Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 158

Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb

Herausgegeben von

Burkhardt Röper

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 158

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 158

Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb

Herausgegeben von

Burkhardt Röper

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Der **Einfluss des Staates auf den Wettbewerb** / hrsg. von Burkhardt Röper. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 158)
ISBN 3-428-06084-9

NE: Röper, Burkhardt [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3-428-06084-9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Vorbemerkungen des Herausgebers 7

1. Wettbewerbsbeeinträchtigungen als Folge der Kooperation von Staat und Wirtschaft
Von *Hellmuth St. Seidenfus,* Münster 13

Schwerpunkte der Diskussion zum Referat Seidenfus 36

2. Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb aus der Sicht der Monopolkommission
Von *Erhard Kantzenbach,* Hamburg 39

3. Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb aus der Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft
Von *Hans Tietmeyer,* Bonn 49

Schwerpunkte der Diskussion zu den Referaten Kantzenbach und Tietmeyer 64

4. Der Einfluß der Forschungs- und Entwicklungspolitik auf den Wettbewerb
Von *Josef Rembser,* Bonn 67

Schwerpunkte der Diskussion zum Referat Rembser 87

5. Der Einfluß der öffentlichen Hand auf das Innovationsverhalten von Unternehmen – Das Beispiel der Informationstechnologie
Von *Helmut Rausch,* Paderborn 89

Schwerpunkte der Diskussion zum Referat Rausch 100

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einführung und Vorbemerkungen des Herausgebers

I. Die „Arbeitsgruppe Wettbewerb" wurde als Unterausschuß des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des traditionsreichen Vereins für Socialpolitik 1966 gegründet. Sie will als ein neutrales wissenschaftliches Forum zur Diskussion wettbewerbspolitischer Probleme beitragen. Der aus Gründen der Arbeitsfähigkeit relativ kleine Mitgliederkreis lädt zu seinen alljährlichen Sitzungen neben interessierten Vereinsmitgliedern wichtige Entscheidungsträger — Unternehmer, Mitglieder der Verbandsbürokratie, Mitglieder des Bundeskartellamtes und anderer Wettbewerbsbehörden sowie Ministerialbeamte — ein, um in Referaten und ausführlichen Diskussionen Wettbewerbsprobleme vorwiegend bestimmter Wirtschaftszweige zu untersuchen, aber auch, um Grundsatzfragen zu erörtern. Gegenstand der Tagung am 1./2. April 1981 waren die vielfältigen Einflußnahmen des Staates auf den Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Dieses uralte Problem stellt sich in immer neuen Variationen. Im Hintergrund stehen die Auseinandersetzungen, ob Markt- oder Staatsversagen vorliegt, ob Fehlentwicklungen durch Staatseinfluß ausgelöst und verstärkt werden, ob der Einfluß des Staates in einer Volkswirtschaft erweitert oder abgeschwächt werden sollte und welche Grundsätze zur Abgrenzung der Aufgabenbereiche zweckmäßig sind.

Allgemein läßt sich hierzu feststellen:

1. Der Staat setzt in einer *sozialen, global gesteuerten Marktwirtschaft* die *Rahmenplanung* für den wirtschaftlichen Wettbewerb der Unternehmen, im engeren Sinne durch die Wettbewerbsgesetze, im weiteren Sinne durch die gesamte Wirtschaftsgesetzgebung und Rechtsprechung. Das ist seine ordnungspolitische Aufgabe.

2. Er beeinflußt durch sein politisches Handeln, insbesondere durch die *Wirtschafts- und Sozialpolitik,* die jeweilige Wettbewerbssituation der einzelnen Wirtschaftszweige und Unternehmen.

3. Es werden durch die *Fiskal- und Währungspolitik* wie auch durch die *Konjunktur- und Wachstumspolitik* das Wettbewerbsverhalten und -ergebnis der Marktteilnehmer erheblich beeinflußt. — Die beiden letztgenannten Punkte (2 und 3) lassen sich vorwiegend als Prozeßhandlungen verstehen.

4. Das *Subsidiaritätsprinzip* für die hoheitliche Betätigung kommt nur stark eingeschränkt zur Geltung. Der Staat ist das größte Dienstleistungsunternehmen der Volkswirtschaft. Er übernimmt neben der Schaffung von Kollektivgütern manche Aufgaben, die auch von Privatunternehmen erfüllt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stets bleibt umstritten, was der Staat in Grenzbereichen an Aufgaben übernehmen oder der Privatwirtschaft überlassen sollte. Ob mehr Staat oder mehr Markt günstiger sei, ist nicht allein eine ökonomische, sondern oft auch eine weltanschauliche, eine politische Frage.

Zu 1: Durch die Ausgestaltung der grundsätzlich in einem sozialen Rechtsstaat erforderlichen *Sozialpolitik* werden nachhaltig der *Arbeitsmarkt* — wie auch die *Gesundheitsmärkte* — beeinflußt. Ersteres wirkt sich auf das Angebot von Arbeitskräften sowie auf die Nachfrage nach ihnen im positiven wie im negativen Sinne aus. Hingewiesen sei auf die durch das Arbeitsrecht entstandenen Inflexibilitäten, auf die wachsenden Kosten im Gesundheitsbereich[1] und nicht zuletzt für die Altersversorgung der Bevölkerung.

Die *globale Steuerung* der makroökonomischen Relationen erfordert zutreffende Lagebeurteilungen und richtige Prognosen des Staates, auf die sich eigentlich die Unternehmer verlassen können müßten. Doch gelten alle Zukunftsaussagen — so auch die Scenarien — nur unter zahlreichen einschränkenden Bedingungen oder sind falsch. Das zeigt z. B. das Scheitern der präventiven Strukturpolitik des BMFT.

Zu 2: Machtmißbrauch marktbeherrschender Unternehmen soll durch das Bundeskartellamt verhindert und die externe Konzentration eingeschränkt werden. — Hingewiesen sei auf die im Widerspruch zur marktwirtschaftlichen Ordnung stehenden Agrarmarktordnungen, auf die Wettbewerbsverzerrungen im Energiesektor[2], auf die dirigistischen Eingriffe der europäischen Behörden in die Eisen- und Stahlindustrie.[3]

Zu 3: Der Staat übt u.a. wegen seiner *Schutzfunktion* für die wirtschaftlich Schwachen in verschiedenen Wirtschaftszweigen eine Fachaufsicht, so für das Kredit-[4] und für das Versicherungswesen,[5] aus. Das kann die Wettbewerbsintensität abschwächen. — Der Staat belastet oder entlastet durch seine Fiskalpolitik einzelne Wirtschaftszweige, Regionen usw. und verzögert durch Erhaltungssubventionen notwendige Strukturanpassungen an die wirtschaftlichen Gegebenheiten. Er fördert andererseits bestimmte neue Technologien.

---

[1] Schriften des Vereins für Socialpolitik, Hrsg. B. Röper, Wettbewerb in der pharmazeutischen Industrie, Berlin 1980, Band 107; derselbe, Wettbewerbsprobleme auf dem Markt für Arzneimittel und staatliche Gesundheitspolitik, Berlin 1981, Band 118.

[2] Schriften des Vereins für Socialpolitik, Hrsg. B. Röper, Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, Berlin 1972, Band 65.

[3] Schriften des Vereins für Socialpolitik, Hrsg. B. Röper, Rationalisierungseffekte der Walzstahlkontore und der Rationalisierungsgruppen, Berlin 1975, Band 79.

[4] Schriften des Vereins für Socialpolitik, Hrsg. B. Röper, Wettbewerbsprobleme im Kreditgewerbe, Berlin 1976, Band 87.

[5] Schriften des Vereins für Socialpolitik, Hrsg. B. Röper, Wettbewerbsprobleme der Versicherungswirtschaft, Berlin 1978, Band 93.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu 4: Der Staat übt jedoch nicht nur die Marktaufsicht aus, d.h. setzt die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb, vor allem durch das GWB, und läßt deren Einhaltung durch das Bundeskartellamt überwachen; vielmehr ist er nicht selten auch *Marktteilnehmer* am wirtschaftlichen Wettbewerb, somit Schiedsrichter und Mitspieler zugleich, so z. B. die Deutsche Bundesbahn im Verkehrswesen, die Bundespost im Fernmeldewesen bei Endgeräten, die Staatsforsten auf dem Holzmarkt, die Lufthansatochter Condor auf dem Touristikmarkt und nicht zuletzt zahlreiche Industrieunternehmen. Der Staat sollte bei einer marktwirtschaftlichen Konzeption den Wettbewerb fördern, um möglichst viele Märkte funktionsfähig zu erhalten, die Dynamik der freiheitsbewußten unternehmerischen Kräfte aktivieren und marktbeherrschende Stellungen abbauen. — Der Staat kann den Wettbewerb einschränken, behindern, abschwächen oder verfälschen. Das kann im Interesse des Gemeinwohls zuweilen berechtigt sein, kann aber auch die Kreativität der Unternehmen in einer Volkswirtschaft derart abschwächen, daß die Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb eine immer schwächere Position erlangt.

II. Referenten waren — in der Reihenfolge ihrer Vorträge — zwei Mitglieder der Arbeitsgruppe Wettbewerb, die Professoren Dres. Hellmuth Seidenfus, Universität Münster und Erhard Kantzenbach, Universität Hamburg, zugleich Vorsitzender der Monopolkommission, zwei Ministerialbeamte, Ministerialdirektor Dr. Hans Tietmeyer, Leiter der Abteilung I „Wirtschaftspolitik" im Bundeswirtschaftsministerium und Ministerialdirigent Dr. phil. nat. Josef Rembser, Unterabteilung Forschungspolitik, Finanzen im Bundesministerium Forschung und Technologie. Der fünfte Vortragende war ein Unternehmer aus dem Bereich der Kommunikationsindustrie, Helmut Rausch, Mitglied des Vorstandes der Nixdorf AG Paderborn[6].

Hellmuth Seidenfus betonte: Nicht einzelne Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen verweigern von sich aus die Wettbewerbsintensität und sichern sich so Vorteile des Marktes, die nicht auf Leistung beruhen, sondern der Staat selbst, dessen eigentliche wettbewerbspolitische Aufgabe die Verhinderung ungerechtfertigter Marktvorteile ist, ermöglicht diese Beschränkungen oder begünstigt deren Zustandekommen.

Hans Tietmeyer nennt zwei Aufgabenbereiche der Einflußnahme des Staates auf den Wettbewerb: einmal die konsequente Anwendung des kartellrechtlichen Instrumentariums und dessen Verbesserung und zum anderen soll auch in den Bereichen, in denen Unternehmen der öffentlichen Hand in den Marktprozeß eingreifen und dabei nicht dem Kartellrecht unterliegen, mit den Mitteln der Wettbewerbspolitik darauf hingewirkt werden, daß wettbewerbsschädigende Wirkungen unterbleiben.

---

[6] Die Nixdorf Computer AG, Paderborn gegr. 1965 ist ein überaus erfolgreiches Unternehmen der Informationstechnik (GK 1981: 160 Mio DM, offene Rücklagen: 370 Mio DM, Weltumsatz 1981: 1,9 Mrd. DM, 14800 Beschäftigte).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Wirklichkeit gibt es jedoch ein breites Spektrum von Interventionen des Staates mit mehr oder minder wettbewerbsverzerrenden Wirkungen. Tietmeyer behandelt insbesondere jene Grauzone jenseits eindeutig ordnungskonformer Lösungen an Hand zahlreicher Beispiele.

Erhard Kantzenbach geht vornehmlich auf drei Fragenkreise ein, welche die Monopolkommission beschäftigten,

— die Auswirkungen der Gemeinwohlerlaubnis des Bundeswirtschaftsministers in Fusionsfällen,
— das Verhalten des Staates als Eigentümer oder Miteigentümer von Unternehmen, die an Konzentrationsfällen beteiligt sind,
— die konzentrationsfördernden Einflüsse staatlichen Einnahme- und Ausgabenverhaltens.

Dabei befaßt er sich mit den Konfliktmöglichkeiten zwischen Wettbewerbsintensität und Vorteilen der Massenproduktion, den economies of scale. Diese oft genannten Vorteile sollen tatsächlich relativ selten sein.

Josef Rembser wendet sich u. a. mit zahlreichen Statistiken gegen die vielfach geäußerte Ansicht, das BMFT verzerre den Wettbewerb durch einseitige Förderung der Großunternehmen. Das sei nur noch in der Nuklear- und Weltraumtechnik der Fall. Der Anteil der fünf geförderten Großunternehmen an den Projektfördermitteln sei von 51 % im Jahre 1973 auf 26,7 % im Jahre 1981 zurückgegangen. Kleinere und mittlere Unternehmen hätten durch die wachsende Programmdiversifizierung einen höheren Anteil erlangt. Man könne heute (1981) gleichsam „von einer ‚Benachteiligung' großer Unternehmen in der staatlichen F. & E.-Förderung gegenüber mittelständischen Unternehmen sprechen."

Mit Leidenschaft setzt sich *Helmut Rausch* für eine „Revitalisierung" der deutschen Volkswirtschaft ein, die „enttäuschend eine Besitzstandserhaltungs- und -verwaltungsgesellschaft geworden ist". Durch die Informationstechnologie als Schlüsseltechnologie könne man z. B. die Energietechnik wie das Verkehrswesen grundlegend umgestalten in kleinere, flexiblere Unternehmenseinheiten.

III. Es nahmen folgende *Mitglieder* der Arbeitsgruppe an der Tagung teil:

Dr. Hans-Heinrich Barnikel, Direktor beim Bundeskartellamt Berlin
Prof. Dr. Helmut Gröner, Universität Bayreuth
Prof. Dr. Walter Hamm, Universität Marburg
Prof. Dr. Ernst Heuß, Universität Nürnberg
Prof. Dr. Erich Hoppmann, Universität Freiburg
Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Universität Hamburg
Prof. Dr. Hans-Otto Lenel, Universität Mainz
Prof. Dr. Manfred Neumann, Universität Erlangen/Nürnberg
Prof. Dr. Hellmuth Stefan Seidenfus, Universität Münster
Prof. Dr. Franz-Ulrich Willeke, Universität Heidelberg
Prof. Dr. Artur Woll, Universität-Gesamthochschule Siegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorsitzender der Arbeitsgruppe: Prof. Dr. Burkhardt Röper, RWTH Aachen.

Gäste waren neben den bereits genannten Referenten — den Herren Tietmeyer, Rausch und Rembser — Dr. Ernst Niederleithinger, Vizepräsident des Bundeskartellamtes, Dr. Rainer Pausch, Nixdorf Computer AG und Ministerialrat Dieter Wolf, Bundesministerium für Wirtschaft.

Organisation: Prof. Dr. Günter Heiduk, Universität-Gesamthochschule Duisburg.

Redaktion: Hochschulassistent Dipl.-Volksw. Dr. iur. Claus Scholl, RWTH Aachen

IV. Die Veröffentlichung bereitete Schwierigkeiten und verzögerte sich zum Bedauern des Herausgebers. Die im Stenogramm aufgenommenen Referate wurden von den Referenten z.T. stark überarbeitet, was geraume Zeit in Anspruch nahm, vom Herausgeber alsdann i.a. nur unwesentlich redaktionell bearbeitet. So wurden Höflichkeitsformeln, Anreden, Titel, Wiederholungen usw. fortgelassen. Die Diskussionsbeiträge werden nur kurz zusammengefaßt veröffentlicht. Die Zusammenfassung der ausführlichen Diskussion zu den Referaten Seidenfus, Kantzenbach und Tietmeyer übernahm Dr. iur. Scholl, RWTH Aachen. Herr Kollege Heuß, Nürnberg, faßte die Diskussion der Referate Rembser und Rausch zusammen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Wettbewerb danken ihren *Gästen*, insbesondere den drei Referenten für ihre Teilnahme und ihre zahlreichen und wichtigen Diskussionsbeiträge. Auch diesmal haben sie entscheidend zum Erfolg der Tagung beigetragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Wettbewerbsbeeinträchtigungen als Folge der Kooperation von Staat und Wirtschaft

Von *Hellmuth St. Seidenfus*, Münster

I. Einleitung

Er war Rudolf Hilferding, der 1924 von Denkrichtungen sprach, „die die Probleme von Staat und Wirtschaft, von politischer Partei und Interessenverbänden aufwerfen und zugleich die bisherige Staatssouveränität in Zweifel ziehen, zugunsten einer Mitsouveränität der Wirtschaftsverbände". Der Begriff „liberaler Kooperatismus" war geboren. Der kritische „social contract" und die „Konzertierte Aktion" sind seine späten Ableger.

Der Staat ist nicht mehr allein regierungsfähig, lautet eine Schlußfolgerung, die in dem Staat einen handlungsunfähigen Riesen auf tönernen Füßen, eine Parodie des Hobbesschen alles fressenden Staatsungeheuers Leviathan sieht, oder — mit Rüdiger Altmann und weniger dramatisch, dafür jedoch drastischer gesprochen — einen kastrierten Kater, der an Umfang zu- und an Potenz abnimmt. Die andere Schlußfolgerung verweist auf die Allgegenwart des Staates, der — wie Karl Brunner zu sehen meint — die Privatsphäre mit einem immer dichteren Netz von Einschränkungen überzieht und damit die Konvergenz zu einem sozialen Gleichgewicht zwischen öffentlicher Kontrolle, privatem Ausdrucksvermögen und individuellen Wertmaßstäben in Frage stellt. Welche Erklärungen des Trends zum „kooperativen Staat" aus den spezifischen Konfliktsituationen des modernen Sozialstaats auch angeboten werden, es ist hier nicht die Aufgabe gestellt, sich mit ihnen zu befassen. Es genügt, von der Tatsache auszugehen, daß überall da, wo politische Demokratie und marktgesteuerte Privatwirtschaft miteinander verbunden sind, zwei Führungsgruppen die Geschicke der Gesellschaft bestimmen — die Politiker und die Unternehmer. Ob sich hierbei durchgängig von einer „strukturellen Dominanz" der Wirtschaft sprechen läßt, wie sie Charles E. Lindblom 1980 in seiner Abhandlung „Jenseits von Markt und Staat" in der „privilegierten Position" der Unternehmer zu erblicken glaubt, wird hier nur in einem weiteren Bezug der Überlegungen — nämlich im Hinblick auf Veränderungsmöglichkeiten des strukturellen Entscheidungsgefüges — von Interesse sein. Zunächst geht es lediglich darum zu konstatieren, daß die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft vielfältiger Art, unterschiedlicher Intensität und Wirkungen, wechselseitig und im Laufe der Jahrhunderte Veränderungen ausgesetzt gewesen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beginnt man die historische Analyse mit den Gedanken eines Adam Smith, so lag die Aufgabe des Staates vor allem in der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und in der Garantie liberaler Wirtschaftsfreiheit.[1] „Unter der unmittelbaren Erfahrung eines umfassend reglementierenden, die Freiheit von Handel und ‚Industrie' vielfältig hemmenden Merkantilsystems stehend und die unglaublich niedrigen Standards von Moral und Sachkompetenz des Regierungsapparates gerade seiner Zeit vor Augen habend, entwickelte A. Smith im grundsätzlichen klar umrissene Vorstellungen über Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben in einer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung."[2] Aus diesem Ordnungsdenken, das den staatlichen Einfluß aus dem Bereich der Wirtschaft zu Gunsten der Stärkung individueller und bürgerlicher Rechte zurückgedrängt sehen möchte, rührt die geistige Bewegung in den als liberaldemokratisch zu bezeichnenden Industriestaaten, die eine strikte Teilung der Funktionen und Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Wirtschaft fordert, zumindest aber als wünschenswert bezeichnet.[3]

Der Zeit einer weitgehenden staatlichen Zurückhaltung bei der Gestaltung wirtschaftlicher Prozesse folgte, nicht zuletzt wegen der Verhaltensweisen der Unternehmer selbst, die Ära des „Interventionsstaates". Die Ausbeutung der Arbeiterklasse, die Frauen- und Kinderarbeit, die sozialen Verhältnisse insgesamt[4], die Verringerung des Wettbewerbsdruckes durch Monopolisierung der Märkte und Absprachen auf Seiten der Unternehmer[5] sowie die wachsende Bedeutung konjunktureller Schwankungen bewirkten, daß der Staat von Fall zu Fall, also noch durchaus konzeptionslos, Einfluß auf wirtschaftliche Entwicklungen zu erlangen suchte.

---

[1] Ausführlicher vgl. *Friedman*, M., Capitalism and Freedom, Chicago 1962, S. 34. Dies bedeutet sicherlich nicht — wie H. *Arndt* (Irrwege der Politischen Ökonomie, München 1979, S. 171) unterstellt —, daß der „Staat als ein aus Gründen von Ordnung und Sicherheit notwendiges Übel erachtet (wurde), das mit ökonomischen Problemen nichts zu tun hat und jedenfalls ökonomische Zusammenhänge nicht beeinflußt". Auch für die Erfüllung der klassischen öffentlichen Aufgaben benötigt der Staat Mittel, die größtenteils durch die Erhebung von Steuern bereitzustellen waren.

[2] *Windisch*, P., Staatseingriffe in marktwirtschaftliche Ordnungen, in: Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, hrsg v. E. Streißler und Chr. Watrin unter Mitarbeit von M. Streißler, M. Supper und W. Teufelsbauer, Tübingen 1980, S. 301 f., in Anlehnung an *Viner*, J., Adam Smith and Laissez Faire, in: Journal of Political Economy, Vol. XXXV 1927, S. 198 ff.

[3] Vgl. u. a. *Lindbeck*, A., The Changing Role of the National State, in: KYKLOS, Vol. 28 (1975), S. 23 ff.

[4] Vgl. z. B. *Johnson*, P., Enemies of Society, New York 1977, S. 69 ff., der allerdings das „Manchestertum" als eine Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse gegenüber der vorangegangenen Zeit ansieht.

[5] Auch A. *Smith* hat dieses Problem gesehen: „People of the same trade seldom meet together, even for merriment or diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or some contrivance to raise prices." (Zitiert nach *Johnson*, P., a. a. O., S. 67.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wandel vollzieht sich in der dem 1. Weltkrieg folgenden, gelegentlich als „Spätkapitalismus" bezeichneten Epoche. Der Umfang staatlicher Interventionen nimmt ständig zu, einerseits um die Wirkungen der wirtschaftlichen Macht zu bekämpfen, andererseits um den im Industrialisierungsprozeß zurückgebliebenen und in Bedrängnis geratenen Bevölkerungsteilen und Unternehmen Hilfe zu leisten. Der Staatskapitalismus in den sozialistischen Industrieländern stellt bisher die schärfste Reaktion auf die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse des „Hochkapitalismus" dar.

Die 1929 einsetzende weltweite Depression machte ein stärkeres, nunmehr an Konzeptionen ausgerichtetes Eingreifen des Staates in den wirtschaftlichen Prozeß erforderlich. Es war u.a. Keynes, der unter dem Eindruck der Arbeitsbeschaffungsprogramme in Europa und des New Deal in den USA das hierzu notwendige theoretische Instrumentarium entwickelte. Die selbstregulierenden Kräfte des Marktes wurden als nicht mehr ausreichend zur Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung des Kapitals angesehen. Der Staat habe nunmehr eine aktive Beschäftigungspolitik mittels makroökonomischer Instrumente durchzuführen, um diese Probleme lösen zu helfen.

Die Erfolge der auf Keynes sich berufenden staatlichen Wirtschaftspolitik nach dem 2. Weltkrieg ließen die wirtschaftlichen Prozesse steuerbar erscheinen, wenn der Staat als Hüter gesamtwirtschaftlicher Interessen die adäquaten Maßnahmen nur rechtzeitig und wohldosiert an der richtigen Stelle einsetzte. Das Erscheinungsbild der Stagflation sowie der Arbeitslosigkeit bei Hochkonjunktur haben den Glauben in das Keynessche Rüstzeug jedoch erschüttert. Der Weg aus dieser Sackgasse der Wirtschaftspolitik führt für die einen über mehr Marktwirtschaft[6], für die anderen über mehr Staat[7].

Die offensichtliche Hilflosigkeit der aktuellen staatlichen Wirtschaftspolitik zur Lösung dieser Probleme verbindet sich teilweise mit einer allgemeinen Kritik am Prinzip der Marktwirtschaft als erstrebenswerter Wirtschaftsordnung[8]. Sie verweist mit Recht darauf, daß es wirtschaftliche Bereiche gibt, die über den Markt nicht befriedigend zu regeln sind. Die „Theorie des Marktversagens" nennt drei Problemgruppen, für die die Marktkoordination keine Optimallösungen bereithält:

(1) das Phänomen steigender Erträge[9], (2) die Produktion von Kollektivgütern, (3) das Auftreten externer Effekte[10]. Andere Lösungsmöglichkeiten bieten

---

[6] Hier sei vor allem F. A. *v. Hayek* genannt.

[7] Vgl. hierzu die unterschiedlichen Vorstellungen am Beispiel der Investitionslenkung in *Tiegel*, D., Wirtschaftspolitik durch Investitionslenkung. Neuere Modelle in der Diskussion, München 1980, sowie die kontroversen Standpunkte von *Woll*, A., Neuorientierung einer überholten Wirtschaftspolitik, und *Zinn*, K. G., Der sozialstaatliche Interventionismus steht zur Disposition, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg. (1981), S. 7ff. bzw. S. 9ff.

[8] Vgl. u.a. *Boettcher*, E., Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Schriften zur Kooperationsforschung, A. Studien, Bd. 10, Tübingen 1974, S. 9ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich an: entweder durch vom Staat erzwungene bzw. durch Anreize bewirkte privatwirtschaftliche Erfüllung oder durch vom Staat selbst durchgeführte Produktion. Während dem Anreizsystem aus marktwirtschaftlicher Sicht nach verbreiteter Auffassung der Vorrang gegeben werden sollte, könnte bei seiner rigorosen Anwendung allerdings der Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit insofern verletzt werden, als die hierbei entstehenden Gewinnmöglichkeiten durchaus nicht leistungsadäquat zu sein brauchen. Im Falle des Leistungszwanges dagegen erscheint eine gerechte Abgeltung der Kosten durch den Staat nicht immer gewährleistet. Bei der Eigenerstellung durch den Staat schließlich wird vielfach der effiziente Mitteleinsatz angezweifelt.

