen über ihren Produktivitätsstand (Nominalumsatz zu jeweiligen Preisen, preisbereinigter Umsatz und Real-

URSULA AMELUNXEN

umsatz — je Beschäftigtenstunde), möglichst nach Güterarten aufgeteilt, zu informieren. Die Angaben sind zu veröffentlichen.

b) Die vorgenannten Unternehmen sind den aktienrechtlichen Rechnungslegungsbestimmungen zu unterwerfen, soweit sie diesen Bestimmungen noch nicht unterliegen.

Zum Zwecke einer Verbesserung des Gewinnausweises sind diese Rechnungslegungsbestimmungen in Richtung auf eine noch stärkere Verhinderung von stillen Reserven als bereits im AktG vorgesehen und in Richtung auf eine verbesserte Vergleichbarkeit der Rechnungslegung zwischen den Unternehmen weiter auszubauen. Vorzusehen sind insbesondere auch die verstärkte Förderung von einheitlichen Kontenrahmen und von einheitlichen Schemata für Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen, das Verbot direkter Abschreibungen, eine gewisse Bindung an Abschreibungstabellen, Ausschluß der Bewertung des Umlaufvermögens zu Kann-Höchstwerten und ihre Bindung an die in den Rechnungslegungsbestimmungen vorgesehenen Muß-Höchstwerte, verstärkter gesonderter Bilanzausweis von Rückstellungsposten, getrennter Ausweis der Steuern vom Einkommen, vom Ertrag und vom Vermögen usw.

III

Es ist das Ziel dieser Ausführungen, Anregungen zu geben, die einer Fortentwicklung der bestehenden Marktwirtschaft in eine so wenig wie möglich gelenkte, jedoch in eine so viel wie möglich transparente Marktwirtschaft dienlich sind.

Der sich aus der atomistischen Konkurrenz ergebende Zwang zum Wettbewerb ist bei zunehmender oligopolistischer Konkurrenz durch den Zwangseffekt aus Transparenz zu ersetzen. Der Druck, der von der Beobachtung durch dafür vorgesehene Stellen (Meldeeffekt) und besser noch von der Beobachtung durch die Öffentlichkeit (Öffentlichkeitseffekt) ausgeht, wird bereits für sich allein in gewissem Maße ausreichend sein, der Errichtung von Machtstellungen und der Machtausübung Grenzen zu setzen. Es mag sogar sein, daß er es erlauben wird, gewisse Eingriffsrechte der Kartellbehörden abzubauen bzw. von der Erweiterung der Eingriffsrechte abzusehen.

Auf jeden Fall sollte bei den Bemühungen in Richtung auf eine Stärkung der Wettbewerbsintensität der Melde- und Öffentlichkeitseffekt nicht unbeachtet bleiben und das Leitbild der transparenten Marktwirtschaft in alle Überlegungen einbezogen werden.