Gleichwohl: „Vor dem Hintergrund des wachsenden Gewichts auch struktureller Probleme im nationalen und internationalen Bereich wird ... immer häufiger die These vertreten, die Wettbewerbswirtschaft stoße an ihre Grenzen und müsse durch mehr staatliche Intervention ersetzt werden."[11]

Daß „Staatstätigkeit ... nicht Fremdkörper (ist), sondern ... durchaus ihren systematischen Platz in einer marktwirtschaftlichen Ordnung"[12] hat, kann heute nicht mehr bezweifelt werden. Das Problem liegt jedoch darin festzustellen, wieviel staatliche Präsenz für eine optimale wirtschaftliche Entwicklung[13] notwendig ist und von welcher Beschaffenheit sie sein sollte.

II. Zum Begriff der Kooperation und der Wettbewerbsbeeinträchtigung

Bevor dieses Problem an einigen Beispielen verdeutlicht werden kann, ist die Klärung und Abgrenzung einiger Begriffe erforderlich. Wenn im folgenden von „Staat" und „Wirtschaft" im Sinne von Unternehmen die Rede ist, so werden diese Sektoren — wie z. B. in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung üblich — i. d. R. als Entscheidungseinheiten aufgefaßt. Dies ist gewiß eine simplifizie-

---

[9] Hierbei handelt es sich um die bei bis zur Kapazitätsgrenze sinkenden Grenz- und Stückkosten auftretende Tendenz zur Entstehung „natürlicher" Monopole.

[10] Vgl. z. B. *Rothschild*, K. W., Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, a. a. O., S. 17.

[11] *Schlecht*, O., Die Rolle von Unternehmer und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Unternehmer und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft. Schriften der Baden-Badener Unternehmergespräche, hrsg. vom Deutschen Institut zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses, Frankfurt/Main 1979, S. 19.

[12] Ebenda, S. 21.

[13] Beispielhaft sei auf die wirtschaftspolitische Regie„anweisung" „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig" von K. *Schiller* verwiesen. Zur inhaltlichen Ausfüllung vgl. *Meyer-Dohm*, P., „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig". Karl Schillers Bochumer Leitregel, in: Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, H. Körner, P. Meyer-Dohm, E. Tuchtfeld, Chr. Uhlig (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 25, hrsg. von E. Tuchtfeld, Bern 1976, S. 85ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rende Vorgehensweise, vernachlässigt sie doch die Probleme der intrasektoralen Abstimmungsprozesse sowie die Zuständigkeiten und Egoismen innerhalb der Sektoren einerseits, andererseits die Kontakte zwischen einzelnen Vertretern der beiden Sektoren. Da in diesem Beitrag jedoch keine Fallstudie zur Theorie der Politikverflechtung zur Debatte steht und keine Implementationsforschung[14] betrieben werden soll, auch nicht die Aufgabe gestellt ist zu untersuchen, wie Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch Kooperation von Staat und Wirtschaft zustande kommen, sondern lediglich aufzuzeigen ist, daß und wo sie vorhanden sind, mag diese Vorgehensweise gerechtfertigt sein.

Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft setzt, legt man die in der Literatur[15] anzutreffenden Definitionen zugrunde, voraus, daß beide gemeinsam etwas vollbringen oder vereinbaren, und sei es nur, nichts zu tun. Nun läßt sich, wie in den Fällen von gentlemen agreements oder abgestimmten Verhaltensweisen auch, nicht immer eine Zusammenarbeit im einzelnen nachweisen. Denn neben der für alle sichtbaren öffentlichen Zusammenarbeit zwischen Vertretern beider Sektoren existiert eine informelle, weniger oder gar nicht faßbare Kooperation, die u.U. maßgeblichere Ergebnisse zeitigt als die offizielle. Dies berücksichtigend muß die im folgenden verwendete Definition des Begriffes „Kooperation" sehr weit gefaßt werden.

Bei dem hier zu untersuchenden Aspekt staatlicher Aktivitäten geht es nicht um eine grundsätzliche Analyse der Rolle des Staates im Wirtschaftsablauf[16]. Es interessiert allein die Frage, welche negativen Wettbewerbsbeeinflussungen als Folge des Zusammengehens von Staat und Wirtschaft auftreten können. Es geht also um Beeinträchtigungen, die auf Grund staatlicher Handlungsweisen oder Unterlassungen entstehen und an denen Unternehmen, Wirtschaftsverbände oder deren Vertreter irgendwie beteiligt sind.

Der in der wettbewerbsrechtlichen und -politischen Diskussion übliche Begriff der Wettbewerbsbeschränkung ist bisher vor allem einzelwirtschaftlich definiert worden. Eine Wettbewerbsbeschränkung liegt dann vor, „wenn mehrere Unternehmen, die insoweit miteinander konkurrieren, einen oder mehrere ihrer Aktionsparameter auf einen bestimmten Punkt festlegen, so daß ihr Geschäftserfolg von einer Variation dieser Aktionsparameter nicht mehr beeinflußt werden kann.

---

[14] Vgl. hierzu u.a. die einzelnen Beiträge in *Hesse*, J. J. (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, und *Wollmann*, H. (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, LEVIATHAN, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 3/1979, Opladen 1980.

[15] Einen Überblick gibt z.B. *Grossekettler*, H., Kann man Koordinationsmängel durch Kooperation heilen?, unveröffentlichtes Manuskript (2. Fassung), Münster 1977, S. 12ff.

[16] Vgl. hierzu z.B. *Schlecht*, O., Der Staat als Rahmenlenker — Erfordernisse erweiterter Staatstätigkeit angesichts ökonomischer und sozialer Sachzwänge — aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Grenzen der Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft, Referate des XIII. FIW-Symposiums, FIW-Schriftenreihe, Heft 93, Köln u.a. 1980, S. 1ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das gleiche gilt für den Fall, daß ein, mehrere oder, bei einem bestimmten Unternehmen, alle Aktionsparameter als Instrumente der Marktstrategie überhaupt beseitigt werden"[17].

Dabei muß zwischen einer „rechtliche(n) oder faktische(n) Beschränkung der wettbewerbsrelevanten Handlungs- oder Entscheidungsfreiheit"[18] unterschieden werden. Ursachen für diese Wettbewerbsbeschränkung können „wettbewerbsbeeinträchtigende Strategien" sein: Verhandlungs-, Behinderungs- und Konzentrationsstrategie[19], die sich in Kartellbildung, Boykott u.a. im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgeführten Praktiken niederschlagen. Der so auf die im GWB niedergelegten Tatbestände eingegrenzte Begriff wird dem den Wettbewerbsprozeß negativ beeinflussenden Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft jedoch nicht gerecht, insofern dabei auch andere Ergebnisse eintreten können, die den Wettbewerb nicht ausschalten oder beschränken, sondern verzerren oder verfälschen. „Von Wettbewerbsverzerrungen wird i.d.R. dann gesprochen, wenn bestimmte Praktiken — unabhängig von ihrer rechtlichen Bewertung — eine Gefährdung oder Störung des sogenannten ‚Leistungswettbewerbs' bewirken"[20]; bei diesem Begriff wird also ein bestimmtes Handeln unterstellt. Wettbewerbsverfälschungen hingegen können „auf die unterschiedlichen Startbedingungen der Unternehmen im Wettbewerb zurückzuführen"[21] sein, die z.B. aus staatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, aber auch aus nicht auf Vorschriften beruhendem Verhalten des Staates folgen.

Das Charakteristische des hier zu untersuchenden Ausschnitts der Wettbewerbsbeeinträchtigungen, also Wettbewerbsbeschränkungen, -verzerrungen und -verfälschungen, ist nun, daß nicht einzelne Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen von sich aus den Wettbewerb untereinander verringern und sich so Vorteile am Markt sichern, die nicht auf Leistung beruhen, sondern daß der Staat selbst, dessen eigentliche wettbewerbspolitische Aufgabe die Verhinde-

---

[17] *Sandrock*, O., Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, hrsg. von H. C. Nipperdey, Bd. 23, München 1968, S. 209.

[18] *Schmidt*, I., Wettbewerbstheorie und -politik — Eine Einführung, Stuttgart 1981, S. 74. Vgl. auch *Sandrock*, O., a.a.O., S. 218, der zwischen formaler und materieller Wettbewerbsbeschränkung unterscheidet und sich in seiner Begriffsbildung an *Borchardt*, K., und *Fikentscher*, W., Wettbewerb, Wettbewerbsbeschränkung, Marktbeherrschung, Abhandlungen aus dem gesamten Handelsrecht, Bürgerlichem Recht und Konkursrecht, Heft 24, Stuttgart 1957, S. 26ff. anlehnt.

[19] Vgl. *Schmidt*, I., a.a.O., S. 75.

[20] *Wilde*, O., Wettbewerbsverzerrungen und Wettbewerbsbeschränkungen durch Nachfragermacht, Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br., Bd. 4, Freiburg im Breisgau 1979, S. 34, im Orig. z.T. kursiv. Zur Diskussion des Begriffs „Leistungswettbewerb" vgl. ebenda und die dort in den Fußnoten angegebene Literatur.

[21] *Wilde*, O., a.a.O., S. 35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung ungerechtfertigter Marktvorteile ist, diese ermöglicht oder deren Zustandekommen begünstigt. Insofern muß die einzelwirtschaftliche Definition der Wettbewerbsbeeinträchtigung dahingehend erweitert werden, daß die „Variation der Aktionsparameter" durch staatliches Handeln, mit staatlicher Unterstützung oder zumindest wohlwollender Duldung eingeschränkt wird.

Der Begriff bedarf aber noch einer zweiten Ausweitung. Während es bei zwischen Unternehmen vereinbarten Wettbewerbsbeeinträchtigungen äußerst selten sein dürfte — sieht man von dominierenden Machtpositionen ab —, daß Begünstigungen vor allem materieller Art ohne Gegenleistung gewährt, also praktisch „geschenkt" werden, so ist dies bei Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft häufig anzutreffen, wie das Beispiel der Subventionen zeigt.

Die Beurteilung derartiger Wettbewerbsbeeinträchtigungen hängt u.a. von zwei Größen ab. Zum einen ist hier die Dauerhaftigkeit der Maßnahme oder Unterlassung zu nennen: wirken sie nur kurz- oder mittelfristig, so sind sie weniger problematisch als wenn sie langfristiger Natur sind. Zum anderen ist ihre Wirkung auf den potentiellen Wettbewerb zu berücksichtigen: wird der potentielle Wettbewerb nicht eingeschränkt, so sind sie als weniger schwerwiegend anzusehen.

III. Konfliktmöglichkeiten bei der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft

Grundsätzlich lassen sich der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft positive wie negative Wirkungen auf die wettbewerbliche Marktkoordination zuordnen. Positiv ist diese Zusammenarbeit zu bewerten, wenn dadurch (mögliche) leistungshemmende Konflikte zwischen Unternehmen (-sgruppen) oder zwischen wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen (Unternehmen, Gewerkschaften, Staat, Verbrauchern) verhindert oder beseitigt werden können. Dies ist nicht nur möglich durch Informationsaustausch, wie z.B. im Rahmen der „Konzertierten Aktion"[22] angestrebt und bei Einzel- und Gruppengesprächen zwischen Vertretern von Staat und Wirtschaft sowie bei öffentlichen Hearings immer wieder praktiziert. Der Staat kann sich in diesem Fall die Erfahrungen der Wirtschaft bei der Formulierung von Gesetzen, bei der Entscheidungsfindung und deren Durchsetzung zunutze machen: Die Kooperation liefert dann einen Beitrag zu effizienter Politik. Aber auch durch Gewährung finanzieller Anreize kann es dem Staat gelingen, gesamtwirtschaft-

[22] Vgl. zu diesem Instrument *Külp*, B., Theoretische Grundlagen der Konzertierten Aktion, in: Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, hrsg, von E. *Boettcher*, Ph. *Herder-Dorneich* und K.-E. *Schenk*, Tübingen 1980, S. 105ff.; *Groser*, M., Konzertierte Aktion zwischen Korporatismus und Pluralismus, ebenda, S. 115ff.; *Ohr*, R., Das Dilemma einer kooperativen Stabilisierungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg. (1980), S. 620ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich erwünschte Konzeptionen mit Hilfe der Wirtschaft zu realisieren. Denn: „ ‚Der planende Staat ist auf die aktive Mitarbeit des Planadressaten angewiesen.' Die Ersetzung von Befehl und Gehorsam durch Kooperation begünstigt freilich Konzentration oder zumindest Aggregation der Wirtschaftseinheiten."[23]

Trotzdem erscheint eine Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft in dem hier aufgezeigten Rahmen grundsätzlich unproblematisch, lehnt man nicht jede staatliche Aktivität prinzipiell ab.

Die Zusammenarbeit kann aber in folgenden sechs Fällen Konflikte aufwerfen:

1. Der Staat ist bemüht, seine Interessen zu Lasten der Wirtschaft durchzusetzen. Handelt es sich dabei um „übergeordnete" Interessen der Gesellschaft, die, wie z. B. auf dem Gebiet der Sozialpolitik, nicht über den Markt quasi „von selbst" ihre Berücksichtigung finden, so sind entsprechende Anreize zu schaffen oder Gebote/Verbote zu erlassen. Hierbei ist jedoch nicht zu übersehen, daß Möglichkeiten der Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch die Entstehung nicht leistungsbedingter preisstrategischer Spielräume gegeben sind. Der Staat muß ja den privaten Unternehmen, die diese Leistungen, z. B. unentgeltliche Schülerbeförderung, erbringen, die leistungsspezifischen Kosten erstatten. Auf Grund der Manipulationsmöglichkeiten, z. B. bei der Aufteilung der Gemeinkosten, können diese Unternehmen hinsichtlich der Erstattungspflicht „günstige" Kostenstrukturen nachweisen und dadurch gegenüber Konkurrenten auf anderen Märkten zu größeren Preisspielräumen gelangen, was ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Es ist dies das gleiche Problem der Mischkalkulation, wie es bei Mehrproduktunternehmen auftritt[24]; allerdings gewinnen in diesem Fall die Anbieter auf den „Staatsmärkten" auf Grund der gesetzlichen Preisvorschriften und der Abnahmegarantien Vorteile gegenüber den Anbietern, die auf mehreren „Privatmärkten" agieren. Diese Überlegungen gelten auch dann, wenn der Staat nicht tatsächlich das „übergeordnete", sondern vielmehr das „Eigeninteresse" der Bürokratie verfolgt, wie es im Infrastrukturbereich manchmal den Anschein hat. Hier kommt dann die „Eigengesetzlichkeit" des Daseins von Institutionen zum Durchbruch, die — einmal zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks ins Leben gerufen — sich im Laufe ihres Tätigseins mehr oder weniger weit von ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung entfernen können.
2. Die Wirtschaft ist bemüht, ihre Interessen auf Kosten des Staates durchzusetzen. Hier wäre zu unterscheiden zwischen den Fällen, in denen es den pressure groups gelingt, dem Staat die Nützlichkeit einer Aktivität aufzuzei-

[23] *Badura*, P., Marktwirtschaftliche Freiheit im Verwaltungsstaat, in: Grenzen der Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft, a. a. O., S. 80.

[24] Vgl. hierzu *Seidenfus*, H. St., Mehrproduktunternehmen, preispolitischer Ausgleich und Konzentration, in: KYKLOS, Vol. 20 (1967), S. 208 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen, die in Wirklichkeit nicht existiert, — erkennt der Staat später den tatsächlichen Wert bzw. den tatsächlichen Nutznießer dieser Aktivität, so läßt die „Macht des Faktischen" eine Umkehr oft nicht mehr zu. Andererseits gibt es Fälle, in denen der Staat wider besseres Wissen Zugeständnisse macht, weil er in gewisser Weise „erpressbar" ist. Beispielhaft sei hier auf den Wettbewerb der Gemeinden um die Neuansiedlung von Unternehmen oder Betrieben hingewiesen: Die Kommunen lassen sich gegenseitig ausspielen und gewähren den Unternehmen Vergünstigungen, ohne daß diese auf ein erwartetes Verhalten festzulegen wären. Dies führt dann zu der Entstehung sog. „verlängerter Werkbänke", d.s. Filialgründungen außerhalb der wirtschaftlichen Zentren, die bei Beschäftigungsrückgängen als erste stillgelegt werden. Diese Gefahr ist nach der Capture Theory, die besagt, „daß jede regulierende Behörde früher oder später von der zu beaufsichtigenden Industrie eingefangen wird, ihre speziellen Interessen zu vertreten"[25], als nicht gering einzuschätzen. Denn Begünstigungen einzelner Interessengruppen durch Marktzugangsbeschränkungen, Zollpräferenzen, Sicherheitsvorschriften u.a.m. sind um so eher erzielbar, wenn Interessengruppen „(a) über die notwendigen Ressourcen und (b) über die notwendige Stimmstärke verfügen, um eine Partei von der machtpolitischen Nützlichkeit der Bevorzugung zu überzeugen. Das ist umso leichter, je diffuser sich die Kosten der Bevorzugung auf den Rest der Bevölkerung verteilen, weil dann die Opposition des einzelnen Stimmbürgers bereits infolge fehlender Information minimal ist."[26]

3. Der Staat kann auch dann, wenn er durch das Verhalten der Unternehmen nicht unmittelbar betroffen ist, die Wirtschaft begünstigen; dann nämlich, wenn diese nur durch Unterstützung moralischer oder gesetzgeberischer Art oder zumindest bei Duldung des Staates ihre Interessen auf Kosten anderer Gruppen durchsetzen kann. So z.B., wenn der Staat im Tarifstreit zu Gunsten der Arbeitgeber interveniert oder durch ungenügende Kontrollen im Rahmen des Lebensmittelgesetzes den Verbraucherschutz vernachlässigt.

4. Verhält sich der Staat im letzten Fall eher passiv und hat selbst keinen Nutzen aus der Aktivität der Wirtschaft, so kann er auch im Verein mit der Wirtschaft seine Interessen gegenüber anderen Gruppen durchzusetzen suchen. Der Bau von Kernkraftwerken könnte hierher gezählt werden.

5. Der Vollständigkeit halber sei schließlich erwähnt, daß der Staat mit einem Teil der Wirtschaft zusammenarbeiten kann auf Kosten des anderen Teils. Dieses Phänomen ist durchaus häufig anzutreffen, wie die Klagen des sog. Mittelstandes beweisen. Es ist dabei allerdings anzumerken, daß wettbewerbsbeeinträchtigende Wirkungen solcher regional oder sektoriell differen-

---

[25] *Kaufer*, E., Industrieökonomik, München 1980, S. 398.

[26] Ebenda, S. 397.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zierten Behandlung von Gruppen natürlich auch in den bereits angeführten Konfliktbereichen anzutreffen sind.

6. Der Staat tritt selbst als Unternehmer auf und steigert die Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen, indem er sie privilegiert (z. B. Deutsche Bundespost; man denke an die aktuelle Auseinandersetzung um die Frage der Tragweite des Postmonopols „bis zur Anschlußdose" oder auch bezüglich der Kundengeräte), bei Aufträgen bevorzugt oder aber sie mit besonderen Mitteln ausstattet. Der Grund für derartige wirtschaftliche Aktivitäten kann u. a. in „natürlichen" Monopolstellungen (Verkehrsinfrastruktur), in dem Ziel der Beeinflussung von Marktergebnissen (Tarifbildung der Deutschen Bundesbahn) oder in der Mittelerwirtschaftung (Gewinne des Postmonopols) liegen. Das Problem dieser wirtschaftlichen Betätigung des Staates ist in einer zwangsläufigen Bevorteilung dieser Unternehmen mit staatlicher Beteiligung gegenüber ihren privaten Konkurrenten zu sehen[27].

Sofern staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen die Wirtschaft als Ganzes und gleichmäßig treffen, stellen sie Wettbewerbsbeeinträchtigungen im Sinne einer Verringerung der Wettbewerbsintensität[28] dar; sie zwingen Grenzanbieter zum Verlassen des Marktes (Kostenbelastungen) oder konservieren die Marktstruktur (Kostenentlastungen oder Wettbewerbsschutz). Wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht gleichmäßig beeinflußt wird — sei es, daß einige mehr bevorzugt werden als andere, sei es, daß einige mehr belastet werden als andere —, so liegen Wettbewerbsverzerrungen oder -verfälschungen vor. Staatliches Verhalten wird wohl in den seltensten Fällen wettbewerbsneutral sein, und die geschilderte wettbewerbsrelevante Problematik der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft dürfte deshalb wohl bei fast allen genannten Fällen anzutreffen sein.

Berücksichtigt man weiterhin, daß die Bundesrepublik Deutschland als rohstoffarmes und exportintensives Land mit der Weltwirtschaft eng verflochten ist, so stellen auch auf die Binnenwirtschaft global und — der Absicht nach — wettbewerbsneutral einwirkende Maßnahmen etwa der Steuerpolitik für die deutsche Wirtschaft oder Teile von ihr je nach ihrer Intensität Wettbewerbsbeeinträchtigungen dar, wenn ausländische Wettbewerber auf den Binnenmärkten

---

[27] Zur Problematik vgl. u. a. *Bennigsen-Foerder*, R. v., Beteiligungen der öffentlichen Hand im Wettbewerb der Unternehmen, in: Grenzen der Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft, a. a. O., S. 39ff.

[28] Zum Begriff der Wettbewerbsintensität vgl. *Kantzenbach*, E., Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich *Hoppmann*, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 181 (1967/68), S. 207. Eine Definition, die die Wettbewerbsintensität mit dem Wettbewerbswillen in Verbindung bringt, gibt *Schulz*, K.-E., Zur Frage eines wirtschaftspolitisch praktikablen Wettbewerbskonzepts. Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland als aktueller Bezugspunkt, Diss., Freiburg i. Br. 1965, S. 234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von diesen Maßnahmen nicht getroffen oder die deutschen Unternehmen für den Export nicht von ihnen freigestellt werden. Dieser internationale Aspekt ist für viele deutsche Unternehmen ein wichtiger Entscheidungsgrund für die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland, wie etwa Ausflaggungen der deutschen Handelsschiffahrt zeigen, die sich mehr und mehr in sog. Steueroasen zurückzieht. Daß die Möglichkeiten der Unternehmen, sich diesem binnenländischen Druck zu entziehen, je nach Unternehmensgröße unterschiedlich sind, sei angemerkt[29].

IV. Wettbewerbspolitische Probleme der Subventionspolitik

Das Zusammengehen von Staat und Wirtschaft kann sich auf unterschiedlichste Art und Weise manifestieren, wobei eine immaterielle Dimension von der materiellen zu unterscheiden ist. Unter immaterieller Zusammenarbeit ist die Formulierungshilfe bei Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, Anweisungen usw. zu verstehen. Sie kann wie bei dem Investitionshilfegesetz (7. 1. 1952) so weit gehen, daß der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. den Gesetzesentwurf konzipiert. Die Wirkungen dieser Zusammenarbeit schlagen sich natürlich nur mittelbar in Mark und Pfennig nieder. Was diese Art der Zusammenarbeit so problematisch macht, ist die Ungewißheit über ihre Folgen. Die Belastungen des Staates oder der Wirtschaft lassen sich oftmals nicht vorhersehen und quantifizieren[30].

Die materielle Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft vollzieht sich vornehmlich mit Hilfe von Subventionen[31]. Die Problematik der Gewährung von Subventionen liegt zum einen in der Verminderung von Leistungsanreizen, zum anderen wirft sie grundsätzliche Fragen ordnungspolitischer Art auf. Zum ersten Aspekt: „Staatliche Subventionierung, insbesondere im Übermaß und auf Dauer gewährt, lähmt den Willen zur privaten Selbsthilfe. Jede Subvention ist zwangsläufig mit einem bürokratischen Aufwand und mit dirigistischen

---

[29] Interessant ist, daß die Bundesregierung auch den kleineren Unternehmen im Rahmen der Entwicklungshilfe Anreize geben will, im Ausland zu investieren, vgl. „Chancen für die Kleinen", in: Wirtschaftswoche Nr. 6 vom 30. 1. 1981, S. 26f.

[30] „Obwohl ihre (d.i. „hoheitliche Interventionen" des Staates, der Verf.) Bedeutung für die Produktivität unserer Volkswirtschaft kaum überschätzt werden kann, läßt sich dieser Einfluß nicht dimensionieren. Nur einen Hinweis möchte ich noch geben: Gebote oder Verbote beeinträchtigen den marktwirtschaftlichen Steuerungsprozeß einer Volkswirtschaft in aller Regel wesentlich stärker als der Einsatz finanzpolitischer Instrumente." (*Pohmer*, D., Dimensionen des direkten und indirekten Staatseinflusses, in: Unternehmerischer Handlungsspielraum in der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation, hrsg. von K. H. Oppenländer, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 102, Berlin-München 1979, S. 249.)

[31] Da Subventionen ein Mittel sind, das in allen Politikbereichen zur Anwendung kommt, seien sie bereits an dieser Stelle grundsätzlich behandelt. Damit erübrigt sich eine Wiederholung bei den Beispielen der hier behandelten Politikbereiche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansätzen verbunden."[32] Zum grundsätzlicheren ordnungspolitischen Aspekt: „Denn in der Tat, es gilt die Gefahr zu bannen, daß durch administrative Regelungen der Handlungsspielraum der Unternehmen immer weiter eingeengt wird und für ihre eigentliche wirtschaftliche Aufgabe der notwendige Platz fehlt. Eine solche Entwicklung wäre aber ein schleichendes und letztlich sicher tödliches Gift für unsere Wirtschaftsordnung, das ja in zweifacher Hinsicht wirken würde. Denn die Ratio des marktwirtschaftlichen Systems liegt einmal in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit, in der Leistungsfähigkeit des dezentralen Entscheidungsprozesses. Aber das System ist zum anderen und vor allem aus seiner freiheitsgewährenden Funktion heraus gerechtfertigt, die es ermöglicht, daß die Menschen unter fairen Bedingungen und in Freiheit danach streben können, ihr selbstgestecktes Ziel zu erreichen."[33] Daraus folgt: „Unternehmen dürfen grundsätzlich nicht vom Staat erhalten werden, sondern müssen sich, um fortzubestehen, am Markt behaupten, und das heißt, sich an Änderungen des Marktes anpassen. Wer bei Schwierigkeiten alsbald den Staat zu Hilfe ruft, rührt an die Glaubwürdigkeit der unternehmerischen Selbstverantwortung, und der Staat darf nicht so bereitwillig die helfende Hand bieten, wie er es tut."[34]

Bei der bestehenden Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, die selbst von Vertretern der an sich begünstigten Wirtschaft inzwischen als problematisch angesehen wird[35], erscheint die Frage: „Ist der Staat der Reparaturbetrieb des Kapitalismus?"[36] nicht mehr ganz unberechtigt.

Subventionen sind monetäre Leistungen des Staates an Unternehmen ohne direkte Gegenleistung[37]. Sie können zum einen in Zahlungen, zum anderen im Verzicht auf Einnahmen bestehen und treten auf als laufende Transferzahlungen, als einmalige Vermögensübertragungen oder als Finanzhilfen. Auch staatliche Darlehen und Bürgschaften können, obwohl sie ihrer Höhe nach nicht immer exakt zu ermitteln sind, als Subventionen aufgefaßt werden[38]. „Subven-

---

[32] *Schlecht*, O., Die Rolle von Unternehmer und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 19.

[33] Ebenda, S. 16.

[34] Jahresgutachten 1979/80 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BR-Drucksache 575/79, S. 143.

[35] So z.B. von *Sammet*, R., Begrüßung der Teilnehmer, in: Unternehmer und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 11f.; Deutscher Industrie- und Handelstag, Subventionen abbauen, Vorschläge des DIHT, DIHT Heft Nr. 186, Bonn 1980. Für 1978 ermittelt der DIHT einen Anteil der Erhaltungshilfen im Aufgabenbereich ‚Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)' von 43,3%, vgl. S. 11.

[36] Bürgermeister *Klose*, zitiert nach *Bennigsen-Foerder*, R. v., a.a.O., S. 40.

[37] Zur Problematik der Definition, Abgrenzung und Erfassung von Subventionen vgl. *Zimmermann*, H., Vergleichbarkeit in der Subventionsberichterstattung des Bundes, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 37, Tübingen 1979, S. 459ff.

[38] Die Bundesregierung veröffentlicht seit 1967 i.d.R. im Zweijahresabstand einen Subventionsbericht (Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen), in dem jedoch die Subventionen der Länder und Kommunen nur unvollkommen berücksichtigt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionen an einzelne Unternehmen oder Branchen werden häufig mit ökonomischen Zielsetzungen begründet. So wird z. B. argumentiert, die Steuerungsimpulse des Marktsystems seien zu sehr von den aktuellen Verhältnissen und kurzfristigen Erwartungen geprägt, als daß die langfristigen Entwicklungstendenzen bei der Faktorallokation genügend zur Geltung gebracht würden. Subventionen werden aber auch mit außerökonomischen Erwägungen gerechtfertigt, wobei die Sicherung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Sozialstaatsverpflichtung eine besondere Rolle spielen. Durch Zahlung von Subventionen an bedrohte Branchen versucht der Staat, den durch die Marktentwicklung vorgezeichneten Strukturwandel zu verlangsamen und auf diese Weise die Anpassungslasten für die jeweils Betroffenen in erträglichen Grenzen zu halten.

Tatsächlich werden auf dem Wege staatlicher Hilfen die Kosten- und Erlösbedingungen der subventionierten Unternehmen und Branchen verbessert. Je nach dem Ausmaß der gewährten finanziellen Vorteile werden die Erlöse je Produkteinheit über den Marktpreis gehoben und / oder die Kosten je Produkteinheit unter die Gestehungskosten gesetzt. Subventionen beeinträchtigen daher insbesondere die Lenkungsfunktion des Preises. Der Marktpreis, der für die Höhe der relativen Nachfrage einerseits und der Faktorentlohnung andererseits bestimmend ist und die Produktionsfaktoren dem produktivsten Verwendungszweck zuführen soll, wirkt nicht mehr in gleicher Weise als Orientierungsgröße für Produzenten und Nachfrager. Die begünstigte Branche z. B. wird vor intersektoralem Wettbewerb geschützt, Anpassungsreaktionen, die auf Grund veränderter Nachfrage- und Produktivitätsverhältnisse erforderlich wären, werden verhindert oder verzögert."[39]

Die wettbewerbsverfälschenden Folgen der Subventionspolitik werden im Zusammenhang mit der Wirtschaftsförderung besonders offenkundig: „Subventionen sind in ihrer Wirkung und oft dem Vergabezweck nach ein Werkzeug der Investitionslenkung. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft hat unlängst der Befürchtung Ausdruck gegeben, die staatliche Wirtschaftsförderung durch Subventionen müsse letztlich auch zu einer ‚Übertragung von Beteiligungs- und damit Mitentscheidungsrechten an den Staat' führen und schließlich die Ordnungsprinzipien der gegebenen Wirtschaftsordnung berühren."[40]

Der Umfang der Subventionen ist im Laufe des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland ständig gewachsen. Legt man nur die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen aller Gebietskörperschaften zugrunde[41], so stiegen

[39] *Schwarze*, U., Subventionen — spürbare Beeinflussung des Wirtschaftsgefüges? in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 31. Jg. (1980), S. 135f.

[40] Badura, P., a. a. O., S. 87.

[41] Die Angaben für 1973 sind in der Abgrenzung des Siebten Subventionsberichtes der Bundesregierung neu berechnet worden; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Leistung in Zahlen '80, Bonn 1981, S. 103.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Vergünstigungen von 30,3 Mrd. DM im Jahre 1973 auf 42,9 Mrd. DM im Jahre 1980 an. Es bleibt abzuwarten, ob der unter dem Druck der Staatsverschuldung von der Bundesregierung angekündigte Abbau der Subventionen in Zukunft tatsächlich erfolgen wird.

Gliedert man die rund 43 Mrd. DM des Jahres 1980 auf die einzelnen Aufgabenbereiche auf, so ergibt sich folgendes Bild:[42]

Auf Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entfallen 11,7%, auf die gewerbliche Wirtschaft 32,2%, auf den Verkehr 6,9%;[43] Wohnungswesen und Städtebau erhalten 21,2%, für Sparförderung und Vermögensbildung sind es 16,0%, und sonstige Steuervergünstigungen machen 12,0% aus.[44]

Es versteht sich von selbst, daß diese monetären Leistungen des Staates den Wettbewerb direkt und indirekt beeinflußt haben und noch weiterhin beeinflussen. Direkt den intrasektoralen Wettbewerb dadurch, daß die Leistungen den einzelnen Unternehmen einer Branche in unterschiedlichem Umfang zufließen bzw. bei gleicher Leistung unterschiedliche Entlastungswirkungen auslösen. Beispielhaft sei an den Milchpfennig erinnert: für den kleinen Bauern nutzlos, weil zu wenig, für den großen Bauern ein Geschenk, das er nicht notwendig hatte. Und indirekt z. B. den intersektoralen Wettbewerb dadurch, daß einzelne Branchen in der Konkurrenz um Produktionsfaktoren begünstigt werden, die sie an sich heranziehen oder halten können; dies zum Schaden der anderen Sektoren.

V. Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch stabilitätspolitische Maßnahmen

Stabilitäts- oder Stabilisierungspolitik ist definiert als „Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente, um die Volkswirtschaft von einer konjunkturell extremen Lage an einen (als wünschenswert angesehenen) Gleichgewichtspfad heranzuführen bzw. die Wirtschaft in der Nähe dieser ‚Normallage' (wenn sie einmal realisiert sein sollte) zu halten".[45] Grundsätzlich

[42] Errechnet nach Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 103.

[43] Hierin sind nicht die Leistungen an die Deutsche Bundesbahn enthalten, die z. B. im Jahre 1979 14,6 Mrd. DM betrugen (vgl. Ruscheweyh, W., Das „Defizit" der Deutschen Bundesbahn, in: DB Report 81, S. 36).

[44] Eine sehr viel tiefergehende Analyse für 1974 unternehmen *Jüttemeier*, K. H., und *Lammers*, K., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 63/64, Kiel 1979; für 1977 vgl. *Schwarze*, U., a.a.O., für 1978 vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Abschwächung der Wachstumsimpulse, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 61, Berlin 1981, S. 220ff. Wegen fehlender Übereinstimmung bei der Abgrenzung des Begriffes „Subvention" wird hier auf eine Wiedergabe der Ergebnisse verzichtet.

[45] *Grunwald*, J.-G., Erfolgskontrolle finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen. Schriften des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Bonn, hrsg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden zur Erreichung stabilitätspolitischer Ziele Mittel der Globalsteuerung eingesetzt. Von ihnen wird angenommen, daß sie wettbewerbsneutral sind in dem Sinne, daß sie alle Unternehmen relativ gleich be- oder entlasten. Dies ist aber nur in den seltensten Fällen so.

„Die konjunkturelle Entwicklung hat sich noch nie gleichzeitig und mit gleicher Dynamik in den einzelnen Wirtschaftszweigen vollzogen. Die Konjunkturbewegung ist sozusagen ein gewogener Durchschnitt von zyklischen Schwankungen wichtiger ökonomischer Aggregate. Die Erfahrung zeigt, daß die wirtschaftliche Aktivität in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich schwankt und bespielsweise die konjunkturellen Wendepunkte im Bereich der Investitionsgüterindustrien, gemessen an den Schwankungen der Produktionstätigkeit, zeitlich früher einsetzen als in den Konsumgüterindustrien. ...

Neben diesem unterschiedlichen zeitlichen Verlauf der Konjunkturschwankungen in den einzelnen Sektoren ergibt sich aber auch eine Differenzierung in der Phasenlänge der Zyklen und in der Stärke der Ausschläge der einzelnen spezifischen Schwankungen. ... Diese sektoralen Abweichungen von ‚der' Konjunktur sind um so deutlicher, je weiter die sektorale Disaggregation (beispielsweise innerhalb des Bereichs ‚Investitionsgüterindustrien') betrieben wird. ...

Die branchenmäßig differenzierte Konjunkturentwicklung findet ihre Entsprechung in den deutlichen regionalen Besonderheiten des Konjunkturverlaufs, die zumindest größtenteils eine Folge der in den einzelnen Regionen dominierenden Branchenstruktur sind. Zwar befindet sich die Bewegungsrichtung des Konjunkturverlaufs im gesamten Bundesgebiet und den einzelnen Regionen in tendenzieller Übereinstimmung, doch können die regionalen Abweichungen so stark sein, daß sie wirtschaftspolitische Sonderprobleme darstellen."[46]

Die Differenziertheit des konjunkturellen Erscheinungsbildes legt den Schluß nahe, daß globale Maßnahmen eben doch sehr unterschiedliche Wirkungen für Teilbereiche der Wirtschaft haben und demzufolge dort auch sehr unterschiedliche Reaktionen hervorrufen. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn Stabilisierungspolitik als stop-and-go-policy betrieben wird, wie dies in den siebziger Jahren häufig zu beobachten war — beispielhaft sei auf die Einführung einer Investitionssteuer im Jahre 1973 hingewiesen, der bald eine befristete Investi-

---

von F. Voigt, Bd. 89, Berlin 1977, S. 2. Der von *Grunwald* (S. 4) vorgenommenen Differenzierung zwischen Stabilitäts- und Stabilisierungspolitik wird hier nicht gefolgt. Vgl. zur Diskussion des Begriffes auch *Welsch*, J., Globalsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse der Stabilisierungspolitik seit 1967, Köln 1980, S. 16ff.

[46] *Woll*, A., Was leistet die ökonomische Theorie zur Erklärung und Überwindung der Arbeitslosigkeit?, in: Politik und Markt, Wirtschaftspolotische Probleme der 80er Jahre, Hans Karl Schneider zum 60. Geburtstag gewidmet, hrsg. von D. Duwendag und H. Siebert, Stuttgart, New York 1980, S. 41f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionszulage folgte. Diese Unstetigkeit führt zu einer Verunsicherung der Wirtschaft, deren Investitionsentscheidungen zwangsläufig langfristig sein müssen, und zu einer „Mentalität des Abwartens auf das ‚nächste, bessere Angebot' aus dem konjunkturpolitischen Instrumentenkasten".[47]

Und weiter läßt sich in diesem Zusammenhang feststellen: „Mit zunehmender Bedeutung großer Investitionen ist häufig auch ein zunehmendes Risiko für die privaten Entscheidungsträger verbunden, das diese durch Risikoverteilung oder staatliche Absicherung zu vermindern trachten. Dieser Trend führt tendenziell zu Wettbewerbsbeschränkungen, komplizierten Entscheidungsprozessen und einer zunehmenden Beteiligung staatlicher Stellen an privaten Investitionen und damit zu einer Überlagerung unterschiedlicher Steuerungsmechanismen von Investitionsentscheidungen."[48]

Stabilitätspolitik ruft demzufolge aus verschiedenen Gründen Wettbewerbsbeschränkungen allgemeiner wie auch Wettbewerbsverzerrungen und -verfälschungen spezifischer Art hervor, wenn sie — sei es aus ihrer ideologischen Untermauerung, sei es auf Drängen wirtschaftlicher Gruppen — sich aufgerufen fühlt, permanent gegenzusteuern in der Hoffnung, so einen Stabilitätskurs garantieren zu können. „Der überragende Glaube an die Machbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung, der schädlich geworden ist, weil er zur Fehlsteuerung des Systems beiträgt, geht nicht in erster Linie auf das Konto der Politiker. Hier tragen die Nationalökonomen ein gerüttelt Maß an Schuld, vor allem diejenigen, die es für von schlicht buchhalterischer Evidenz gehalten haben und noch halten, daß, wenn Nachfrage fehle, der Staat sie eben selbst schaffen müsse. Immerhin: Der Glaube wird schwächer."[49]

Wenn es richtig ist, daß der Glaube an die „Machbarkeit der Konjunktur" schwächer geworden ist, dann müßte sich damit auch die Chance bieten, auf „kurzatmiges staatliches Reagieren auf konjunkturelle Ausschläge" zu verzichten und der Anpassung über einen unverzerrten Wettbewerb wieder mehr Raum zu geben.

VI. Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch strukturpolitische Maßnahmen

Der Zusammenhang zwischen stabilisierungsorientierter Globalpolitik und regional oder sektoral orientierter Strukturpolitik ist bekannt, wenngleich im praktischen Politikvollzug häufig nicht beachtet. Hier interessiert wieder nur die

---

[47] *Schlecht*, O., Die Rolle von Unternehmen und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 25.

[48] *Spehl*, H., Alternative Steuerungsmechanismen von Investitionsentscheidungen, in: Politik und Markt, a.a.O., S. 165.

[49] *Sievert*, O., Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat, in: Staat und Wirtschaft, hrsg. von C. Ch. v. Weizsäcker, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 102, Berlin 1979, S. 839.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wettbewerbspolitische Relevanz der in diesem Bereich besonders engen Kooperation zwischen Staat und Unternehmen, nicht jedoch die Frage, wie Stabilisierungs- und Strukturpolitik aufeinander einwirken.[50]

Seit Beginn der sechziger Jahre hat sich die Einsicht verbreitet, daß wirtschaftliche Wachstumsprozesse in den entwickelten Industriegesellschaften untrennbar mit Strukturwandlungen einhergehen und daß die wirtschaftliche Entwicklung keineswegs einem „goldenen Pfad" folgt.[51] Vielfältige Disproportionalitäten mit einem großen Beharrungsvermögen, man spricht heute auch von Strukturverwerfungen, haben einen neuartigen Steuerungsbedarf entstehen lassen, der wegen der Regionalisierung und Sektoralisierung der Strukturphänomene auf der Mikroebene angesiedelt ist. Die Ursache mangelhafter struktureller Anpassungselastizität wird im wesentlichen in Mobilitätshemmnissen der verschiedensten Art gesehen. Würde sich die Kooperation von Staat und Wirtschaft in diesem Zusammenhang darauf beschränken, die Mobilitätsschwellen abbauen zu helfen, so dürften sich vermutlich keine nennenswerten Wettbewerbsprobleme ergeben. Der Anspruch der Strukturpolitik geht jedoch weiter. Sie möchte die Zusammensetzung der die Sektoral- und die Regionalstruktur bestimmenden Größen zielbezogen beeinflussen. Dazu bedürfte es freilich eines Konzepts, das bis heute nicht mit der nötigen Eindeutigkeit formuliert wurde. In diesem Zusammenhang verwendete Begriffe wie „gleichwertige Lebensverhältnisse", „volkswirtschaftliche besondere Förderungsmöglichkeit" und kompromißhaft gefundene soziale Indikatoren legen es nahe, denen zuzustimmen, die von einem fehlenden strukturpolitischen Ordnungsrahmen sprechen und, wie etwa der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1976/77, fordern, daß „Strukturpolitik nicht mehr ad hoc, sondern auf der Basis eines möglichst globalen Konzepts betrieben" wird.[52]

Da man davon ausgehen muß, daß strukturpolitische Aufgaben auch in Zukunft z. T. mit Hilfe des Staates bewältigt werden müssen, ist „es im Interesse einer marktwirtschaftlichen, auf Wettbewerb basierenden Wirtschaft notwendig ..., den bestehenden Ordnungsrahmen um eine strukturpolitische Komponente zu erweitern. Andernfalls schaffen ad hoc-Entscheidungen des Staates zur Struktur sowie kurzfristig eintretende, unkontrollierte Auswirkungen der Globalsteuerung auf die Wirtschaftsstrukturen Bedingungen, die für die Mikroentscheidungen der Wirtschaftssubjekte und den Wettbewerb ungünstig

---

[50] Sie wurde speziell untersucht von *Brösse*, U., Die Wechselwirkungen zwischen Globalsteuerung und Strukturpolitik und ihre Bedeutung für den Wettbewerb, in: Wettbewerb und Fortschritt, Festschrift zum 65. Geburtstag von Burkhardt Röper, hrsg. von W. Hamm, R. Schmidt, Baden-Baden 1980, S. 101-119.

[51] Vgl. hierzu z. B. *Fels*, G., und *Schmidt*, K. D., Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Kieler Studien, hrsg. von H. Giersch, Heft 166, Tübingen 1980, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O.

[52] Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 7/5902, S. 133.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und schädlich sind. Eine Gefährdung von Marktwirtschaft und Wettbewerb ist nicht nur durch bestimmte Formen der Strukturpolitik gegeben, sondern ebenso durch den Verzicht auf einen klaren strukturpolitischen Ordnungsrahmen."[53]

Die Kontroverse darüber, wie weit die Ziele dieser Strukturpolitik gesteckt sein dürfen, ist immer noch in vollem Gange. Der Bogen spannt sich von der Absicht, Strukturpolitik als Vehikel gesellschaftlicher Änderungen zu benutzen bis hin zur Auffassung des Sachverständigenrats, der in seinem Jahresgutachten 1975/76 ausführte:

„Sodann kann es nicht Aufgabe der Strukturpolitik sein, sektorale und regionale Strukturen nach Plan zu schaffen. Solche Strukturen sind in einer Marktwirtschaft das Substrat der wirtschaftlichen Entwicklung und damit der Niederschlag eines höchst komplizierten Abstimmungsmechanismus, an dem alle beteiligt sind, die wirtschaftliche Entscheidungen fällen. Ist dieser effizient, so spiegelt das, was die Struktur einer Volkswirtschaft ausmacht, den gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf der Gesellschaft."[54]

Die größte aktuelle Gefahr, die zugleich die schärfsten Wettbewerbsverfälschungen heraufbeschwört, liegt natürlich in der strukturkonservierenden Orientierung dieser Politik. Auch hier gehen die Urteile durchaus in verschiedene Richtung. Die Bundesregierung nimmt gegenüber dieser Gefahr eine relativ optimistische Position ein. „Manchmal haben Landesregierungen, im Konzert mit von Strukturproblemen betroffenen Unternehmen und Gewerkschaften, den Bund zu politisch bequemeren Erhaltungssubventionen gedrängt.[55] Da, wo im Zuge dieser Politik öffentlich unterstützte Sanierungsmaßnahmen bei Großunternehmen — und in aller Regel nur bei diesen! — durchgeführt wurden, liegt die wettbewerbsverfälschende Wirkung offen zu Tage. „An dieser Politik haben sich auch Landesregierungen beteiligt, die sonst sehr laut auf die — wie ich meine — richtige Programmatik: Marktwirtschaft, Mobilität, Umstrukturierung und öffentliche Sparsamkeit setzen. Um solche Subventionen in Zukunft noch mehr einzugrenzen, bedarf es einer wachen, couragierten Öffentlichkeit — beispielsweise auch gezielterer und aktuellerer wissenschaftlicher Diskussionsbeiträge. Für die Gemeinschaftsaufgabe („Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", d. Verf.) jedenfalls können wir sagen, daß wir hier allen Versuchen, das Instrumentarium in Erhaltungssubventionen umzufunktionieren, widerstanden haben."[56]

In der „kritische(n) Bestandsaufnahme und Würdigung der bisherigen Förderpraxis im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben ‚Verbesserung der regio-

---

[53] *Brösse*, U., a.a.O., S. 105.

[54] Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 7/4326, S. 126.

[55] *Lambsdorff*, O. Graf, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Vorträge, hrsg. v. H. Giersch, N.F. Heft 91, Tübingen 1980, S. 9.

[56] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nalen Wirtschaftsstruktur'" des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, liest es sich freilich anders. Die Kritik lautet in vier Punkten:[57]

„1. Der Umfang der mittlerweile erreichten Fördergebiete mit über 60 vH der Fläche und rund 37 vH der Bevölkerung der Bundesrepublik und 329 Schwerpunktorten steht in keinem Verhältnis mehr zu dem ursprünglichen Ziel, die Wettbewerbssituation einzelner Räume zu verbessern. Die zwischen Regionen diskriminierenden und damit lenkenden Effekte der Regionalpolitik fallen zunehmend fort.

2. Das Schwergewicht der Fördermaßnahmen liegt bei der Subventionierung von arbeitsplatzschaffenden Investitionen, wobei der rein quantitative Aspekt im Vordergrund steht. Die Ansiedlungen wachstumsintensiver Betriebe scheitert aber in zunehmendem Maße an den qualitativen Anforderungen an den regionalen Arbeitsmarkt.

3. Neben den traditionellen Fördergebieten, die mit Hilfe der Indikatoren der Gemeinschaftsaufgabe erfaßt werden, sind im Laufe der Zeit neue Problemregionen entstanden, die durch den Strukturwandel besonders betroffen sind. Da die Ausgestaltung des Indikatorensystems der GRW eine Aufnahme dieser Regionen in die Fördergebietskulisse bisher verhindert hat, ist eine Vielzahl von regionalen Förderprogrammen neben der GRW eingeführt worden, die damit einer Koordinierung weitgehend entzogen sind.

4. Die Maßnahmen im Rahmen der GRW werden zunehmend durch finanziell wesentlich besser ausgestattete sektorale Programme, wie z. B. die Forschungsförderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie, konterkariert, da diese Mittel überwiegend den entwickelten Ballungsräumen zugute kommen. So erhielt beispielsweise 1978 das Land Nordrhein-Westfalen effektiv nur 0,1 Mrd. DM an GRW-Mitteln. Daneben sind aber rund 1,9 Mrd. DM für den Ruhrkohlenbergbau, rund 1,3 Mrd. DM für Forschung und Entwicklung und rund 1,1 Mrd. DM für den Wohnungs- und Städtebau ins Land, und zwar überwiegend nicht in die Fördergebiete geflossen. Da diese Relationen in den anderen Bundesländern eine ähnliche Größenordnung haben, ist es mit den Mitteln der GRW kaum möglich, die Attraktivität einzelner Regionen im Hinblick auf die Ansiedlung neuer Betriebe entscheidend zu verbessern."

Die Korrektur dieser Gemeinschaftsaufgabe hat nicht nur in Richtung auf die Entwicklung einer Konzeption zu gehen, vielmehr muß vorher bereits untersucht werden, ob regionale Problemfälle tatsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Regionalpolitik fallen, oder ob sie nicht globaler Natur sind und somit

[57] *Köppel*, W., Zehn Jahre Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" — Eine kritische Würdigung, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, 31. Jg. (1980), S. 203f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch andere Mittel gelöst werden müssen — wenn es nicht zu einer Strukturkonservierung kommen soll.

Dies macht nicht nur deutlich, daß es eben immer noch an einer tragfähigen strukturpolitischen Konzeption fehlt, sondern daß darüber hinaus erhebliche Koordinationsdefizite bestehen mit der Folge, daß die derzeitige Strukturpolitik Wettbewerbsbeeinträchtigungen induziert, über deren Ausmaß sich freilich nur Vermutungen anstellen lassen.

VII. Wettbewerbsbeeinträchtigungen im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungspolitik

Sollte man der „Prognose, daß in zehn Jahren nur noch ein Fünftel der heute auf dem Markt befindlichen Produkte wettbewerbsfähig sein werden"[58] vertrauen können, so ist die Bedeutung, die den Aufwendungen für Forschung und Entwicklung[59] und der Produkt- und Verfahrensinnovation zukommt, leicht zu begreifen.[60] Im übrigen ist die Durchsetzung neuer Kombinationen in einer evolutorischen Wirtschaft natürlich eine Daueraufgabe für den Unternehmer. Sie liegt auch im staatlichen Interesse. Und der Wettbewerb übt in der Regel einen heilsamen Zwang auf die Innovationsneigung der Unternehmer aus. Die Frage ist, ob und inwieweit staatliche Mithilfe zur Erhöhung der Innovationsfähigkeit geboten ist.

Berücksichtigt man, daß von den von Staat und Wirtschaft im Jahre 1980 vorgesehenen Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung in Höhe von 46,5 Mrd. DM etwa 11,5 Mrd. DM auf die Wissenschaft entfallen, so bleiben für Forschung und Entwicklung noch 35 Mrd. DM übrig. Diese werden etwa jeweils zur Hälfte von Staat und Wirtschaft aufgebracht. Der hohe Anteil des Staates ist eigentlich ein erschreckendes Ergebnis, bedenkt man, daß eine Begründung für das wettbewerbliche Koordinationsprinzip die Flexibilität der Unternehmen ist und deren Anpassungsfähigkeit an Strukturwandlungen von ihrer Forschungs- und Entwicklungstätigkeit abhängt.

Nun sinkt der staatliche Einfluß relativ, wenn man berücksichtigt, daß der größte Teil der staatlichen Förderung privater Forschung und Entwicklung in die Bereiche Energie, Datenverarbeitung sowie Luft- und Raumfahrt geflossen ist und in diesen Branchen nur wenige Unternehmen tätig sind — somit wird

---

[58] *Schlecht*, O., Die Rolle von Unternehmer und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 27.

[59] So wurden im Jahre 1980 für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 46,5 Mrd. DM vorgesehen, wovon 63 % auf die öffentliche Verwaltung entfallen, 37 % auf den Wirtschaftssektor; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 105.

[60] Da ein weiteres Referat (vgl. *Rembser*, J., Der Einfluß der Forschungs- und Entwicklungspolitik auf den Wettbewerb) speziell auf diesen Problembereich eingeht, mögen hier einige allgemeinere Anmerkungen genügen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

also der Großteil der Wirtschaft nicht durch Mittel der F & E-Politik direkt beeinflußt. Nimmt man den Energiesektor allein, so zeigt sich die negative Beeinflussung des Wettbewerbs in zweierlei Hinsicht. Erstens wurde vor allem die Kernforschung unterstützt und damit die Entwicklung in eine Richtung gelenkt, die sowohl in Fachkreisen als auch in der Öffentlichkeit sehr umstritten ist. Alternative Energieträger, deren Realisierung weniger an Großunternehmen gebunden ist, wurden dagegen vernachlässigt. Damit wird die zweite negative Wirkung auf den Wettbewerb deutlich: Die projektgebundene Förderung bevorzugt die (wenigen) Großunternehmen dieser Branche und benachteiligt die kleineren.

Daß diese Problematik erkannt ist, zeigen die folgenden Ausführungen: „Es ist jedoch kein Geheimnis, daß die Politik im Bereich der anwendungsorientierten Forschungsförderung in der jüngeren Vergangenheit die direkte, projektgebundene Förderung über Gebühr bevorzugt hat mit der Gefahr der Bevorzugung weniger Großunternehmen und auch ein bißchen der Komplizenschaft zwischen dem Projektleiter im Unternehmen und dem Subventionstöpfchen-Verwalter im Ministerium. Aber auch hier ist seit einiger Zeit eine Korrektur im Gange: den indirekt wirkenden Instrumenten wird wieder ein höherer Stellenwert eingeräumt, als diese bislang gehabt haben.

Rechnungen sind problematisch, aber wir haben mal in einer Momentaufnahme ausgerechnet: Das Verhältnis zwischen indirekter und direkter Förderung ist von 1:20 im Jahre 1975 immerhin wieder auf 1:2,5 in diesem Jahr zurückgeschraubt worden. Damit wird die konzentrationsfördernde Wirkung vermieden und auch einer Vielzahl von kleinen und mittleren Unternehmen der Zugang ermöglicht.

Die direkten Interventionen sollten auf eine begrenzte Zahl von Bereichen beschränkt bleiben und nicht die Bereitschaft der Unternehmen vermindern, ihren Suchprozeß nach eigener Konzeption zu orientieren. Der Staat weiß sicher nicht besser als die Fachleute an der Front der technologischen Entwicklungen, welche Trends sich abzeichnen, und er sollte sich auch zurückhalten, wenn es um entsprechende Zukunftsaussagen geht. Dies bedeutet keineswegs, daß nicht ein offener Dialog über denkbare künftige Entwicklungen und ihre möglichen sozialen Auswirkungen zwischen den beteiligten Kreisen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Staat geführt werden soll."[61]

Man mag sich in diesem Zusammenhang einer Bemerkung Rüstow's aus dem Jahre 1951 erinnern. Er schrieb damals: „Aber nun ist es ja so, daß der Weg von der Grundlagenforschung zur technischen Anwendung immer länger und immer kostspieliger wird. Und wenn zur Deckung dieser Kosten öffentliche, gesellschaftliche Mittel in Anspruch genommen werden, so hat die Öffentlichkeit und die Gesellschaft das Recht und die Pflicht, sich einzuschalten und

[61] *Schlecht*, O., Die Rolle von Unternehmer und Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 27f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verantwortungsbewußt zu überlegen, in welcher Richtung und für welche Zwecke die Verwendung dieser ihrer Mittel erwünscht und vertretbar erscheint."[62]

Das Problem ist also so neu nicht, wie die Innovations-Euphorie der siebziger Jahre nahelegen könnte. Freilich hat sich die Zusammenarbeit zwischen dem immer gestaltungsfreudigeren Staat und der Wirtschaft auf diesem Gebiet erheblich intensiviert und durch die faktische Benachteiligung kleinerer und mittlerer Unternehmen spürbare Verschiebungen der Wettbewerbschancen nach sich gezogen. Daß hier — wie übrigens auch im Zusammenhang mit der Strukturpolitik — für den sog. Mittelstand nachteilige Wettbewerbsstrukturen entstanden sind, ist ebenso oft dargelegt worden wie die Gründe, die im einzelnen dazu geführt haben, so daß hier eine repräsentative Stimme als Beleg für die Bedeutung der Probleme genügen mag. So führte der Präsident des DIHT kürzlich aus:

„Wenn ich hier die Einführung der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung einschließe, so deshalb, weil es in diesem Sachgebiet an der notwendigen Breitenwirkung fehlt, um auch mittelständische Betriebe zu vermehrter Forschung und Entwicklung anzuregen. Mit Sonderabschreibungen, wie verschiedene Industrieländer bereits eingeführt haben, könnte die ungleiche Verteilung der Forschungsmittel zwischen Mittel- und Großbetrieben teilweise korrigiert werden. In diesem Bereich könnte die Wirtschaft Deckungsvorschläge zur Finanzierung dieser Abschreibungserleichterungen durch einen gewissen Abbau direkter Forschungsförderung mitgeben."[63]

VIII. Ausblick

Die nicht geringe Anzahl von Beispielen — weitere, vor allem auch aus dem Bereich der Sozialpolitik hätten noch angeführt werden können — mag gezeigt haben, daß die Frage nach den Wettbewerbswirkungen der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft ihre Berechtigung hat. Wenn man im Grundsatz einem vom Markt her organisierten Wirtschaftsablauf glaubt den Vorzug einräumen zu sollen, dann darf man das Koordinationsinstrument, das die Funktionsfähigkeit des Systems verbürgen soll, nicht stumpf machen oder gar beseitigen. Bei der Kooperation zwischen Trägern der Staatsgewalt und Unternehmern geschieht dies jedoch in vielfältiger Weise, teils unbeabsichtigt — aber eben zwangsläufig! —, teils gewollt, ohne daß man den Versuch machte, den ökonomischen Gewinn der Kooperation gegen den ökonomischen Verlust der geminderten Wettbewerbseffizienz abzuwägen. Die um sich greifende Fixierung auf das „Marktversagen" versperrt den Blick auf ein „Politikversa-

[62] *Rüstow*, A., Kritik des technischen Fortschritts, in: Ordo, Bd. IV (1951), S. 394.

[63] *Wolff von Amerongen*, O., Vorsorge statt Fürsorge, Wirtschaftspolitik der 80er Jahre, DIHT Heft Nr. 185, Bonn 1980, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen", das mindestens ebenso befragungswürdig ist wie der Markt. Aber: „Es ist leider eine Tatsache in der Bundesrepublik Deutschland, daß in weiten Kreisen, und zwar völlig unabhängig von politischer oder ideologischer Einstellung, Unverständnis und Mißtrauen gegenüber den Regulationsmechanismen einer Marktwirtschaft und den Selbstheilungskräften dieses Systems bestehen. Die Meinung, der Staat müsse überall lenkend eingreifen, nur der Staat könne drohendes Unheil verhindern, nur eine staatliche Regulierung könne uns eine krisenfeste bessere Zukunft garantieren, hat viele Anhänger. Das ist ein Erfolg einer geschickten Meinungsbildung; sie beruht sicher nicht auf den nachgewiesenen Erfolgen einer zentralgelenkten Wirtschaft."[64]

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß zu diesen „Anhängern" offensichtlich ein nicht unbeträchtlicher Teil der Wirtschaft, hier: der Unternehmerschaft gehört. Und dies nicht erst seit heute. Man spricht in diesem Zusammenhang von dem „Kapitalistischen Dilemma".[65] Es besteht in dem Widerspruch zwischen Staatsabwehr einerseits und dem Verlangen nach staatlicher Unterstützung, Schutz vor als ruinös erachteten Wettbewerb usw. andererseits. Beide Grundhaltungen sind ambivalent, und es ist daher inkonsistent, sie, wie dies häufig geschieht, gleichzeitig einzunehmen. Genauer besehen scheint es so, daß der Unternehmer als Vertreter des Gesamtkapitalinteresses vom Staat die Sicherung und Verbesserung der Produktionsbedingungen für die Zukunft, also eine Verstärkung seiner fördernden und regulierenden Tätigkeit fordert, als Vertreter seines Einzelkapitalinteresses jedoch nach dem Abbau von Investitionshemmnissen administrativer und politischer Art ruft, wobei genau dieselben Tätigkeiten des Staates gemeint sein können.

Die Überwindung dieses „Kapitalistischen Dilemmas" durch Bewußtmachung der Unvereinbarkeit beider Positionen dürfte eine unerläßliche Voraussetzung dafür sein, daß eine neue Form der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft gefunden werden kann, die dem sozial-marktwirtschaftlichen Konzept auch in Zeiten verringerten Wachstums und gesteigerten Strukturanpassungsbedarfs Geltung verschafft.

---

[64] *Sammet*, R., a.a.O., S. 12.

[65] Vgl. *Abromeit*, H., Staat und Wirtschaft, Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik, Campus Forschung Band 203, Frankfurt/New York 1981, S. 171ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwerpunkte der Diskussion zum Referat Seidenfus

1. Probleme der Begriffsbestimmung

Zunächst wurde um *semantische Probleme* (Hoppmann) diskutiert, nämlich die Begriffe „Wettbewerbsbeschränkung", „Wettbewerbsverzerrung" und „Wettbewerbsverfälschung" sowie „Staat". Der Sherman Act handelt von „restraint of trade", in anderen US Gesetzen ist von „restrictive practices" die Rede. Der Begriff „Wettbewerbsbeschränkung" sei in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg in das Gesetz gekommen.

Sowohl im EG-Recht bei den dominierenden Unternehmen als auch im GWB bei den marktbeherrschenden Unternehmen verstehe die Rechtsprechung Wettbewerbsbeschränkung als Einschränkung des Verhaltensspielraumes, was ökonomisch an sich absurd sei und mit den ursprünglichen Vorstellungen, daß hier der Wettbewerb geschützt werden solle, nur wenig zu tun habe.

Wettbewerbsverzerrung und Wettbewerbsverfälschung könnten nur definiert werden, wenn man wisse, wie ein unverzerrter und unverfälschter Wettbewerb aussehe. Das gleiche gelte für die Vorstellung vom Leistungswettbewerb.

Bei einem individualtheoretischen Ansatz könne es auch nicht um *den* Staat und *seine* Interessen gehen, sondern immer nur um die Interessen der handelnden Personen (Hoppmann).

Als Oberbegriff für die diskutierten Begriffe wird „Einfluß auf den Wettbewerb" vorgeschlagen. Nicht jeder Einfluß auf den Wettbewerb sei auch eine Wettbewerbsbeschränkung. Bei der Schaffung des GWB habe man den Wettbewerb noch nicht so klar als Prozeß erkannt wie heute (Lenel).

Es wäre jedoch töricht gewesen, jeden zeitweiligen Wettbewerbsvorsprung eines Unternehmens beseitigen zu wollen. Ein Beispiel für einen der vielen ambivalenten Parameter, die sowohl Mittel des Wettbewerbs als auch Mittel der Wettbewerbsbeschränkung sind, seien Patente.

Die an Sandrock anknüpfende Definition der Wettbewerbsbeschränkung im Referat stellt nach Hamm zu sehr auf den aktuellen Wettbewerb ab und nicht auf den potentiellen. Letzterer sei aber gerade im Zusammenhang mit Wettbewerbsbeschränkungen durch staatliche Organe (z. B. den zahlreichen Marktzugangsbeschränkungen) von großer Bedeutung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Gibt es ein „kapitalistisches Dilemma", das Wettbewerbsbeschränkungen durch den Staat herbeiführt?

Was sind die Ursachen der zunehmenden Involvierung des Staates in den Wettbewerbsprozeß? Die Zunahme kann auf den Staat selbst zurückgehen oder auf Ansprüche, die von der Privatwirtschaft an den Staat gestellt werden. Bei der letzten Erklärung könnte man von einem „kapitalistischen Dilemma" sprechen; denn der Unternehmer verlangt einerseits als Vertreter von Gesamtkapitalinteressen vom Staat Sicherung und Verbesserung der Produktionsbedingungen für die Zukunft, also eine Verstärkung der fördernden und regulierenden Tätigkeit des Staates oder die Abwehr ausländischer Konkurrenz. Andererseits fordert er als Vertreter seines Einzelkapitalinteresses den Abbau von Investitionshemmnissen administrativer und politischer Art. Von einem individualtheoretischen Erklärungsansatz her, der nach den Interessen der handelnden Personen, also der Staatsbeamten einerseits und der Manager von Kapitalgesellschaften andererseits, fragt (Hoppmann), wird erheblicher Widerspruch angemeldet, u. a. weil dann bei den Regierungspersonen das gleiche Dilemma auftauche, nur umgekehrt. Problemgegenstand seien im übrigen die nicht durch Eigentumsschutz an das Unternehmen gebundenen Manager von Großunternehmen, die alle möglichen Interessen — vor allem ihre eigenen — verträten, nicht aber das Kapitalinteresse durchsetzten. Auch die Wichtigkeit des „Rollenverständnisses" (Niederleithinger) wird hervorgehoben. Demgegenüber seien einzelne *Personen* in ihrer Rolle mehr oder weniger austauschbar.

3. Zu den Auswirkungen von Strukturpolitik und Forschungs- und Entwicklungspolitik

Wirtschaftspolitische Aktivitäten des Staates können sowohl den Wettbewerb verzerren als auch die Intensität des Wettbewerbs schwächen. Es ist schwierig, diese Wirkungen sauber zu trennen. So bewirkt der Milchpfennig eindeutige Verzerrungen innerhalb des Sektors der Landwirtschaft. Für die Großbetriebe ist er ein Zubrot, bei den Kleinbetrieben bewirkt er wenig. Der Wettbewerb verändert sich, ohne daß eine Leistungsvariation zu beobachten wäre.

Auch bei der Zusammenschlußkontrolle kennzeichnen Rechtfertigungen wie „Sanierungsfusion", Zusammenschluß „zur Verbesserung der Marktstruktur", Herstellung von „Marktsymmetrie" Wettbewerbsbeschränkungen als Folge der Kooperation von Staat und Wirtschaft.

Bei Aufholfusionen wird die Rechtfertigung im Vermeiden oder Abschwächen der Preisführerschaft des stärksten Oligopolisten gesehen, selbst wenn das Oligopol sich verengt. Jeder Einzelfall ist umstritten (Niederleithinger). Zusammenschlüsse sind nicht verboten, weil sie per se wettbewerbswidrig wären, sondern wegen der Verursachung oder Verstärkung einer marktherrschenden Stellung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wettbewerbsbehörde der USA akzeptiert Aufholfusionen prinzipiell nicht, ganz im Gegensatz zur Praxis in der Montan-Union (Kantzenbach). Aus außenwirtschaftlicher Sicht (Gröner) wird darauf hingewiesen, daß u. U. Zahlungsbilanz- und Devisenkursänderungen Wettbewerbsverzerrungen egalisieren können.

Die Forschungs- und Entwicklungs-Politik bevorzugt bei der Auftragsvergabe für freinützige Projekte i. d. R. Großunternehmen, wobei fraglich ist, ob die Mittel dort einer effizienten Nutzung zugeführt werden. Falls die Mittelverwendung ineffizient ist, dann werden allerdings im Ergebnis — am Markt — kleine und mittlere Unternehmen auch nicht benachteiligt.

4. Zu dem Einfluß der Sozialgesetzgebung

Die Sozialgesetzgebung wird uferlos. Sie ist ein entscheidend negativer Punkt (Woll). In guter Absicht wird *Böses* bewirkt. So ist z. B. der Mutterschutz eine Ursache der Frauenarbeitslosigkeit. Die Sozialgesetzgebung hat aber nicht nur Beschäftigungs-, sondern auch Wettbewerbseffekte. Das Ausscheiden aus dem Markt ist wegen der Notwendigkeit eines Sozialplanes nur noch durch Konkurs möglich. Auch das fördert die Lust, sich zusammenzuschließen (Lenel). Die Sozialpolitiker sind eine geschlossene Zunft; sie kommen nicht mehr aus ihrem Kreis heraus. Im Ergebnis trägt staatliche Wirtschaftspolitik viel mehr zur Wettbewerbsbeschränkung bei als das Verhalten der Wirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb aus der Sicht der Monopolkommission

Von *Erhard Kantzenbach*, Hamburg

I.

Gemäß § 24b GWB besteht der gesetzliche Auftrag der Monopolkommission darin:

1. die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik regelmäßig zu begutachten und
2. die Anwendung der §§ 22 bis 24a GWB, also der Bestimmungen über die Mißbrauchsaufsicht und die Fusionskontrolle zu würdigen.
   Diese beiden Aufgabenstellungen decken den Inhalt der Haupt- und Sondergutachten voll ab, mit einer Ausnahme. Der Bundeswirtschaftsminister muß
3. bevor er aus Gemeinwohlgründen einen vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschluß gemäß § 24 Abs. 3 erlaubt, eine gutachtliche Stellungnahme der Monopolkommission einholen. Bis zur letzten Gesetzesnovelle konnte er dies tun, war aber dazu nicht verpflichtet.

Wenn ich mich nun frage, bei welchen Problemen, die die Kommission beraten hat, ein Einfluß des Staates auf die Konzentration feststellbar war, so muß ich eigentlich antworten, *bei allen*. Tatsächlich ist in unserem Wirtschaftssystem der Staat

— als ordnungspolitischer Gesetzgeber
— als ablaufspolitische Steuerungsinstanz und
— als Anbieter von Kollektivgütern

so allgegenwärtig, daß ein Konzentrationsvorgang ohne seine zumindest indirekte Mitwirkung kaum denkbar ist. Ich muß also mehr oder weniger willkürlich einige Zusammenhänge herausgreifen, in denen m. E. der Einfluß des Staates besonders deutlich hervortritt. Ich bemühe mich dabei, einige kontroverse Fragen aufzugreifen.

Dabei werde ich die *Wettbewerbspolitik im engeren Sinne,* insbesondere die Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt und die Novellierung der ihr zugrundeliegenden gesetzlichen Bestimmungen, ausklammern. Natürlich ist in der Wettbewerbspolitik der Einfluß des Staates auf die Konzentration am offensichtlichsten. Aber sie war schon häufig Gegenstand detaillierter Betrach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tungen auch in unserer Arbeitsgruppe. Ich interpretiere unser heutiges Thema so, daß es um die *unbeabsichtigten* Konzentrationseffekte bei staatlichen Aktivitäten geht, die primär auf andere Ziele gerichtet sind. Dabei mögen sie um der anderen Ziele willen durchaus bewußt in Kauf genommen werden.

Unter diesem Aspekt gehe ich auf drei Fragenkreise aus den Untersuchungen der Monopolkommission ein:

1. auf die Auswirkungen der Gemeinwohlerlaubnis des Bundeswirtschaftsministers in Fusionsfällen,
2. auf das Verhalten des Staates als Eigentümer oder Miteigentümer von Unternehmen und
3. auf die konzentrationsfördernden Einflüsse des staatlichen Einnahmen- und Ausgabenverhaltens.

II.

Ich beginne mit der sog. *Gemeinwohlerlaubnis*.

Bekanntlich hat der Bundeswirtschaftsminister gemäß § 24 Abs. 4 GWB die Möglichkeit, Unternehmenszusammenschlüsse, die vom Bundeskartellamt untersagt wurden, auf Antrag der Unternehmen zu erlauben: „wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluß durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist".

Im Gegensatz zu der gerichtlichen Überprüfung der Kartellamtsbeschlüsse hat die Entscheidung des Ministers davon auszugehen, daß die Ermittlungen des Bundeskartellamtes über die wettbewerblichen Auswirkungen des Zusammenschlusses korrekt sind. Die gesetzliche Bestimmung berücksichtigt vielmehr die Möglichkeit eines Zielkonfliktes zwischen den wettbewerbspolitischen Zielen des GWB und anderen wirtschaftspolitischen Zielen (gesamtwirtschaftlichen Vorteilen) oder Zielen aus anderen Bereichen staatlicher Politik (überragendes Interesse der Allgemeinheit).

Diese Fälle können nicht mehr von dem allein auf wettbewerbspolitische Ziele orientierten Bundeskartellamt entschieden werden, sondern bedürfen einer politischen Abwägung. In den Fällen, in denen auch nichtökonomische Ziele berührt werden, ist streng genommen sogar der Bundeswirtschaftsminister überfordert.

Die Gemeinwohlklausel in der Fusionskontrolle ist häufig kritisiert worden. Vor allem bei Wissenschaftlern, die sich der Sicherung eines freien Wettbewerbs verpflichtet fühlen, besteht die Sorge, ein von politischer Unterstützung abhängiger Minister könnte bei der Ausübung seiner Kompetenz dem Druck privater Interessen zu Lasten des Wettbewerbs nachgeben. Gewichtiger noch scheint mir das Argument, daß die Möglichkeit der Gemeinwohlerlaubnis von den fusionswilligen Unternehmen von vornherein einkalkuliert werden kann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und deshalb die Suche nach alternativen, wettbewerbsunschädlichen Lösungen vernachlässigt wird. Obwohl ich diese Argumente anerkenne und nicht gering gewichte, halte ich dennoch die Gemeinwohlklausel grundsätzlich für unverzichtbar. Wer für ihre Abschaffung plädiert, muß entweder die Möglichkeit eines Konflikts zwischen wettbewerbspolitischen und anderen politischen Zielen leugnen oder im Falle des Konflikts für einen absoluten Vorrang der Wettbewerbspolitik eintreten.

Beide Auffassungen scheinen mir überzogen zu sein.

III.

Für den theoretisch geschulten Ökonomen stellt sich diese Frage besonders klar beim möglichen *Konflikt zwischen Wettbewerbsintensität und Massenproduktionsvorteilen* (economies of scale). Die Monopolkommission hat diese Frage sehr eingehend im Zusammenhang mit dem Zusammenschluß Kaiser-Preussag-VAW diskutiert.[1] Die dazu vorgeschlagene, m.E. einzig vertretbare Lösung knüpft an die in der Wirtschaftstheorie übliche Unterscheidung von *real economies*, also realwirtschaftlicher Einsparung von Produktionsfaktoren im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozeß und *financial economies* an, die nur einzelwirtschaftlich auf Kosten anderer erzielt werden. Ich bin der Auffassung, daß eine wirtschaftstheoretisch einwandfreie Definition des Gesetzesbegriffs „gesamtwirtschaftliche Vorteile" alle real economies umfassen muß, unabhängig davon, wem sie letztlich zufließen. Aus den bekannten Schwierigkeiten, Verteilungswirkungen zu beurteilen, halte ich insbesondere nichts davon, die Weitergabe der Vorteile durch die Unternehmen an die Nachfrager zum Kriterium gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit zu machen, wie dies teilweise in der juristischen Literatur erfolgt.[2]

Die theoretische Beschreibung des Problems wirft somit m.E. keinerlei grundlegende Probleme auf. Schwierigkeiten entstehen aber bei der Entscheidung über den konkreten Einzelfall. Bei diesem Schritt plädiere ich für Zurückhaltung bei der Gemeinwohlerlaubnis von Zusammenschlüssen aus Gründen von scale economies.

Erstens — führen Zusammenschlüsse nicht immer zur *tatsächlichen Realisierung* technisch möglicher scale economies. In dieser Hinsicht unterscheiden sie

[1] Sondergutachten 3, Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium u. Chemical Corporation, der PREUSSAG AG, und der Vereinigte-Industrie-Unternehmungen AG Baden-Baden 1975, TZ. 71-77.

[2] S. dazu Sondergutachten 3, TZ 75, *Bartram*, D., Zur Problematik der „Ministererlaubnis", WuW 1979, S. 372ff., insb. S. 376ff. *Langen*, Niederleithinger, Schmidt, Kommentar zum Kartellgesetz 5. Aufl., Neuwied 1977. *Kleinmann*, Bechtold, Kommentar zur Fusionskontrolle, Heidelberg 1977. *Westrick*, Loewenheim, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Kommentar 4. Aufl., Herrne/Berlin 1977. Kommentar zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Frankfurter Kommentar) Köln 1958ff. *v. Gamm*, Otto-Friedrich: Kartellrecht. Kommentar zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und zu Art. 85, 86 EWGV. Köln/Berlin/Bonn/München 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich grundsätzlich von einem Ausscheidungswettbewerb aufgrund internen Wachstums der stärksten Unternehmen. Dieser Ausscheidungsprozeß technisch suboptimaler Betriebe wird durch den Zusammenschluß häufig verhindert. Der durch den Zusammenschluß entstandene Marktbeherrscher hat wohl die Möglichkeit zur späteren Realisierung der scale economies, er wird aber nicht immer durch die Marktkräfte dazu gezwungen.

Zweitens führt die Feststellung zu erwartender gesamtwirtschaftlicher Vorteile nicht automatisch zur Gemeinwohlerlaubnis des betreffenden Zusammenschlusses. Vielmehr sind die gesamtwirtschaftlichen Vorteile *abzuwägen* gegen die zu erwartende Wettbewerbsbeschränkung. Bei dieser Abwägung liegt der weite Beurteilungsspielraum des Ministers. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der Realisierung von scale economies in der Regel um den einmaligen Schritt einer Verbesserung der technischen Effizienz handelt. Erkauft wird sie durch eine Verschlechterung der Wettbewerbsfunktionen und diese erschöpfen sich nicht in einer einmaligen Verschlechterung der allokativen Effizienz. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus mögliche laufende Verschlechterungen der Innovationsfähigkeit und der Anpassungsfähigkeit der betreffenden Märkte und Industrien. Diese Asymmetrie der zu erwartenden Wirkungen veranlaßte die Kommission, zu erwartenden scale economies in der Abwägung nur geringes Gewicht beizumessen.[3]

Scale economies und ähnliche Rationalisierungsvorteile stellen m.E. den theoretisch interessantesten Fall gesamtwirtschaftlicher Vorteile dar.

In der Realität sind sie aber keineswegs besonders häufig. Von den insgesamt fünf Fusionsfällen, die die Kommission im Auftrag des Ministers zu begutachten hatte, wurden sie nur im Falle Kaiser-Preussag-VAW vorgetragen. Dieser Antrag wurde aber vom Minister auf Empfehlung der Kommission abgelehnt, weil sich nach deren Auffassung der Rationalisierungserfolg auch durch ein weniger wettbewerbsbeschränkendes Kooperationsabkommen hätte erreichen lassen.

IV.

Am häufigsten vorgetragen wird von den betroffenen Unternehmen das Argument der *Arbeitsplatzerhaltung*. Zumindest hilfsweise taucht es in allen fünf Fällen auf. Außerdem hat es in der Diskussion des Falles Karstadt-Neckermann eine zentrale Rolle gespielt, obwohl der Fall letztlich vom Bundeskartellamt aufgrund der Abwägungsklausel des § 24 Abs. 1 genehmigt worden ist.[4]

Die Monopolkommission hat dem Arbeitsplatzargument immer mit großer Skepsis gegenüber gestanden, nicht weil sie die Erhaltung von Arbeitsplätzen nicht als vorrangiges wirtschaftspolitisches Ziel anerkannt hätte, sondern weil

[3] S. Sondergutachten 3, TZ 77.

[4] S. dazu Monopolkommission Sondergutachten 5, Zur Entwicklung der Fusionskontrolle, in: Sondergutachten 4-6, Baden-Baden 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie Unternehmenszusammenschlüsse in der Regel als *ungeeignetes Mittel* ansah, dieses Ziel zu erreichen.

Von den betroffenen Unternehmen wird dazu vorgetragen, daß das aufzukaufende Unternehmen allein nicht mehr wettbewerbsfähig sei und deshalb bei Untersagung des Zusammenschlusses aus dem Markt scheiden müsse, wobei die betreffenden Arbeitsplätze verloren gehen würden. Diese Argumentation greift zu kurz. Zu berücksichtigen sind zusätzlich die Gründe, die die mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens verursacht haben. Diese sind vorwiegend darin zu suchen,

— daß in der betreffenden Industrie Überkapazitäten bestehen, die die Grenzanbieter zum Ausscheiden zwingen und bzw. oder
— daß die Geschäftspolitik des gefährdeten Unternehmens falsch war, insbesondere, daß branchenübliche Rationalisierungsmaßnahmen unterblieben.

In beiden Fällen kann von einem Zusammenschluß mit einem wettbewerbs- und finanzstarken Partner gesamtwirtschaftlich kein Beschäftigungseffekt erwartet werden. Im ersten Fall mögen die Arbeitsplätze des Grenzanbieters durch den Zusammenschluß gesichert werden. Die Überkapazität der Branche wird dadurch aber nicht beseitigt. Vielmehr geht der „Schwarze Peter" nun an den nächstschwächeren Konkurrenten, der durch den Zusammenschluß zum Grenzanbieter wird. Im Fall unterlassener Rationalisierung werden nicht einmal die Arbeitsplätze des aufgekauften Unternehmens gesichert. Vielmehr wird dem neuen Eigentümer des Unternehmens nichts anderes übrigbleiben, als die notwendige Rationalisierung und die damit verbundenen Freisetzungen möglichst bald nachzuholen. Die Fälle Babcock-Artos und Karstadt-Neckermann bilden dafür eindrucksvolle Beispiele.[5]

Wenn also durch einen Zusammenschluß insgesamt die Beschäftigung nicht erhöht oder wenigstens gesichert werden kann, so kann der gesamtwirtschaftliche Vorteil allenfalls darin liegen, daß die gefährdeten Arbeitsplätze besonders wertvoll sind. Diese Möglichkeit ist von der Kommission ausdrücklich anerkannt worden, wenn es sich um Arbeitsplätze in strukturschwachen Gebieten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit handelt (Kaiser-Preussag-VAW)[6] oder wenn es sich um Arbeitskräfte handelt, die in ihrer Gesamtheit über ein besonders hochqualifiziertes know how verfügen (Thyssen-Hüller-Hille).[7]

V.

Die spektakulärsten Zusammenschlußfälle, die aufgrund einer Gemeinwohlentscheidung des Ministers vollzogen werden konnten, stammen aus dem

[5] Monopolkommission, Hauptgutachten 2, Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen, Baden-Baden 1978, TZ 452-462.

[6] Sondergutachten 3, TZ 91.

[7] Sondergutachten 6, Zusammenschluß der Thyssen Industrie AG mit der Hüller-Hille GmbH, in: Sondergutachten 4-6, Baden-Baden 1977, TZ 43ff. und 54ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Energiesektor, und an beiden war die im Mehrheitsbesitz des Bundes befindliche Veba AG maßgeblich beteiligt. In beiden Fällen wurde der wichtigste gesamtwirtschaftliche Vorteil in einer Steigerung der Versorgungssicherheit der Bundesrepublik mit Primärenergie gesehen.

Bei dem Zusammenschluß VEBA-Gelsenberg 1973/74 ging die Initiative von der Bundesregierung aus. Ihr Ziel war es, einen möglichst großen und starken nationalen Energiekonzern zu schaffen, der als Marktpartner der OPEC-Staaten und als Wettbewerber der Öl-Multis deren Marktmacht wenigstens teilweise neutralisieren könnte.[8]

Pikanterweise wurde dieser Zusammenschluß fünf Jahre später durch Verkauf der Gelsenberg AG an die BP großenteils wieder rückgängig gemacht. Bei diesem Geschäft sah die Bundesregierung den gesamtwirtschaftlichen Vorteil vor allem in der Verstärkung des Engagements der BP, mit ihrer reichen Verfügbarkeit über Erdöl und Erdgas, in der Bundesrepublik.[9]

Obwohl sich die Politik des Bundeswirtschaftsministers somit ex post als widersprüchlich erwiesen hat, ist dem Minister daraus meiner Beurteilung nach kaum ein Vorwurf zu machen. Aufgrund der zu den jeweiligen Zeitpunkten bestehenden Situation und den vorhandenen Erfahrungen sind m.E. beide Entscheidungen zu rechtfertigen. Die Monopolkommission jedenfalls hat in beiden Fällen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile so beurteilt wie der Bundeswirtschaftsminister.

Daß ihre Empfehlungen dennoch von der später getroffenen Ministerentscheidung wesentlich abwichen, ist auf das große Gewicht zurückzuführen, das die Kommission der Offenhaltung des Substitutionswettbewerbs zwischen verschiedenen Energieträgern beimißt.

Wenn wir abschließend zu einem generellen Urteil über die Ministererlaubnis kommen wollen, so kann dies nach meiner Ansicht aufgrund der bisherigen Erfahrungen nur lauten, daß sich dieses Instrument bewährt hat. Ich sehe weder bei den gesetzlichen Bestimmungen noch bei der Anwendungspraxis die Notwendigkeit grundsätzlicher Änderungen. Die Erfahrungen zeigen, daß der Ermessenspielraum, der durch unsichere Zukunftserwartungen und Abwägung alternativer Ziele auszufüllen ist, sehr weit ist.

VI.

Das Verhalten des *Staates als Eigentümer oder Miteigentümer von Unternehmen* hat die Monopolkommission von Anfang an beschäftigt. Anläßlich des Zusammenschlusses VEBA-Gelsenberg vertrat die Kommission im Gegensatz

[8] S. Monopolkommission, Sondergutachten 2, Wettbewerbliche und strukturelle Aspekte einer Zusammenfassung von Unternehmen im Energiebereich (VEBA/Gelsenberg) Baden-Baden 1975.

[9] Monopolkommission, Sondergutachten 8, Zusammenschlußvorhaben der Deutschen BP AG und der VEBA AG, Baden-Baden 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum Bundesfinanzminister die heute unbestrittene Auffassung, daß auch Zusammenschlüsse öffentlicher Unternehmen unter die Fusionskontrolle fallen.[10] Im ersten Hauptgutachten wies die Kommission bei der Kritik der sog. Anschlußklausel des § 24 Abs. 8, Ziffer 2 darauf hin, daß Großunternehmen im öffentlichen Eigentum besonders stark beim Aufkauf kleiner und mittlerer Unternehmen beteiligt waren und somit erheblich zum Fortschritt der Konzentration beitrugen.[11]

In jüngster Zeit hat sich die Kommission mit dem *Marktverhalten der Deutschen Bundespost im Fernmeldebereich* befaßt.[12] Ausgangspunkte für die Untersuchung waren einerseits die u. a. vom Bundesrat vorgetragene Aufforderung, das Nachfrageverhalten der öffentlichen Hand zu untersuchen, andererseits die zunehmende Kritik in der Öffentlichkeit an der restriktiven Zulassungspolitik und der expansiven Eigenbeteiligung der Post beim Angebot neuer Fernmeldeendgeräte.

Die Anhörung von Vertretern der Post und der betroffenen Industrie haben bei mir den Eindruck hervorgerufen, daß sich die Post ähnlich verhält, wie man es von einem diversifizierten privaten Großunternehmen unter gleichen Voraussetzungen erwarten würde. Im Fernmeldewesen findet gegenwärtig ein lebhafter technischer Fortschritt statt, der einerseits zu einer Kostensenkung bei den Vermittlungs- und Übertragungsleistungen, andererseits zu einer Differenzierung der angebotenen Leistungen führt. Für das Unternehmen Post ergibt sich daraus die Möglichkeit, Personal einzusparen und erhebliche Gewinne anzusammeln. Folgen wir dem Ansatz der Organisationstheorie[13] so muß es im Interesse fast aller an der Entscheidungsfindung beteiligten Angehörigen dieser Organisation liegen, die Entlassung von Arbeitskräften und die Ausschüttung von Gewinnen zu vermeiden. Ein Unternehmen in dieser Situation wird vielmehr nach Anlage- und Beschäftigungsmöglichkeiten für seine Ressourcen in Sektoren mit expandierender Nachfrage suchen. Auf diese Weise kann es die Ansprüche seiner Beschäftigten nach steigendem Einkommen und Status am ehesten befriedigen. Genau so verhält sich die Deutsche Bundespost, und sie wird dabei, wie nicht anders zu erwarten, von der Deutschen Postgewerkschaft kräftig unterstützt. So ist die Post bestrebt, bei der Entwicklung neuer Telekommunikationsdienste nicht nur die Vermittlungs- und Übertragungsdienste bereitzustellen, sondern auch bei der Vermietung und Wartung der immer vielseitiger werdenden Endgeräte maßgeblich beteiligt zu sein.

An sich ist dieses Verhalten durchaus marktwirtschaftskonform. Problematisch ist es deshalb, weil die Deutsche Bundespost

---

[10] Sondergutachten 2, TZ 1 und 29.

[11] Hauptgutachten 1, Mehr Wettbewerb ist möglich, Baden-Baden 1976, TZ 860.

[12] Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Baden-Baden 1981.

[13] S. z. B. *Cyert* R. M., *March*, J. G., A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Clifts, N. J. 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— erstens kein Privatunternehmen ist, sondern insbesondere bei der Zulassung von Fernmeldegeräten, die von Privaten hergestellt und angeboten werden, hoheitliche Aufgaben hat und

— zweitens, weil sie nicht in allen ihren unternehmerischen Tätigkeiten im Wettbewerb steht, sondern im Netzbetrieb über ein technisch begründetes und rechtlich gesichertes Monopol verfügt.

Es besteht somit theoretisch die Möglichkeit, daß die Post

— die Zulassung neuer Endgeräte restriktiv handhabt, um ihre Wettbewerbsposition auf den Endgerätemärkten zu stärken und
— Überschüsse, die sie im Netzbetrieb erwirtschaftet, zur Kostendeckung im Endgerätebereich einsetzt, um dort im Wettbewerb besonders preisgünstig anbieten zu können.

Beide Vorwürfe sind in den Anhörungen der Monopolkommission von einigen Verbänden in der einen oder anderen Form tatsächlich erhoben worden.

Auf der anderen Seite hat die Bundespost darauf hingewiesen, daß ihr aus der gleichzeitigen Erfüllung aller drei Aufgaben, also

— aus dem Netzbetrieb
— aus der Zulassung von Endgeräten und
— aus der Angebotsbeteiligung bei Endgeräten

Kosteneinsparungen durch sog. Verbundvorteile (economies of scope) entstehen würden. Aus Gründen gesamtwirtschaftlicher Rationalität müßten ihr deshalb alle drei Tätigkeitsbereiche erhalten bleiben. Wir haben es also — wenn diese Behauptungen richtig sind — hier wieder mit einem Dilemma zwischen Wettbewerbsoptimierung und Kostenminimierung zu tun — ähnlich dem schon klassischen Dilemma zwischen scale economies und Anbietervielzahl.

Für dieses Dilemma werden, wenn ich recht sehe, z. Z. zwei Lösungsmöglichkeiten angeboten. Die erste stammt von von Weizsäcker, Müller und Knieps, die im Auftrag der Monopolkommission ein Untergutachten erstellt haben und ihren Vorschlag inzwischen bei verschiedenen Gelegenheiten vorgetragen haben.[14] Diese Autoren gehen davon aus, daß letztlich nur der Markt darüber entscheiden könne, ob die von der Post behaupteten Verbundvorteile tatsächlich existieren oder nicht. Sie fordern daher, der Post im Endgerätebereich zwar alle Monopolrechte zu nehmen, sie aber als gleichberechtigten Wettbewerber auf allen Endgerätemärkten zuzulassen. Zu verhindern, daß die Post dabei ihr Netzmonopol oder ihre Zulassungsfunktion zu Wettbewerbsvorteilen auf dem Endgerätemarkt mißbraucht, sei Aufgabe einer einzurichtenden Verhaltenskontrolle.

---

[14] *Knieps*, Müller, *v. Weizsäcker*, Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden 1981, insb. S. 125ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Monopolkommission konnte sich diesem Vorschlag nicht anschließen. Zunächst steht sie, aufgrund der Erfahrungen mit der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, den Möglichkeiten einer Verhaltenskontrolle sehr skeptisch gegenüber. Wo immer möglich, gibt sie daher marktstrukturellen Eingriffen den Vorzug. Darüber hinaus war ihr nicht einsichtig, worin die Verbundvorteile bestehen sollen, die der Post aus der Beteiligung am Endgerätemarkt für ihre übrigen Aufgaben erwachsen sollen. (Im Gegensatz dazu sind die Verbundvorteile in der Form unmittelbar verwendbarer Erfahrungen für die Zulassung von Endgeräten, die aus dem Netzbetrieb entstehen, ohne weiteres einsichtig.)

Die Kommission hat sich daher dafür entschieden, die hoheitliche Zulassungsfunktion und den Monopolbetrieb des Netzes vereint in der Hand der Post zu belassen. Es soll dieser jedoch prinzipiell untersagt werden, als Wettbewerber zu privaten Unternehmen auf den Endgerätemärkten aufzutreten. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz soll aufgrund der technischen Besonderheiten lediglich beim einfachen Fernsprechhauptanschluß gemacht werden.

Die Kommission glaubt, daß dieser Vorschlag besonders geeignet ist, einem weiteren Vordringen der Post aus ihrem Monopolbereich in immer weitere Wettbewerbsmärkte Schranken zu setzen.

VII.

Bei der Betrachtung des Einflusses des Staates auf den Wettbewerb aus der Sicht der Monopolkommission war ich zunächst auf die Gemeinwohlentscheidungen des Bundeswirtschaftsministers im Rahmen der Fusionskontrolle eingegangen. Danach hatte ich auf das Verhalten des Staates als Unternehmer hingewiesen und hatte dabei die Frage nach einer sinnvollen Begrenzung des Postmonopols diskutiert. Als dritten Fragenkreis, in dessen Zusammenhang ich das Thema behandeln will, hatte ich eingangs die *konzentrationsfördernden Einflüsse staatlicher Einnahmen und Ausgaben* genannt. Bei diesem Fragenkomplex kann ich mich jedoch kurz fassen, da die Untersuchungen der Kommission dazu noch in den ersten Anfängen stehen.

Von Seiten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie sind die Vorschläge der Monopolkommission zur Verschärfung der Fusionskontrolle verschiedentlich als Symptomkuriererei kritisiert worden. Die Kommission wurde aufgefordert, statt dessen lieber die zugrundeliegenden *Ursachen der Unternehmenskonzentration* zu untersuchen.[15] Dieser Aufforderung hat sich in seiner Stellungnahme zum dritten Hauptgutachten auch der Bundesrat angeschlossen.[16]

Ein kollektives Gremium wie die Monopolkommission ist in seiner Arbeitskapazität und in seiner Konsensfähigkeit weit überfordert, wenn es ein so

[15] Z. B. bei der Anhörung des Bundeswirtschaftsministeriums zum 3. Hauptgutachten der Monopolkommission am 18. 12. 1980.

[16] Drucksache 236/79 (Beschluß).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grundlegendes und komplexes Thema wie die Ursachen der Konzentration umfassend bearbeiten wollte. Wir werden uns deshalb darauf beschränken, jeweils einzelne mögliche Konzentrationsursachen herauszugreifen und auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen. Dabei soll allerdings versucht werden, diese einzelnen Wirkungszusammenhänge in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, der die Abschätzung ihrer relativen Bedeutung ermöglicht.

Einflüsse des Staates auf die Konzentrationsentwicklung und damit auf den Wettbewerb wird man zunächst von den staatlichen Einnahmen und Ausgaben erwarten. Nachdem im Jahre 1968 die Allphasenumsatzsteuer und 1977 das Schachtelprivileg bei der Einkommens- und Körperschaftsteuer wegen ihrer konzentrationsfördernden Wirkung fortgefallen ist, konzentriert sich die Kritik jetzt auf das Schachtelprivileg bei der Vermögensteuer.

Die konzentrationsfördernde Wirkung entsteht dadurch, daß das Eigentum an Kapitalgesellschaften nach wie vor von der Vermögensteuer doppelt erfaßt wird, nämlich bei der Kapitalgesellschaft und beim Aktionär, daß von dieser Doppelbesteuerung aber Schachtelbeteiligungen ausgenommen sind. Es besteht also ein steuerlicher Anreiz, Kapitalbeteiligungen auf mindestens 25 v.H. aufzustocken.

Bei den Staatsausgaben sind in letzter Zeit vor allem die Förderungen bei Forschung und Entwicklung ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Mackscheidt und seine Mitarbeiter konnten für die Jahre 1967-1973 auch tatsächlich erhebliche Struktureffekte zugunsten von Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten feststellen.[17]

Erste Versuche der Monopolkommission, diese Zahlen fortzuschreiben, scheinen jedoch eine Beendingung, wenn nicht sogar eine Umkehr dieser Wirkung anzudeuten.

---

[17] *Mackscheidt*, Menzenwerth, Metzmacher-Helpenstell, Unternehmensgrößenspezifische Benutzerprofile von Staatsleistungen, Göttingen 1977, insb. S. 40ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Der Einfluß des Staates auf den Wettbewerb aus der Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft

Von *Hans Tietmeyer*, Bonn

Das Thema, das für das heutige Nachmittagsreferat vereinbart ist, umfaßt naturnotwendig ein sehr breites Spektrum. Ich konzentriere mich deswegen auf einige Aspekte, die mir besonders wichtig sind.

Im Jahreswirtschaftsbericht 1981 haben wir für den nationalen Bereich der Wettbewerbspolitik im wesentlichen zwei Aufgaben genannt. Einmal geht es um die konsequente Anwendung des kartellrechtlichen Instrumentariums, wie es verbessert und erweitert seit dem Inkrafttreten der Vierten Kartellgesetznovelle vor knapp einem Jahr zur Verfügung steht. Zum anderen soll auch in Bereichen, in denen Unternehmen der öffentlichen Hand in den Marktprozeß eingreifen und dabei nicht dem Kartellrecht unterliegen, mit Mitteln der Wettbewerbspolitik darauf hingewirkt werden, daß wettbewerbsschädigende Wirkungen unterbleiben.

Mit diesen beiden Aufgabenbereichen ist die Spannweite der Einflußnahme des Staates auf den Wettbewerb unter Einbeziehung der gesamten Skala, die zwischen diesen beiden Punkten liegt, angesprochen. Auf der einen Seite haben wir den wirtschaftspolitischen Kompetenzbereich des Staates, von der Wettbewerbs- über die Prozeß- bis zur datensetzenden generellen Strukturpolitik mit allen ihren Instrumenten, auf die ich hier nicht eingehen will. Auf der anderen Seite haben wir den Staat als den unmittelbaren Partner im Marktgeschehen, nämlich bei der Bereitstellung öffentlicher Güter oder bei der Nachfrage nach Gütern. Denn natürlich ist auch — oder sogar gerade — die Marktwirtschaft auf einen handlungsfähigen Staat angewiesen und damit auf die Notwendigkeit staatlicher Leistungserstellung und Bedarfsdeckung. Dieses läßt sich wohl selbst in einer idealkonstruierten Marktwirtschaft nicht leugnen.

Wie stets ist aber die Realität wesentlich vielschichtiger, als es diese einfache Darstellung andeutet. Sie entzieht sich einer schematischen Einordnung und entfaltet ein reges Eigenleben unterhalb dieser Abstraktion wirtschaftssystematischer Kategorien. So beschränkt sich der Staat bei der Beeinflussung unternehmerischer Entscheidungen eben keinesfalls nur auf das Setzen von Rahmenbedingungen, sondern wirkt zum Teil recht unmittelbar auf einzelwirtschaftliche Entscheidungen ein.

Das beginnt bereits beim kartellrechtlichen Instrumentarium, das ja nicht nur klare Grenzlinien in Form von Verboten und Untersagungstatbeständen kennt,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sondern zum Beispiel bei der Fusionskontrolle ein „Vorfeld der Verhandlung" zwischen Unternehmen und Bundeskartellamt, bei dem es um die fusionsrechtlich tolerable Ausgestaltung eines Zusammenschlußvorhabens geht. Hieraus kann sich je nach den konkreten Umständen des Einzelfalles ein sehr unmittelbarer Einfluß staatlicher Instanzen nicht nur auf die Fusionsbeteiligten, sondern auch auf die Wettbewerbsstruktur der betroffenen Märkte ergeben. Man darf, so meine ich, nicht die Augen davor verschließen, daß solche Vorfeldkontakte eine zweischneidige Sache sind. Einerseits haben die Unternehmen wohl legitimerweise einen Anspruch darauf, vom Amt zu erfahren, bei welcher Ausgestaltung ihres Vorhabens von einer Untersagung abgesehen werden kann. Andererseits gerät in solche Kontakte leicht das hinein, was ich ein Übermaß des sogenannten kooperativen Verwaltungsstils nennen möchte, und das ich — nicht nur im Kartellrecht, sondern auch sonst — für ordnungspolitisch gefährlich halte. Die Konsequenz ist: bei der Fusionskontrolle geht es nicht nur um das Problem der „willkürlichen" Untersagung. Hiergegen sind hinreichend wirksame Rechtsmittel gegeben. Mindestens ebenso sehr geht es um das Problem der „willkürlichen" Nichtuntersagung, die sich nicht nur der rechtlichen Überprüfung, sondern mindestens im Verfahren vor dem Bundeskartellamt — hier liegt ein Unterschied zur Ministererlaubnis — weitgehend auch einer Transparenz und Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzieht.

Als ein weiteres Beispiel für einen unmittelbaren Einfluß des Staates sei seine Informationspolitik genannt, die eigentlich wettbewerblich neutral gestaltet sein sollte. Daran mangelt es allerdings, wenn nur wenige Zugang zu den relevanten Informationen erhalten. Im Außenwirtschaftsverkehr mit Staatshandelsländern, aber auch mit erdölproduzierenden Staaten und vielen Ländern der Dritten Welt ist es in den vergangenen Jahren häufig zur Bildung sogenannter gemischter Kommissionen und Delegationen gekommen. In ihnen finden sich nicht nur Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, sondern auch einzelne Unternehmer. Da in diesen Gremien nicht nur allgemeine Bedingungen der Handelsbeziehungen, sondern auch konkrete Projekte erörtert werden, ergeben sich leicht für den Outsider unüberwindbare Marktzutrittsschranken. Denn die Mitgliedschaft in offiziellen Kommissionen und Delegationen bedeutet gerade in Staatshandelsländern so etwas wie eine De-facto-Akkreditierung, die erhebliche Präferenzen bei Einzelgeschäften bewirken kann.

Ähnlich problematisch sind auch Tatbestände, die unter dem bereits erwähnten Stichwort der „kooperativen Lösungen" Eingang in die wirtschaftspolitische Praxis gefunden haben. Typisch für diesen Bereich sind die unter dem Eindruck der Energie- und Rohstoffverknappung getroffenen Vereinbarungen zum Beispiel zur Sicherung der Versorgung auch freier Tankstellen im Krisenfall, zur Reinvestition der sogenannten windfall-profits aus heimischer Erdöl- und Erdgasgewinnung, zur Bevorratung sensibler Rohstoffe, wobei dieses Projekt derzeit aus budgetären Gründen nicht weiter verfolgt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies sind einige Beispiele, die die eine Seite der eingangs erwähnten Skala staatlicher Einflußnahme betreffen. Ähnliche Überschreitungen der klassischen Grenze der Wettbewerbsneutralität gibt es aber selbstverständlich auch auf der anderen Seite. Die öffentliche Hand nimmt als Marktteilnehmer in vielfacher Hinsicht bewußt Einfluß auf Wettbewerbsbedingungen und Wettbewerbsstruktur. Ich nenne hier nur Stichworte wie die Beschaffungspolitik der Ressorts und anderer staatlicher Stellen, die Privilegierung einer Luftfahrtgesellschaft durch die interne Weisung, nur mit ihr Dienstreisen durchzuführen, oder die Verknüpfung von Förderungsrichtlinien für EDV-Anlagen mit ihrer Beschaffung. Diese Liste kann verlängert werden.

Ohne die Beispiele jetzt im einzelnen werten zu wollen, bleibt festzuhalten, daß sie heute wirtschaftspolitische Praxis widerspiegeln — eine Praxis, die teils erheblich anders aussieht, als es die ordnungspolitische Systematik nahelegen würde. Tatsächlich hat sich ein breites Spektrum von Interventionen mit mehr oder minder wettbewerbsverzerrenden Wirkungen herausgebildet. Dies gilt — und soll nicht verschwiegen werden — auch für das Aktionsfeld des Bundeswirtschaftsministeriums. Allerdings hat es vor den „Sündenfällen" stets heftige interne Diskussionen innerhalb des Hauses gegeben und nicht selten sind weitere problematische Eingriffe verhindert worden.

Auf diese beispielhaft eingegrenzten Bereiche wirtschaftspolitischen Handelns möchte ich nun das Thema konzentrieren. Denn wettbewerblichen Einfluß nehmen staatliche Instanzen im Grunde durch jedes Tätigwerden, praktisch durch jeden Verwaltungsakt. Von besonderem wirtschaftspolitischen Interesse ist aber eben jene Grauzone von Eingriffen, durch die das eindeutig ordnungskonforme Instrumentarium der Wirtschaftspolitik ausgedehnt worden ist, ohne daß die einzelnen Maßnahmen ohne weiteres schon dem Bereich dirigistischer Interventionen zuzuordnen wären. Die ordnungs- und wettbewerbspolitische Grenzlinie kann vielfach nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände markiert werden. Hierzu gehört auch, daß in der Praxis stets die politische Alternative mit zu bedenken ist. Daher kann unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten bisweilen die zweitbeste Lösung zweckmäßig sein, nämlich dann, wenn der eindeutig ordnungskonforme Weg nicht durchsetzbar ist oder nicht rasch genug Erfolg verspricht und somit nur noch problematischere Alternativen zur Verfügung stehen. Ich will jetzt nicht die Theorie des second best bemühen, doch sind dies Überlegungen, die den wirtschaftspolitischen Praktiker sehr wohl oft bedrängen und bedrücken.

Für beide Bereiche, die ich einleitend genannt habe — die Einflußnahme des Staates auf den Marktprozeß im Rahmen seiner wirtschaftspolitischen Zielsetzung und zum anderen im Rahmen der staatlichen Bedarfsdeckung und Leistungserstellung —, versuche ich nun anhand einzelner ausgewählter Beispiele, die Problematik dieser Grauzone staatlichen Handelns etwas näher auszuleuchten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der tatsächlich von den wirtschaftspolitischen Instanzen in der Bundesrepublik auf die Entscheidungen der Unternehmen ausgeübte Einfluß ergibt sich in den unterschiedlichen Politikbereichen nach wie vor zumeist aus dem Einsatz von Instrumenten, die positive oder negative Anreize setzen. Sie sind in wettbewerbspolitischer Hinsicht grundsätzlich unproblematisch, soweit sie den Charakter von generellen Datenänderungen für alle oder doch für die Mehrzahl der Marktteilnehmer haben. Denn in diesem Fall ist die Selektionsfunktion innerhalb der gesetzten Daten weiterhin dem Markt überlassen. Zu denken ist hier beispielsweise an das geld- und kreditpolitische Instrumentarium der Bundesbank, obwohl es auch hier eine intensive Diskussion gibt, und weitgehend ebenfalls an die Ausgestaltung von Steuern und Abgaben, soweit nicht bewußt eine Differenzierung beabsichtigt ist. Im Hinblick auf das Steuersystem ist allerdings zu berücksichtigen, daß selbst dort, wo spezielle Begünstigungen oder Belastungen für einzelne Unternehmensgruppen eingebaut sind, es sich immer noch um relativ breit angelegte Wirkungskategorien und nicht um Einzelentscheidungen gegenüber bestimmten Unternehmen handelt. Ich denke hier an die Reformen im Bereich der Gewerbesteuer, wo durch Einführung von Freibeträgen unterschiedliche Wirkungen auf bestimmte Unternehmensgruppen intendiert sind; ich denke ferner an die Ausgestaltung des carry back für kleinere Unternehmen. Sehr viel problematischer ist dagegen der nächste Schritt, der die Auswahl der im einzelnen Betroffenen der Ministerialbürokratie oder den Finanzämtern überläßt. Nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sind zum Beispiel eine Reihe von Vergünstigungen davon abhängig, daß die betreffende Unternehmensentscheidung von einer Behörde als „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig" beurteilt wird. Diese gesetzlich übertragene Befugnis gibt der zuständigen Verwaltung eine sehr unmittelbare Einflußmöglichkeit auf konkrete Unternehmensentscheidungen mit nicht selten gravierenden Auswirkungen auf den Wettbewerb.

In dieser Hinsicht besondere Bedeutung haben die Regelungen im Steuerrecht — § 6 b Einkommensteuergesetz und § 4 Auslandsinvestitionsgesetz — gewonnen. Hinzu kommt der gesamte Bereich der Investitionszulagen. Der § 6 b EStG gibt beispielsweise die Möglichkeit, den Gewinn aus der Veräußerung von Kapitalanteilen beim Erwerb neuer Anteile an Kapitalgesellschaften von den Anschaffungs- und Herstellungskosten abzusetzen, sofern der Bundeswirtschaftsminister bestätigt, daß „der Erwerb volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig und geeignet ist, die Unternehmensstruktur eines Wirtschaftszweiges zu verbessern oder einer breiten Eigentumsstreuung zu dienen." Zur Objektivierung dieser Entscheidungen haben wir zwar verwaltungsinterne Kriterien aufgestellt. Es bleibt aber in der Regel doch ein nicht unerheblicher Spielraum für die Beurteilung des einzelnen Antrags, der nicht selten in kontroversen Auffassungen der an der Entscheidungsfindung beteiligten Referate und Ressorts zum Ausdruck kommt.

Je nach der Ausnutzung dieses Ermessensspielraums kann es zweifelsohne zu einer ordnungs- und wettbewerbspolitisch bedenklichen Steuerung durch die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftspolitischen Instanzen kommen. So halte ich es unter wettbewerblichen Aspekten für besonders problematisch, daß beispielsweise Kapitalgesellschaften unter bestimmten Umständen die Kapitalerhöhung im eigenen Unternehmen als volkswirtschaftlich besonders förderungswürdiger Erwerb genehmigt wird, während Personengesellschaften eine adäquate Anlagemöglichkeit versperrt ist.

Das heißt nicht, daß ich § 6 b Einkommensteuergesetz oder § 4 Auslandsinvestitionsgesetz vom Grundsatz her in Zweifel ziehen will. Im Gegenteil: ich halte beide Bestimmungen aus wirtschaftspolitischer Sicht für unverzichtbar, um die Fungibilität von Unternehmensbeteiligungen zu fördern. Nur finden sich hier dezisionistische Elemente, die im Einzelfall aufgrund der gesetzlichen Konstruktion außerordentlich problematisch werden können. Ordnungspolitisch richtiger — und dafür plädiere ich seit längerer Zeit — wäre zweifelsohne eine generelle Regelung, die keine Einzelentscheidung mehr erforderlich macht.

Als ein weiterer Problemkreis im Hinblick auf die Wettbewerbswirkungen ist die Forschungsförderung zu nennen. Herr Broichhausen hat vor kurzem in der FAZ seine Kritik wie folgt zusammengefaßt: „Die schlimmsten Folgen des forschungspolitischen Irrweges treten immer klarer zutage. Steuergelder werden durch falsche und unzureichend kontrollierte Entscheidungen einer ausgeuferten Forschungsbürokratie verplempert. Der Wettbewerb wird verzerrt, weil die Fördermittel ungleich und mit dem finanziellen Schwergewicht auf wenige Unternehmen verteilt werden. Ganze Wirtschaftszweige und wissenschaftliche Disziplinen werden diskriminiert, weil sie von der Forschungsbehörde nicht als förderungswürdig anerkannt sind oder zu kurz gehalten werden. Mit der Auswahl von Programmen und Projekten wird Investitionslenkung und vorausschauende Parteiprogrammatik praktiziert."

Ich schließe mich diesem Zitat nicht Wort für Wort an. Unbestritten ist sicherlich, daß der Staat grundsätzlich in diesem Bereich den wirtschaftspolitischen Auftrag hat, aktiv dazu beizutragen und Bedingungen zu schaffen, daß Forschung in ausreichendem Maße stattfindet. Unbestritten ist aus meiner Sicht auch, daß es einzelne Projekte geben kann, die für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung sind, deren technische und wirtschaftliche Risiken aber so extrem hoch sind und deren Forschungs- und Entwicklungsaufwand so erheblich ist, daß nicht einmal finanzstarke Unternehmen — zumindest nicht in der politisch gewünschten Frist — ihre Realisierung in Angriff nehmen können. Jeder dieser aufgeführten Aspekte verdient eine detaillierte Betrachtung. Gleichwohl möchte ich hier nicht im einzelnen darauf eingehen, wie eng oder weit die genannten Kriterien auszulegen sind; dies würde eine eigene Diskussion erfordern.

Umstritten im Vergleich zu diesen Positionen ist aber das Verhältnis von direkter und indirekter Förderung, das sich allerdings in den vergangenen Jahren wieder etwas zugunsten der indirekten Förderung verbessert hat. Erst recht umstritten jedoch ist eine Politik, die glaubt, auf breiter Front durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorgabe und selektive Förderung bestimmter, angeblich zukunftsträchtiger Wirtschaftszweige die zukunftsorientierte Anpassung unser Wirtschaft an die geänderten nationalen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen leisten zu können. Hier äußert sich implizit ein erheblicher Zweifel an der Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems. Denn es wird vorgeschlagen, via verstärkter selektierender staatlicher Aktivität die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft im Hinblick auf ihre Struktursteuerung zu verbessern. Sicherlich wächst bei zunehmender zeitlicher Dimension das Steuerungsdefizit des Marktes. Aber dies scheint mir nicht der zentrale Punkt zu sein; die Frage ist, durch wen und wie dieses Defizit behoben werden kann. Kann es — wie hier suggeriert wird — durch mehr Steuerung des Staates und damit durch tendenzielle Ausschaltung oder Korrektur wettbewerblicher Prozesse überwunden werden?

Die Chance, eine solche Strategie zu verwirklichen, hängt von der Beantwortung dreier Fragen ab:

1. Können potentielle Strukturprobleme überhaupt durch Branchenprognosen über die relevante Technologie- und Nachfrageentwicklung ex ante erkennbar gemacht werden?
2. Wie kann sichergestellt werden, daß — sofern die Nachfrageentwicklung richtig prognostiziert wird — die Produktion auch tatsächlich dieser Entwicklung entspricht?
3. Was geschieht, wenn es in allen führenden Industriestaaten gelingt, die zukunftsträchtigen Wirtschaftsbereiche durch die Forschungs- und Technologiepolitik herauszufiltern und zu fördern?

Schon die erste Frage möchte ich nicht zuletzt anhand der Erfahrungen mit der Strukturberichterstattung, deren erste Berichte wir gerade auswerten, eindeutig verneinen. Allein die zum Teil beträchtlichen Unterschiede in den Grundauffassungen und der Gewichtung von strukturbestimmenden Faktoren ex post zwischen den fünf Instituten lassen an dem Sinn staatlicher Strukturprognosen mehr als zweifeln. Erfolgen sie gleichwohl und werden Investitionen in diesen Bereichen prämiert, so wird der Wettbewerb in seiner Funktion als Entdeckungs- und Auswahlverfahren beeinträchtigt, wenn nicht gar außer Kraft gesetzt. Denn wer verzichtet schon gern auf ein staatliches Zubrot? Wie weit die deutsche Unternehmerschaft bereits von diesem süßen Gift der Forschungssubventionen berauscht ist, haben eine ganze Reihe von Interventionen während der Koalitionsverhandlungen gezeigt, als in der Öffentlichkeit über Kürzungsvorschläge am Etat des Forschungsministers diskutiert wurde.

Aber selbst wenn in der ersten Frage Machbarkeit unterstellt wird, so sind die Probleme ja noch keineswegs gelöst, sondern fangen erst an. Es bleibt die zweite Frage, wie sichergestellt werden kann, daß die Produktion der richtig prognostizierten Nachfrageentwicklung auch tatsächlich entspricht. Sollen Ge- und Verbote vermieden werden, müssen die betroffenen Unternehmen in ein staatlich verordnetes Kartell hineingepreßt werden. Damit ist dann der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerb völlig einer mehr oder weniger direkten staatlichen Regulierung gewichen. Das Wirtschaftssystem begibt sich seiner Fähigkeit zur flexiblen Anpassung und ist auf weitere Intervention angewiesen, die es im Hinblick auf Frage drei auch dringend braucht. Denn sind in allen führenden Industrieländern die gleichen, weil zukunftsträchtigen Bereiche gefördert worden, dann werden wohl kaum noch freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen ausreichen. Vielmehr sind internationale Krisenkartelle der logische Schlußpunkt dieser Strategie. Was zunächst verbessert werden sollte, nämlich die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, ist am Ende vollkommen aus den Angeln gehoben. Bei dem Versuch des staatlichen „picking the winner" werden am Schluß leicht alle die Verlierer sein. Als Fazit bleibt festzustellen: der Staat — zunächst nur in der Position des mithaftenden Gesellschafters — wird schließlich zur unbeschränkten Nachschußpflicht verdammt.

Glücklicherweise befinden wir uns in der Bundesrepublik trotz vieler Befürworter noch nicht auf einem solchen Entwicklungspfad. Auch die in diesem Zusammenhang oft zitierte angeblich andere japanische Erfahrung ist sehr viel differenzierter zu sehen, als das in der deutschen Diskussion häufig geschieht. Nach Abschluß einer Imitations- und Aufholphase ist die japanische Politik inzwischen zu einer breiter angelegten Förderung von Querschnittstechnologien übergegangen. Auch dort sieht man für die Zukunft nicht das Heil in einer selektiven, projektbezogenen Förderung. Dies ist zumindest das Ergebnis einer ausführlichen Anhörung, die kürzlich im Rahmen des OECD-Ausschusses über positive adjustment policy durchgeführt wurde.

Lassen sie mich nun zu dem anderen großen Bereich staatlicher Einflußnahme auf den Wettbewerb übergehen, nämlich auf die Frage der Bedarfsdeckung. Das Vorhandensein eines Bedarfs an staatlichen Leistungen ist eine Sache, die Frage seiner Deckung eine andere. Unterstellen wir die Finanzierung als gegeben, so steht auch der Staat hier wie jedes private Unternehmen stets vor der Alternative: make or buy, Eigenerstellung oder Fremdbezug, Regietätigkeit oder Vergabe öffentlicher Aufträge.

Bereits die bloße Tatsache der Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, sei es als Nachfrager oder Anbieter, wird häufig als Interventionismus apostrophiert. Eine reale, ordnungspolitisch konforme Alternative gibt es jedoch für die staatliche Bedarfsdeckung in einer Marktwirtschaft nicht. Allerdings kann der Staat im Wettbewerb seine Herkunft meist nicht verleugnen. Viele halten ihn deshalb wohl eher für einen „Wolf im Schafspelz", der sich nur so lange wohlverhält, wie es ihm beliebt und nützt. An dieser, von einer gesunden Skepsis getragenen Auffassung ist sicher manches berechtigt. Aber es ist nur die eine Seite. Die Doppelrolle als Schiedsrichter und Mitspieler zugleich gerät nämlich nicht immer nur zur reinen Freude. Denn als Mitspieler trägt der Staat auch oft für das Spielergebnis eine unmittelbare Verantwortung, oder sie wird ihm zumindest politisch angelastet. Dennoch, die Mischung der Funktionen ist besonders aus wettbewerbspolitischer Sicht zweifelsohne das zentrale Problem staatlicher Bedarfsdeckung in der Marktwirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lassen sie mich das Konfliktpotential, das die Teilnahme des Staates am Wettbewerb in sich trägt, an Hand von tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen Vor- und Nachteilen veranschaulichen.

— An erster Stelle ist der Hoheitscharakter anzuführen, der sich im monopolistischen Vorbehalt und in befreienden oder zusätzlichen Ausnahmeregelungen ausdrückt. Ich denke hier an das Fernmeldemonopol der Bundespost, das Versorgungsmonopol der halbstaatlichen EVU's, an die weitgehende Freistellung der Verkehrs- und Versorgungswirtschaft vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, an die Existenz des Preisrechts bei öffentlichen Aufträgen, das dem privatrechtlichen Kaufvertrag als öffentlich-rechtliche Regelung untergeschoben ist.

— Ein weiterer Vorteil des Staates wird in der Verfügungsmöglichkeit über quasi unbegrenzte finanzielle Mittel gesehen, was tatsächlich heute nur noch recht begrenzt der Fall ist. Diese Einschätzung wird genährt durch den regelmäßigen Ausgleich der Defizite von Bundesbahn, anderen öffentlichen Verkehrsbetrieben, aber auch von Bundesunternehmen — wie zum Beispiel in den vergangenen Jahren bei der DIAG — sowie durch die interne Subventionierung bei der Bundespost.

— Ein dritter Vorteil besteht in der Nachfragemacht der öffentlichen Hand, wie sie vor allem im Bau- und Rüstungssektor beklagt wird.

Nun fällt es allerdings nicht schwer, jedem dieser Vorteile auch ein Nachteil-Pendant gegenüberzustellen:

— Den hoheitlichen Ausnahmen entsprechen zum Beispiel die marktfremden Auflagen. Sie ergeben sich aus der Überlagerung von wirtschaftlichen und politischen Zielen, mit denen der öffentliche Auftrag oder der Betrieb der öffentlichen Unternehmen oft belastet wird. In der Praxis wirken sich solche Auflagen bisweilen geradezu als Gebot aus, die Wettbewerbsneutralität gegenüber den Marktpartnern aufzugeben oder Defizite zu machen.

— Dem nahezu unbegrenzten Mittelfonds steht die haushaltsrechtliche Vorschrift zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung im Einzelfall gegenüber sowie das kameralistische System, das nicht selten ein ökonomisches Verhalten in der längerfristigen Perspektive behindert.

— Und schließlich steht der Nachfragemacht in Teilbereichen ein Kontrahierungszwang entgegen, dem Nachfragemonopol oft ein Angebotsoligopol; eine spieltheoretisch interessante Situation mit offenem Ausgang.

Vor- und Nachteil sind oft nur verschiedene Seiten derselben Medaille. Wie sich diese Ambivalenz im wettbewerblichen Einzelfall auswirkt, ist nicht von vornherein vorauszusagen. Die Konfliktfelder sind jedoch vorgezeichnet und lassen sich zumeist auf den Grundtatbestand zurückführen, daß das liberale Postulat der Trennung von Staat und Wirtschaft sich in diesem Bereich in der Praxis nicht verwirklichen läßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das bisher abstrakt Gesagte verdeutliche ich nun anhand einiger konkreter Beispiele. Dabei werde ich häufig auf die Situation der Bundespost zurückgreifen — jedoch nicht, weil es in anderen Bereichen keine kritikwürdigen Beispiele gibt; vielmehr sind bei der Post beide Komponenten — Beschaffung und Regiebetriebstätigkeit — in enger Verbindung anzutreffen. Gleichzeitig eröffnet sich so die Möglichkeit, auch einige Anmerkungen zu dem Sondergutachten der Monopolkommission zur Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen anzubringen.

Als ein besonderes Problem bei der staatlichen Bedarfsdeckung habe ich die marktfremden Auflagen bezeichnet. Davon ist in ganz besonderem Maße das Beschaffungswesen betroffen. So beschäftigen sich gegenwärtig die Bundesressorts mit dem Ansinnen, bei der Fremdreinigung öffentlicher Gebäude im Wege der Auftragsvergabe von Reinigungsunternehmen zu erzwingen, daß diese nur versicherungspflichtiges Personal beschäftigen. Sollte diese Absicht zur Realität werden — und in einigen Bundesländern ist dies bereits der Fall —, so wäre dies ein klassisches Beispiel, wie durch gezielten Einsatz für sozialpolitische Zwecke das Instrumentarium der öffentlichen Vergabe, das im Grunde auf fairen Wettbewerb ausgerichtet ist, verfremdet wird. Verfremdet mit dem Ergebnis, daß die vergebende staatliche Stelle im Zweifel diskriminierend vor allem zu Lasten kleinerer Unternehmen in den Wettbewerb eingreift. Denn diese dürfte es in besonderem Maße treffen, wenn keine versicherungsfreien, kurzzeitbeschäftigten Arbeitnehmer eingesetzt werden könnten; ganz zu schweigen von deren alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Entsprechende Wirkungen können auftreten, wenn die öffentliche Vergabe gekoppelt wird mit der Überprüfung der Steuerzahlung, der Einhaltung von Tarifverträgen, der Sicherung des Wohlverhaltens in der Lehrlingsausbildung, der Durchsetzung von Umweltschutzbestimmungen. Diese Beispiele sind nicht Wünsche, die etwa nur vereinzelt in den vergangenen Jahren vorgebracht worden sind, sondern sie werden von politisch potenter Seite als stete Forderungen für die Umorientierung der öffentlichen Auftragsvergabe vorgetragen.

Daneben haben in jüngster Zeit zwei weitere Erscheinungsformen von vergabefremden Zielsetzungen für erhebliches öffentliches Aufsehen gesorgt.

— Zum einen wird häufig versucht, die Reziprozität als Kriterium der Vergabeentscheidung einzuführen — nach dem Motto: die eine Hand wäscht die andere. Unter dem Stichwort „Kundenwert", der Bindung von Auftragsvergaben an Transportzusagen, ist hier die Bundesbahn besonders unrühmlich hervorgetreten, bis das Kartellamt im vergangenen Herbst Einhalt geboten hat; ob mit Erfolg, das wird die Zukunft erweisen.

— In anderen Fällen wird versucht, die Beschaffung mit beschäftigungspolitischen Zielen zu verquicken, sei es zur konjunkturellen Verstetigung, zur Unterstützung von sektoraler, regionaler oder betriebsgrößenorientierter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strukturpolitik, sei es auch zur Erhaltung und Entwicklung eines nationalen Produktionspotentials. Ich nenne das Stichwort „Computerbeschaffung" der Universität Bremen, das nur ein, allerdings ganz besonders hervorstechendes Beispiel ist.

Auf ein anderes wettbewerbspolitisch relevantes Problem der Beschaffung hat auch die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten aufmerksam gemacht. Auf Märkten, auf denen der Staat ein Nachfragemonopol hat, kann eine kurzsichtige Vergabepraxis leicht zu Verkrustungen der Marktstruktur führen, die wirksamen Wettbewerb nicht mehr zulassen. Dies ist vor allem bei Entwicklungsaufträgen der Fall. Verstärkter Wettbewerb wird hier nur möglich sein, wenn die durch gewerbliche Schutzrechte geschaffenen Marktzutrittsschranken reduziert werden können. Am ehesten ist dies durch eine Trennung von Entwicklungs- und Produktionsauftrag möglich. Nur selten lassen sich indessen — selbst von dem nachfragemächtigen Staat — Unternehmen dazu bewegen, jedem beliebigen Konkurrenten gegen eine noch erschwingliche Vergütung eine Lizenz zu erteilen oder dem Staat als Auftraggeber ein übertragbares Recht zur Benutzung der in den Patenten verbrieften Erfindungen zu gewähren.

Ein Kompromiß wird häufig darin gesucht, daß den Entwicklungsunternehmen eine befristete Fertigungszusage eingeräumt wird, die allerdings wiederum eine tendenziell marktabschließende Wirkung hat. Um diese zu begrenzen, ist bei der Novellierung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) vorgesehen, daß diese Möglichkeit nur gewählt werden darf, wenn sich durch die befristete Fertigungszusage die Wettbewerbsbedingungen nicht verschlechtern. Sofern dies zu erwarten ist, muß der Fertigungsauftrag öffentlich oder begrenzt ausgeschrieben werden, was von vornherein die Einräumung von Nachbaurechten voraussetzt. Ohne den Effekt solcher wettbewerbsbezogener Auflagen in der täglichen Vergabepraxis zu überschätzen, sind sie doch — neben dem Bestreben zu internationaler Marktöffnung — die einzigen Mittel, einer weiteren Verengung zum Beispiel auf den Fernmeldemärkten, etwa für Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen, entgegenzuwirken.

In der ersten Diskussion des Gutachtens der Monopolkommission ist vor allem im parlamentarischen Raum kritisiert worden, daß das Gutachten nicht ausreichend die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vor allem im Bereich der traditionellen Postdienste, der sogenannten gelben Post, berücksichtigt hat. Ich halte diese Kritik eher für ein Ausweichen auf Nebenkriegsschauplätze, ohne daß die Kritiker allerdings sicher sein können, daß sie dort nur Siegeslorbeeren erringen können. Worum es geht, ist der Defizitausgleich zwischen einzelnen Diensten. Ich stimme hier der Monopolkommission zu, wenn sie bezweifelt, daß eine Subventionierung von Brief-, Paket-, Postzeitungsdienst durch Mittel aus dem Fernmeldebereich gerechtfertigt ist. Systemgerecht und wettbewerbsneutral wäre sicherlich eine Subventionierung aus Haushaltsmitteln, wenn die politische Überzeugung besteht, daß eine kostendeckende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gebührenanhebung aus sozialen oder medienpolitischen Gründen nicht vertretbar ist, und Rationalisierungsreserven ausgeschöpft sind.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht sind allerdings gerade diese Rationalisierungsbemühungen zum Teil wiederum nicht unproblematisch, nämlich dann, wenn der Defizitabbau durch Diversifizierung erreicht werden soll. Hier befinden sich Bundespost und auch Bundesbahn tatsächlich in einer Dilemmasituation. Als Beispiele will ich die Verhältnisse bei den Postämtern nennen. Von politischer Seite ist die Auflage vorgegeben, keine übermäßige Ausdünnung in der Fläche vorzunehmen. Hinzu kommt das Problem von Personaleinsparungen, das auch aufgrund des beamtenrechtlichen Status der Bediensteten erschwert wird. Gleichzeitig ist ein Teil der traditionellen Aufgaben, zum Beispiel die Auszahlung von Renten oder die Geldüberweisung, beträchtlich geschrumpft. Bei einer verstärkten Hinwendung zum Markt und der Erschließung neuer Betätigungsfelder zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades ist es aber nicht selten gerade der Wirtschaftsminister oder das Kartellamt, die unter Hinweis auf die ungleichen Startbedingungen zwischen der Post und den häufig mittelständischen Konkurrenten die „gelbe oder rote Karte" ziehen. So werden wir uns zum Beispiel weiterhin dagegen wenden, daß das Bereithalten anschriftsloser Massendrucksachen — das heißt der Verkauf von Versandhauskatalogen an Postschaltern — über den derzeitigen Betriebsversuch hinausgeht. Auch den Fahrkartenverkauf für die Deutsche Bundesbahn durch Postämter in ländlichen Gebieten wollen wir, wie er jetzt im Probebetrieb läuft, auf Orte ohne Reisebüroniederlassungen begrenzen sowie das Touristikangebot der Bahn ausklammern. Nur widerstrebend haben wir die Einführung des Verkaufs von standardisiertem Verpackungsmaterial durch die Post hingenommen und im Hinblick auf den Plan, gewerblich betriebene Photokopierautomaten in Postämtern aufzustellen, verhandelt das Kartellamt schon seit geraumer Zeit, um ausgewogene Ausschreibungsbedingungen sicherzustellen. Dies sind einige Beispiele, die illustrieren, wie der Rationalisierungsdruck aufgrund eingeschränkter Operationsmöglichkeiten im Personalsektor die Bundespost veranlaßt, auf neue Märkte vorzudringen, wobei sie naturgemäß versucht, ihre hoheitliche Stellung und ihre Finanzkraft als Startvorteil auszuspielen.

Auch das Projekt „City-Märkte" der Deutschen Bundesbahn ist ein Beispiel, das in diesen Rahmen hineinpaßt. Vor etwa drei Jahren wurde der Plan diskutiert, in 80 bis 100 Bahnhöfen eine Einzelhandelskette aufzubauen, an der die Deutsche Bundesbahn sowie die Unternehmen Horten und Quelle zu je einem Drittel beteiligt sein sollten. Die Bundesbahn — laut § 28 Bundesbahngesetz nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen — versprach sich von diesem Gemeinschaftsunternehmen eine Verbesserung der wirtschaftlichen Nutzung und Rentabilität ihrer Liegenschaften.

Aus wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten war dieses Projekt in mehrfacher Hinsicht problematisch:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Zunächst schien sich ein zweiter Fall Karstadt/Neckermann am Horizont abzuzeichnen. Die Bahn hätte in der ursprünglichen Konzeption den beiden Unternehmen ein Alibi für ein enges Zusammengehen verschafft. Dieser Effekt konnte vermieden werden, weil auf Intervention des BMWi die Deutsche Bundesbahn bereit war, sich auf die Vermietung des Geländes zu beschränken und ihre Verkaufsflächen überregional auszuschreiben.

— Besondere Kritik der betroffenen Wirtschaft hat ferner die Sonderstellung hervorgerufen, die einem Mieter solcher City-Märkte aufgrund des hoheitlichen Charakters der Bundesbahn im Verhältnis zu seinen unmittelbaren Konkurrenten automatisch zuwächst. Diese Kritik ist berechtigt gewesen, denn in diesem Punkt ist Wettbewerbsneutralität praktisch nicht herzustellen. Bei dem Pilotprojekt in Wuppertal hat sich die Sonderstellung im einzelnen wie folgt ausgewirkt:

  = Umgehung eines Planfeststellungsverfahrens, da für die DB-Anlage bereits abgeschlossen

  = Umgehung der Baunutzungsverordnung hinsichtlich einschränkender Bestimmungen über die Einrichtung großflächiger Einzelhandelsgeschäfte

  = Umgehung der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Errichtung von Parkplätzen

  = Keine Abgrenzungs- und Kontrollmöglichkeit des Einkaufs von Reisebedarf und des Verkaufs nur an Reisende; dies führt praktisch zu einer Umgehung der Ladenschlußzeiten

  = Ausnahme vom allgemeinen Gewerberecht, das auf Bundesbahngelände nicht gilt.

  Ich will nicht alle hier angesprochenen rechtlichen Rahmenregelungen verteidigen; sie existieren jedoch und müssen von den Wettbewerbern beachtet werden.

Aber auch das zumindest vorläufige Ende dieses Projektes ist nicht ohne Reiz. Obwohl zu befürchten war, daß die Wettbewerbsvorteile, die aus diesen Ausnahmen erwachsen, sich noch durch die zentrale Lage der Bahnhöfe und ihre verkehrsgünstige Anbindung verstärken würden, hat sich in der Zwischenzeit gezeigt, daß sich das Pilotprojekt „gerade so trägt". Die Bundesbahn ist daher zur alten Praxis zurückgekehrt, die Verkaufsflächen dem lokalen Handel zu verpachten. Nicht alle am grünen Tisch erdachten Modelle können sich also in der Realität behaupten, aber auch nicht alle denkbaren Wettbewerbsvorteile kommen immer im konkreten Marktgeschehen tatsächlich zum Tragen.

Nun noch einige Bemerkungen zum Fernmeldemonopol und zu den wichtigsten Vorschlägen der Monopolkommission. In den grundsätzlichen Positionen sehen wir unsere Haltung, die wir in den vergangenen Jahren gegenüber dem Postministerium eingenommen haben, weitgehend bestätigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch im BMWi sind wir der Auffassung, daß die Netzträgerschaft der Post aus heutiger Sicht nicht in Frage gestellt werden sollte. Für interessant halte ich den Vorschlag, innerhalb des Netzes dem Wettbewerb breiteren Raum zu geben. Allerdings hat das dafür vorgeschlagene Instrument — die Zulassung der Weitervermietung von Leitungen — auch seine Tücken. Unproblematisch wäre der Vorschlag sicherlich, wenn die Post für die Erstellung der Anschlüsse überall kostengerechte, also unterschiedliche Gebühren fordern würde. Der Bedarf an interner Subventionierung zwischen Stadt und Land, den ich als politisches Postulat unterstellen muß, scheint mir besonders im Hinblick auf den geplanten Aufbau des integrierten Breitbandnetzes in Glasfasertechnik jedoch auf absehbare Zeit nicht zu sinken. Daher dürfte die Furcht der Post vor dem Rosinenpicken hier nicht ganz von der Hand zu weisen sein. Ferner sollte die Weitervermietung von Netzbestandteilen in Verbindung mit Datenverarbeitungsanlagen nicht dazu führen, daß den Computerherstellern eine leichte Möglichkeit eingeräumt wird, über die Bereitstellung von Mietleitungen quasi zum Nulltarif ihre Marktstellung bei peripheren Geräten abzusichern. Gleichwohl halte auch ich den Gedanken, auf diesem Weg das Entstehen von Telekommunikationsagenturen zu ermöglichen, für sehr reizvoll; denn sie können in der Tat durch eine bessere Abstimmung von Telekommunikationspotential und -bedarf und das Aufspüren und Ausnutzen von spezifischen Marktchancen vor allem bei kleineren Unternehmen zu einer effizienteren Nutzung des Netzes und zu einer größeren Wettbewerbsintensität beitragen. Deswegen werden wir diesen Gedanken mit dem Postminister weiter verfolgen.

Wettbewerbspolitischer Dauerbrenner wird vermutlich auch in Zukunft die Beteiligung der Bundespost auf den Fernmeldeendgerätemärkten sein. Die Haltung der Kommission, eine weitere unternehmerische Betätigung der Post auf diesen Märkten mit Ausnahme des einfachen Fernsprechhauptanschlusses nicht zu befürworten, halte ich aus wettbewerbspolitischer Sicht für konsequent. Dies vor allem im Hinblick auf den Vorschlag von von Weizsäcker, der sich dafür ausgesprochen hat — Herr Kantzenbach hat bereits darauf hingewiesen —, auf den einzelnen Märkten die möglichen Verbundvorteile der Post im Wettbewerb mit den privaten Unternehmen ermitteln zu lassen und Mißbräuchen der Post im Rahmen der kartellrechtlichen Aufsicht zu begegnen. Auch ich möchte hier sagen: Bei allem Respekt vor der Arbeit des Bundeskartellamtes scheint mir das von Herrn von Weizsäcker implizit ausgesprochene Vertrauen in die Anwendung der Mißbrauchsaufsicht doch über die Möglichkeiten des Amtes hinauszugehen.

So konsequent der Vorschlag der Kommission aus der Wettbewerbsperspektive ist, so wenig erscheint mir eine saubere Lösung derzeit politisch realisierbar zu sein. Denn dies müßte letztlich eine Änderung des Fernmeldeanlagengesetzes im Sinne des Kommissionsvorschlages zur Konsequenz haben, die aber angesichts der politischen Gesamtkonstellation gegenwärtig nicht erreichbar ist. Daher werden wir uns auf kontroverse Diskussionen bei jeder neuen oder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

veränderten Dienstleistung im Fernmeldebereich einrichten müssen. Dabei ist im Auge zu behalten, daß es nicht allein die Verbundvorteile, die Erfahrungen für den Betrieb und die weitere Ausgestaltung des Netzes sowie die allgemeine Bedienungspflicht sind, die die Bundespost stets für die Notwendigkeit einer Beteiligung am Endgerätemarkt anführt. Vielmehr gibt es auch hier beschäftigungspolitische Motive, die vielfach entscheidend sind. Herr Kantzenbach hat diesen Aspekt bereits erwähnt. Die weitgehend wartungsfreie Elektronik im Bereich konventioneller Nachrichtentechnik und die zunehmende Sättigung bei Fernsprechhauptanschlüssen haben zu Freistellungen vor allem von Fernmeldetechnikern des mittleren Dienstes geführt. Um für sie die Weiterbeschäftigung zu sichern und um ihren dienstrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, sucht die Bundespost neue Betätigungsfelder im personal- und wartungsintensiven Endgerätesektor. Diese Haltung wird von der Deutschen Postgewerkschaft unterstützt, die ihrerseits ihren Mitgliedern die neuen Arbeitsbereiche sichern möchte. Diese Unterstützung macht sich nicht nur in der Hierarchie der Bundespost, sondern auch im Postverwaltungsrat bemerkbar. Dagegen stehen die wettbewerbs- und ordnungspolitischen Argumente zwar nicht völlig auf verlorenem Posten, aber die Schlachtordnung führt — ich will das nicht bestreiten — bisweilen zu wenig befriedigenden Kompromissen. Ein Beispiel dafür ist die 20prozentige Marktanteilsbegrenzung der Post beim Telefaxdienst. Ich hoffe, ein besseres Ergebnis wird sich bei Teletex erzielen lassen, wo auf Drängen des Wirtschaftsministers der Postminister zumindest in der Probephase auf ein unternehmerisches Engagement verzichtet hat.

Auch in Zukunft wird also die Marktbeteiligung der Bundespost in zähen politischen Verhandlungen zwischen beiden Ministerien auszuhandeln sein, wobei die Haltung der betroffenen Industrie häufig unsere Position nicht leichter macht. Hier zeigt sich sehr deutlich, daß sich das Rollenverständnis von Staat und Wirtschaft bisweilen beträchtlich verwischt, wie es nicht besser mit dem Schlagwort vom „Hoflieferantentum“ umschrieben werden kann.

Gemessen an den vielfältigen Erscheinungsformen, wie sie in den geschilderten Fällen zum Ausdruck kommen, und die doch nur eine schwache Auswahl darstellen, nehmen sich das Subsidiaritätsprinzip für die hoheitliche Betätigung und das ordnungspolitische Postulat der Trennung von Staat und Wirtschaft fast etwas hilflos und angestaubt aus. Ein Ausweg aus diesem Dilemma zwischen abstraktem Prinzip und dem Wildwuchs in der Praxis kann nur in einem pragmatischen, aber nicht prinzipienlosen Vorgehen erreicht werden. Solange es nicht gelingt, die aus ordnungs- und wettbewerbspolitischen Einsichten abgeleiteten Grundsätze praxisnah und am konkreten Objekt zu formulieren, laufen wir Gefahr, daß diese Grundsätze von der Realität unterwandert werden. Voraussetzung für diesen Weg aber ist die Herstellung von Transparenz und öffentlicher Kontrolle. Es muß klar sein, wo die Berührungspunkte und Schnittstellen liegen, wie sich die wechselseitige Durchdringung privater und staatlicher Wirtschaftstätigkeit auswirkt, wo die konkreten Vorteile einer effizienten Ausnutzung eines marktwirtschaftlichen Systems

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liegen. Erst wenn es gelingt, für diesen Gedanken in der Praxis Sensibilität zu wecken, wird es auch möglich sein, die wettbewerbsverzerrenden Einflüsse des Staates zu begrenzen.

Lassen Sie mich mit folgender Bemerkung schließen: Ich würde es für sehr nützlich halten, wenn sich die Wissenschaft nicht nur auf die Diskussion abstrakter Prinzipien, sondern stärker auf konkrete Sachverhalte und Beispiele der politischen Praxis konzentrieren würde. Sie sollte versuchen, konkrete Fälle kritisch zu analysieren, um so einen Beitrag für sachgerechte Entscheidungen zu liefern. Ich will damit die anderen, mehr prinzipiell ausgerichteten Fragestellungen zum Beispiel des Wettbewerbsrechts nicht in ihrer Bedeutung herabmindern. Nur sollten meines Erachtens die von mir angeschnittenen Fragen der Grauzone staatlicher Eingriffe, ihrer Eingrenzung und ständigen Überprüfung, stärker im Brennpunkt der Auseinandersetzungen stehen. Hier bedarf es deutlich mehr der wissenschaftlichen Attacke, als es in der Vergangenheit der Fall war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwerpunkte der Diskussion zu den Referaten Kantzenbach und Tietmeyer

1. Das Problem der „Anmaßung von Wissen"

Bei allen Überlegungen über zukunftsträchtige Techniken, Berufe usw. muß bedacht werden, daß niemand weiß, was in der Zukunft geschieht. Deshalb sollten sich die Politiker, aber auch die Wissenschaftler, der Grenzen ihres Wissens bewußt sein und aus dieser Erkenntnis die Konsequenzen ziehen (Heuss). Das Verfahren, unbekannte Dinge auszuprobieren, nennen wir Wettbewerb.

2. Die Ministererlaubnis nach § 8 und § 24 III GWB

Das geltende deutsche Wettbewerbsrecht ist gekennzeichnet durch ein zweistufiges Verfahren bei der Zulassung von Kartellen und bei der Zusammenschlußkontrolle nach § 24 GWB. Zunächst prüft das Kartellamt, ob die Voraussetzungen der §§ 2-7 oder 24 III GWB vorliegen. Wird das verneint, so kann dennoch der Bundesminister für Wirtschaft auf Antrag eine sog. Ministererlaubnis erteilen, „wenn ausnahmsweise die Beschränkung des Wettbewerbs aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig ist" (§ 8 I GWB) oder „im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkungen von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluß durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist". Diese Konstruktion wird vielfach angegriffen, aber auch verteidigt. Im Referat Kantzenbach war ausgeführt worden, sie habe sich bewährt. Demgegenüber macht Lenel geltend, im Fall VEBA/Gelsenberg habe es sich bei der ersten Erlaubnis um eine Fehlprognose gehandelt. Mit der zweiten Erlaubnis — Übernahme von Gelsenberg durch die Deutsche BP — sei dann eine Entscheidung getroffen worden, die das genaue Gegenteil der ersten gewesen sei, nämlich der Anschluß an einen multinationalen Konzern statt Zusammenschluß zu einem nationalen Energieunternehmen.
(Anm. des Herausgebers: vgl. Bundesminister für Wirtschaft vom 1. 2. 1974, WuW/E BWM 1447 u. vom 5. 3. 1979 WuW/E BWM 165, 166ff.)

Dagegen wendet Kantzenbach ein, nicht alle Gemeinwohlentscheidungen machten Prognosen erforderlich. Wenn z. B. mögliche scale economies abzuwägen seien, könne man u. U. mit der gegenwärtigen Technologie argumentieren. Die erste Entscheidung VEBA/Gelsenberg habe sich ex post als falsch herausgestellt, obwohl auch die Monopolkommission sie gebilligt habe. (Anm. d. Hrsg.: vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 2: Wettbewerbliche und strukturelle Aspekte einer Zusammenfassung von Unternehmen im Energiebe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reich (VEBA/Gelsenberg), Baden-Baden 1975, S. 10f.) Im übrigen könne er sich nicht vorstellen, daß ein politisches Gemeinwesen sich einem Mechanismus wie dem Wettbewerb überantworte und die Notbremse (in Form der Ministererlaubnis, Anm. d. Hrsg.) bewußt ausbaue und sei es auch nur im Fall der Fusionskontrolle.

Tietmeyer äußert Verständnis für die Kritik an den beiden Ministererlaubnissen in Sachen VEBA/Gelsenberg — BP, plädiert jedoch nachdrücklich für das zweistufige Verfahren. Ein Verfahren, in dem *nur* Wettbewerbsaspekte das alleinige Kriterium darstellten, sei mit Sicherheit nicht realisierbar. Über rein wettbewerbliche Aspekte hinaus werde immer ein anderes Kriterium — wie auch immer es formuliert sei — eingebaut werden müssen.

Durch das zweistufige Verfahren ergebe sich aber eine größere Transparenz als durch ein einstufiges, weil nämlich in der ersten Stufe nach rein wettbewerblichen Wirkungen entschieden werde. Damit sei noch nichts zu der Frage gesagt, ob sich die zweite Stufe dieses Verfahrens bisher bewährt habe oder nicht.

Wolf schließt sich dieser Beurteilung an. Man dürfe nicht glauben, daß in den USA, wo es nur ein einstufiges Verfahren gebe, der Wettbewerbsgedanke einen höheren Rang habe. Dort sei die Möglichkeit verschlossen, daß sich zunächst die Stimme des Wettbewerbs in Form einer Untersagung durch die Antitrust Division artikuliere.

Im Falle der Erlaubnis schon durch die Wettbewerbsbehörde entfalle auch die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Der Einfluß der Forschungs- u. Entwicklungspolitik auf den Wettbewerb

Von *Josef Rembser*, Bonn

I.

Die *Forschungspolitik* der Bundesregierung steht unter beständiger, heftiger *Kritik*. Die Kritik richtet sich vor allem gegen das Bundesministerium für Forschung und Technologie und seine „Projektförderung". Als Beispiel möchte ich den BUNDESRAT zitieren. Er nahm vor wenigen Wochen zum Entwurf des (Bundes-)Haushaltsgesetzes für das Jahr 1981 u. a. wie folgt Stellung:

„Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung seinen wiederholt geäußerten Bedenken gegen einen weiteren Ausbau der direkten Forschungsförderung (vgl. Stellungnahmen zu den Bundeshaushalten der Jahre 1979 und 1980, Drucksachen 400/78 und 425/79 — jeweils Beschluß —) im Entwurf des Bundeshaushalts 1981 nicht Rechnung getragen hat. Die Umstrukturierung des Forschungshaushalts mit einer Stärkung der Grundlagenforschung einschließlich der Bereitstellung hinreichender Betriebsmittel sowie mit einer stärkeren Gewichtung der indirekten Forschungsförderung ist dringender denn je geboten.

Als Nachteile der Verzettelung der Förderung auf eine Vielzahl einzelner Projekte (6300 Einzelprojekte), die bereits einen Anteil von über 53 vH des Epl. 30 einnehmen, haben sich insbesondere herausgestellt:

a) Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil mittelständischer Unternehmen,
b) mit der Ausweitung der Projektförderung verbundener Ausbau der Forschungsbürokratie,
c) aufwendiges Antragswesen,
d) Vielzahl von sich teilweise überschneidenden Forschungsprogrammen,
e) Förderung nach dem Gießkannenprinzip
f) kaum Kontrolle der abgerechneten Forschungsprojekte
g) überhöhte Anzahl von Gutachten und Studien
h) Förderung von Projekten, die auch ohne staatliche Unterstützung in Angriff genommen worden wären,
i) Verschwendung von Steuergeldern,
k) mißbräuchliche Inanspruchnahme von Förderungsmitteln.

Auch der Bundesrechnungshof hat erst jüngst in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 auf Mißstände in der Forschungsförderung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hingewiesen (BR-Drucksache 614/80 Nr. 12). Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung erneut auf, die Forschungsförderung zu straffen. Einen wichtigen Schwerpunkt sollte dabei die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung energie- und rohstoffarmer Technologien sowie die Erschließung neuer Energiequellen bilden."

II.

Es ist bedauerlich, daß in unserem Land heute politische Auseinandersetzungen immer wieder ohne hinreichende Kenntnisse oder Berücksichtigung der zugehörigen Fakten geführt werden.

Die ist häufig auch so in der Auseinandersetzung um die Forschungs- und Technologiepolitik. Gar zu gerne verharren wir in Klischees der Vergangenheit. Wir nehmen uns nicht genügend Zeit, Publikationen zu lesen und zu verwerten. Kritik an sektoraler Politik — wie der Technologiepolitik — hat oft das Ziel, den politischen Gegner zu treffen, weniger sich mit seiner Politik auseinanderzusetzen.

Leider bringt dies für die politische Administration und die Verbesserung einer Politik keine Anregungen und Anstöße.

Ich bin Ihnen sehr dankbar, daß ich Gelegenheit habe, in Referat und Diskussion auf einige Entwicklungen und Fakten zur Technologiepolitik im Zusammenhang mit der besonderen *Frage nach möglichen Wettbewerbsverzerrungen* einzugehen. Ich hoffe, daß ich dabei meine „Stärke", die Tatsachen und Praktiken der Technologiepolitik unmittelbar zu kennen, nutzen kann. Ich bitte aber auch von vornherein um Nachsicht, daß ich als Nicht-Ökonom — als Physiker — beachtliche „Schwächen" in der Volkswirtschaftslehre vom *Wettbewerbsschutz* und von der *Wettbewerbsförderung* habe.

III.

Gestatten Sie mir vorab eine *generelle Anmerkung zu der zitierten BUNDESRATS-Stellungnahme*. Die Stellungnahme ist für mich in einigen Elementen widersprüchlich:

Wie kann ich die Forderung nach Verstärkung der indirekten Förderung in Einklang bringen mit der Absicht, nicht „nach dem Gießkannensystem" vorzugehen?

Wie will ich einen wichtigen Schwerpunkt in der Förderung von FuT zum sparsamen Umgang mit Energie und Rohstoffen aufrechterhalten (er muß gar nicht neu gebildet werden, wie eine Analyse staatlicher FuT-Förderung zeigt!), wenn ich bei der Allokation der Fördermittel indirekt und nicht selektiv vorgehen soll? (Die gleiche Problematik gilt auch in anderen, für technologische Ansätze wichtigen Engpaßbereichen wie der Mikroelektronik und ihrer Anwendung.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dem generellen Vorwurf der Verschwendung von Steuergeldern — sicher gibt es auch in der staatlichen Forschungsförderung Einzelfälle von Fehlentscheidungen — sind stets Gehör und Aufmerksamkeit aller Steuerzahler gewiß. Wie steht in unserem Falle dieser generelle Vorwurf aber damit in Einklang, daß die kürzlich von fünf Wirtschaftsforschungsinstituten vorgelegten ersten Strukturberichte bei der Bewertung staatlicher Subventionen *übereinstimmend* deutliche Kritik an den Sektoren Landwirtschaft, Verkehr, Wohnungsbau und Steinkohlenbergbau (80 % Subventionsanteil in 1978) übten, demgegenüber die Technologieförderung und die Regionalpolitik vergleichsweise positiv beurteilten?[1]

IV.

Doch nun zu einigen *Begriffsbestimmungen, Faktoren und Argumenten unserer FuT-Politik.*

1. Gegenstand des Vorwurfs der Wettbewerbsverzerrung ist vor allem die „programmorientierte Förderung industrieller FuE-Vorhaben *(Projektförderung)*" durch den BMFT. Ihre Dominanz in der staatlichen Forschungsförderung bevorzuge — so die Kritiker — wenige Industriebranchen, sie benachteilige kleine und mittlere Unternehmen und sie vernachlässige schließlich wirtschaftsschwache Regionen. Dem sei durch eine entsprechende Mittelverlagerung auf die sogenannte „indirekte" Förderung zu begegnen. Indirekte Förderung sei bei weitem wettbewerbsneutraler als die direkte Projektförderung.

In einer solchen Kritik mischen sich grundsätzliche Bedenken mit der Bemühung um einen möglichst effizienten Einsatz der begrenzten staatlichen Ressourcen. Die *grundsätzlichen Bedenken*, die staatliche Interventionen im Wirtschaftsgeschehen ablehnen, gleichgültig, ob dies im Einzelfall politisch und volkswirtschaftlich klug ist oder ob dies heute nicht ein Teil notwendiger staatlicher und mit der Wirtschaft partnerschaftlicher Zukunftsvorsorge sein muß, lassen sich wohl auch mit Fakten nicht ausräumen. Ich würde mir wünschen, daß unsere Technologiepolitik nicht nur von generellen Grundsätzen, sondern zugleich von praktischer Verantwortung für unsere Zukunft bestimmt wird. Hier können wir uns an Japan und am dortigen Zusammenwirken von Wirtschaft, Gesellschaft und staatlicher Verwaltung ein Beispiel nehmen.

Die Diskussion um die *effizientesten Instrumente der Technologiepolitik* halte ich für immer wieder notwendig. Ihr dürfen wir uns nicht verschließen.

2. Die heutige *Projektförderung des BMFT* ist aus den selektiven *Ansätzen der 50er Jahre* entstanden. Damals wurde für den künftig absehbaren Engpaß „Energieversorgung" und für die Schlüsseltechnologie „Kerntechnik" ein eigenes Bundesministerium, das Bundesministerium für Atomfragen, unter dem heutigen bayerischen Ministerpräsidenten F. J. Strauß geschaffen.

[1] vgl. auch Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung „Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik" Nr. 11/1981 „Strukturberichte".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgangspunkte für die staatliche Förderung der Entwicklung von Kernkraftwerken und des zugehörigen Brennstoffkreislaufes, des Einsatzes von Radioisotopen in Wissenschaft, Landwirtschaft, Medizin und Industrie, der Erforschung und Entwicklung von Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen für die friedliche Nutzung der Kernenergie waren

a) die Einschätzung der *Schlüsselbedeutung* dieser Techniken auch für unser Land
b) die Einsicht, daß hier — so wie im Strahlenschutz und bei der Reaktorsicherheit — entweder originäre staatliche Aufgaben vorliegen (wir gebrauchen zur Kennzeichnung solcher FuE-Ausgaben die Vokabel „*Ressortforschung*") oder, daß langfristige und risikoreiche Aufgaben dieser Art, wie sie sich primär der Wirtschaft stellen, nicht ohne substantielle und lang andauernde staatliche Hilfen bewältigt werden könnten. Dies ist der Grundsatz der „*Subsidiarität*" staatlichen Handelns im Wirtschaftssektor.

In der Nukleartechnik entstand die heutige Vorgehensweise des BMFT für seine Projektförderung: Auf der Grundlage formulierter und veröffentlichter Förderprogramme in ausgewählten Engpaß- oder Technologiebereichen, in Anlehnung an bestimmte Kriterien im Falle industrieller Vorhaben und unter Hinweis auf verfügbare Fördermittel fordert der BMFT Hochschulen, Unternehmen der Wirtschaft oder andere Organisationen auf, durch ihre FuE zu den Zielen der Programme beizutragen. Der BMFT finanziert die entsprechenden Arbeiten teilweise oder ganz. Er trägt einen Teil der in den *Unternehmen* entstehenden FuE-Kosten, denn das Mitengagement eines Unternehmens ist noch immer die beste Garantie dafür, daß mit einem Blick auf den künftigen Markt sinnvolle und aussichtsreiche Entwicklungen angegangen werden.

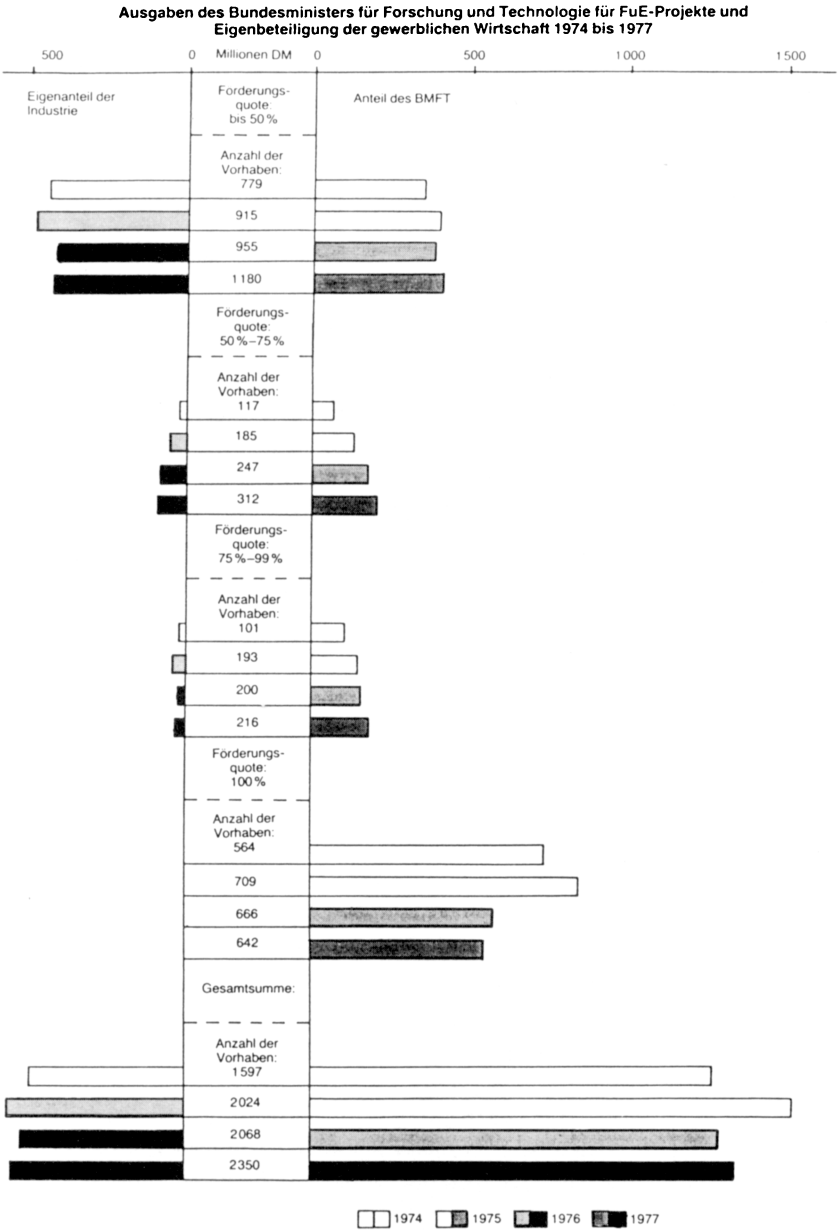
Dies kann nicht der Staat tun. Den staatlichen Finanzierungsanteil bei einem geförderten Projekt bezeichnen wir als „*Förderquote*".

In *Abb. 1* habe ich die Verteilung der Förderquoten der seit 1973 bezuschußten Industrievorhaben dargestellt. Die niedrigeren Förderquoten entsprechen — von dem zumutbaren Risiko des einzelnen Unternehmens ausgehend — Vorhaben geringerer technischer und wirtschaftlicher Risiken, die hohen Förderquoten Vorhaben mit hohen Risiken und besonders ausgeprägten staatlichen Interessen.

(Für Hochschulen und andere staatlich getragene Forschungseinrichtungen finanziert der BMFT in seiner Projektförderung entsprechend der Bundeshaushaltsordnung die sogenannten „zusätzlichen Ausgaben", d. h. die Ausgaben, die über die Ausgaben für schon vorhandenes und in der Regel staatlich grundfinanziertes Personal und die bereits gedeckten Sachausgaben hinaus anfallen; auch zusätzliche Investitionsausgaben können finanziert werden.)

Die Kriterien für die Förderung industrieller FuE-Vorhaben sind dabei auf dem Hintergrund einer partnerschaftlichen Verantwortungs- und Risikobeteiligung zwischen Staat und Wirtschaft formuliert und fortentwickelt worden. Im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3024
Bundesbericht Forschung VI, Bonn 1979, S. 81

Abb. 1. Fördermittel des BMFT für industrielle FuE-Projekte und Verteilung der Förderquoten in den Jahren 1974-1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

späteren Bundesforschungsbericht V aus dem Jahre 1975 werden sie wie folgt umrissen:

„Der Staat fördert schwerpunktmäßig solche industriellen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die

— dazu beitragen, das Leistungsangebot der Wirtschaft an anspruchsvollen Technologien weiterzuentwickeln, wie es in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung langfristig geboten erscheint;
— darauf zielen, Ressourcen, besonders Energie und Rohstoffe, einzusparen oder neu zu erschließen;
— eine über den unmittelbar geförderten Bereich hinausgehende Schlüsselrolle oder Anstoßwirkung haben;
— zu Technologien führen, die nachteilige Nebenwirkungen bisheriger Verfahren, z. B. auf die Umwelt oder den Arbeitsplatz verringern oder vermeiden;
— darauf gerichtet sind, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Infrastruktur zu verbessern, vor allem in den Bereichen Gesundheit, Arbeitswelt, Ernährung, Versorgung und Entsorgung, Kommunikation und Verkehr.

Eine staatliche Förderung erfolgt, wenn die privatwirtschaftlichen Kräfte allein nicht ausreichen, um die erforderlichen Maßnahmen überhaupt oder rechtzeitig in Gang zu bringen. Das gilt vor allem, wenn

— das wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Risiko hoch eingeschätzt werden muß;
— der finanzielle Einsatz groß ist;
— die Entwicklungen so langfristig sind, daß auf absehbare Zeit nicht mit Gewinnen gerechnet werden kann;
— der Markt bessere technologische Lösungen vorläufig unterbewertet, weil er sich weniger nach den künftigen als nach den augenblicklichen Bedarfs- und Knappheitsverhältnissen und Rahmenbedingungen richtet, oder
— die Nachfrage nicht ausreicht, um neue technologische Lösungen hervorzubringen, die ausschließlich oder überwiegend im Interesse der Allgemeinheit oder im öffentlichen Anwendungsbereich liegen“

Im Verlaufe seiner bisher 25jährigen „Geschichte“ sind zum *Programmbereich „Nuklearenergie“* Schritt für Schritt *weitere* Programmbereiche hinzugetreten. Bis in die 60er Jahre hinein waren es typische *„Großtechnologien“* — die Weltraumtechnik, die Datenverarbeitung und die Meerestechnik. Mit Ende der 60er Jahre kamen andere *„Neue Techniken“* hinzu, darunter auch die Nichtnukleare Energietechnik mit Vorhaben der Kohletechnik, der Sonnenenergienutzung und der Entwicklung von Fernwärmesystemen.

Die Entwicklung der Verantwortlichkeiten des BMFT seit 1955 stellt *Abb. 2* dar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

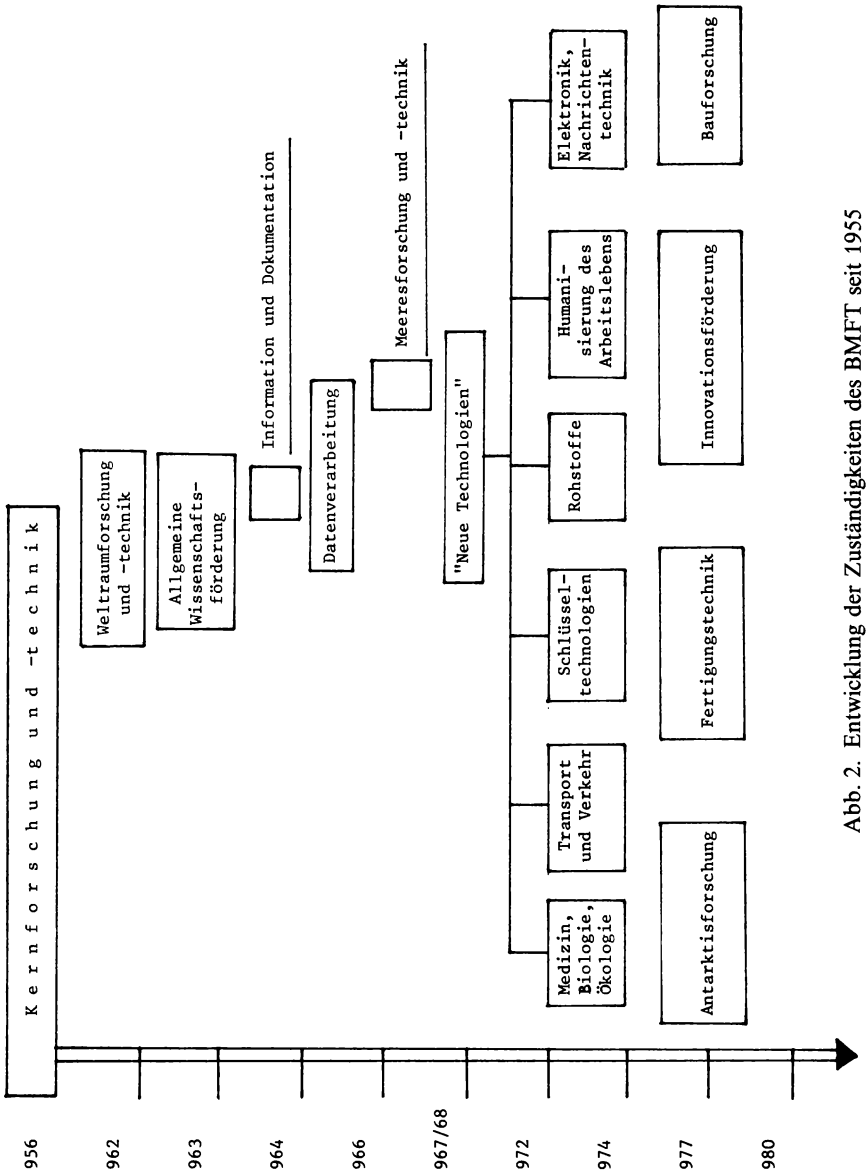


Abb. 2. Entwicklung der Zuständigkeiten des BMFT seit 1955

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Zum *Vorwurf der „Wettbewerbsverzerrung"* läßt sich bei näherer Betrachtung der Vorgehensweisen des BMFT schon jetzt einiges sagen.

a) Mit der Veröffentlichung und Bekanntmachung seiner Programme, der Aufforderung, sich um die verfügbaren Zuschüsse zu bewerben, gibt der BMFT grundsätzlich *allen*, in bestimmten Themenbereichen *forschenden Unternehmen Gelegenheit*, finanzielle Hilfen zu erhalten. Besonders seit der 2. Hälfte der 70er Jahre ist sehr viel geschehen, um auch den „letzten Interessenten" mit diesen Informationen zu erreichen: Über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, über Industriemessen — wie etwa den Innovationsmarkt auf der jährlichen Hannover-Messe —, über eine breit an und von Multiplikatoren gestreute Förderfibel (sie erscheint übrigens jetzt in der 5. Auflage und enthält auch Informationen über Fördermaßnahmen anderer Bundesressorts sowie der Länder), über die sogenannten „Innovationsberatungsstellen" bei Kammern, beim Rationalisierungskuratorium für die Deutsche Wirtschaft, bei einer Industrievereinigung. „Subventionsführer" — ich weiß, daß mancher auch diese Art der „Führerschaft" mit Recht nicht schätzt — und Informationsschriften von Industrieverbänden weisen Betriebe auf die Fördermöglichkeiten hin. Ein neuer Unternehmensberatertyp, der Technologie- und Förderberater, ist entstanden. Etwa ein Dutzend bieten Unterstützung beim Einwerben staatlicher Forschungsförderungsmittel an. Zwischen 8000 und 10000 Unternehmen dürften sich bis heute wenigstens einmal erfolgreich um Forschungshilfen — auf ihr heutiges vielfältiges Spektrum komme ich noch zu sprechen — beworben haben. Allzu viel mehr „forschende" Unternehmen gibt es in unserem Lande wohl kaum. Das Informationsdefizit der Unternehmen über die Förderungsmöglichkeiten dürfte daher sehr gering sein.

b) Staatliche Forschungshilfen — nicht nur die Projektförderung — setzen voraus, daß das geförderte Unternehmen substantielle *eigenfinanzierte* Anstrengungen in FuE macht. Nun sollten wir aber eines dabei sehen: Der größere Teil der Unternehmen unseres produzierenden Gewerbes und erst recht des Dienstleistungssektors benötigt keine natur- und ingenieurwissenschaftlich ausgerichtete *Eigen*forschung, keine *eigenen* technologischen Entwicklungen. Die hier notwendigen Innovationsanstrengungen und -impulse werden durch verbesserte Organisation, durch neue Designs, durch Einsatz neuer, von forschenden Unternehmen gelieferter Maschinen, Werkstoffe und Dienstleistungen, durch Technologietransfer erbracht. Staatliche Forschungshilfen dürfen und wollen daher Unternehmen nicht vordergründig zum „Forschen" animieren.

Für viele Unternehmen wäre die ständige Beschäftigung von Wissenschaftlern und Ingenieuren nur von temporärem Nutzen, sie bedeutete aber permanente Kosten. Forschungshilfen werden daher immer nur Hilfen für eine kleine Zahl von Unternehmen unserer Wirtschaft bleiben. Aus dieser kleinen Zahl darf nicht geschlossen werden, daß die übrige große Zahl von Unternehmen benachteiligt und staatliche Forschungsförderung einschließlich der zugehörigen Verwaltung überflüssig seien. Diesem Fehlschluß unterliegen m. E. manche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kritiker staatlicher Forschungspolitik, so wohl auch einer der heftigsten Kritiker des BMFT, der *Bundesverband Junger Unternehmer (BJU)*. Ich habe mir die Mitgliederliste dieses Verbandes und die Branchen-Herkunft seiner Sprecher und Verantwortlichen angeschaut. Ich habe Verständnis dafür, daß junge Unternehmer, die im Einzelhandel, in der Werbebranche, im Nahrungs- und Genußmittelimport, die als Architekten oder Anwälte tätig sind, Hilfen kritisieren, die zwangsläufig anderen Wirtschaftssektoren zukommen. Aber auch sie dürfen nicht verkennen, daß unser hoher Lebensstandard und auch *ihr* Einkommen wesentlich durch den hohen technologischen Stand unserer herstellenden Industrie bestimmt werden!

c) Da staatliche Forschungshilfen an den Eigenanstrengungen von Unternehmen an FuE ansetzen, sind sie in ihrer Verteilung auf Branchen, Unternehmensgrößen und Regionen zwangsläufig zunächst durch eben die *Verteilung der Eigenaufwendungen der Unternehmen* bedingt. Forschungsintensive Branchen wie die Elektrotechnische Industrie oder der Maschinenbau werden im allgemeinen *mehr* an der staatlichen Förderung partizipieren als forschungsschwache Industriezweige wie die Bauwirtschaft oder die Nahrungs- und Genußmittelindustrie. Wie die Verhältnisse liegen, zeigt die nachfolgende *Abb. 3*, die auf Erhebungen des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft aufbaut. Die Angaben beruhen auf freiwilligen Angaben der befragten Industrieunternehmen. Sie werden im 2-Jahres-Turnus erhoben. An der letzten veröffentlichten Erhebung aus dem Jahre 1977 beteiligten sich ca. 2000 Unternehmen oder Konzerne. Bei rd. 6300 Unternehmen wurde angefragt; nahezu 60 % antworteten; davon meldeten wiederum 58 % (von 60 %) eine „Fehlanzeige".

Wir wissen aus Informationen über die seit 1979 laufende Fördermaßnahme „FuE-Personalkostenzuschüsse", daß zumindestens weitaus mehr kleine und mittlere Unternehmen forschen, als es die Stifterverbands-Statistik ausweist. 1980 waren es 6405 Unternehmen des Produzierenden Gewerbes mit Umsätzen 1979 bis zu 150 Mio DM oder mit weniger als 1000 Beschäftigten, die an der genannten Personalzulage partizipierten.

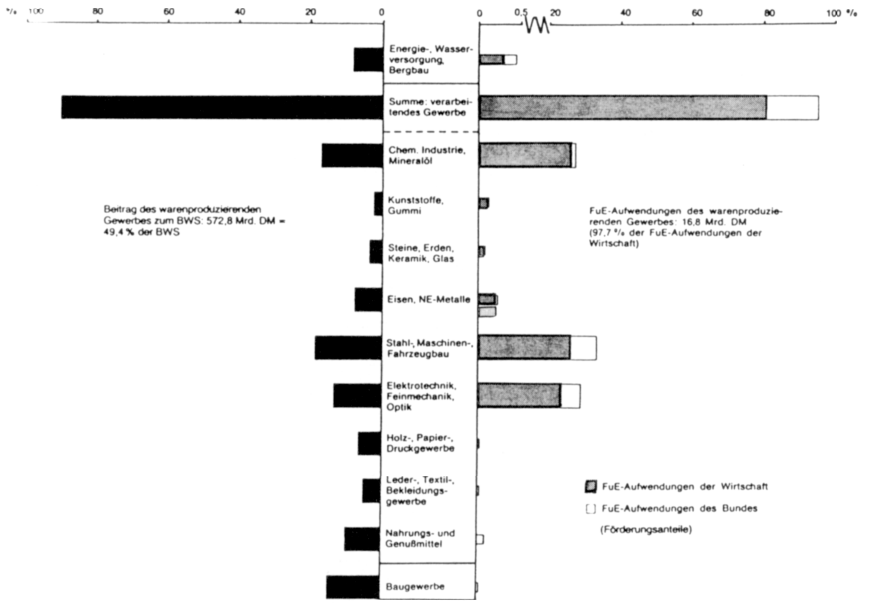
Zur Ergänzung des Branchenvergleichs der Abb. 3 (*alle* direkten staatlichen FuE-Hilfen im Jahre 1977) zeigt *Abb. 4* die Analyse der industriellen FuE-Aufwendungen im Jahre 1977 für den Parameter „Unternehmensgrößen".

Im gleichen Jahr förderte der BMFT 2350 Vorhaben bei 699 Unternehmen mit zusammen 1356 Mio DM. Davon hatten 286 Unternehmen Umsätze unter 200 Mio DM; die zugehörigen Fördersummen lagen bei 80 Mio DM (499 Vorhaben). Nicht berücksichtigt sind dabei industrielle Forschungsvereinigungen oder andere Organisationen (z. B. Verbände) der Wirtschaft. Die ihnen zugeflossenen Fördermittel in Höhe von 85 Mio DM (259 Vorhaben) sind ebenfalls überwiegend kleinen und mittleren Unternehmen zuzurechnen.

d) Auch die *Programmauswahl in der BMFT-Förderung* und die unter IV.2 dargestellten *Kriterien zur IV. Auswahl geförderter Industrieprojekte* beeinflus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufteilung der Beiträge der Sektoren des warenproduzierenden Gewerbes zur Bruttowertschöpfung (BWS) und die Verteilung der FuE-Aufwendungen nach Sektoren



Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3024
Bundesbericht Forschung VI, Bonn 1979, S. 88

Abbildung 3

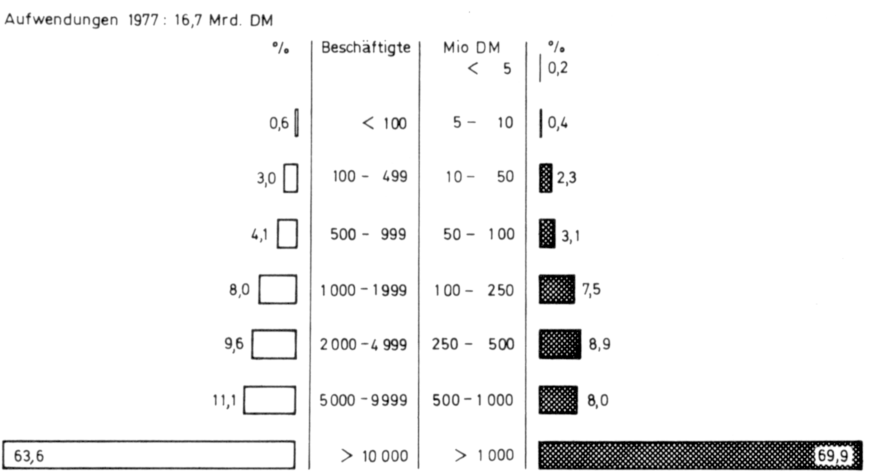


Abbildung 4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen die Struktur der geförderten Unternehmen beträchtlich. Es ist durchaus verständlich, daß die Förderung von „*Großtechnologien*" wie der Nukleartechnik oder der Weltraumtechnik vor allem bei Großunternehmen oder Konsortien von Großunternehmen ansetzt. So entfielen auch 1973 von den Projektfördermitteln des BMFT für die Industrieforschung noch rd. 51 % auf nur 5 Unternehmen und rd. 69 % auf nur 10 Unternehmen. Dies zeigt die nachfolgende *Abb. 5*.

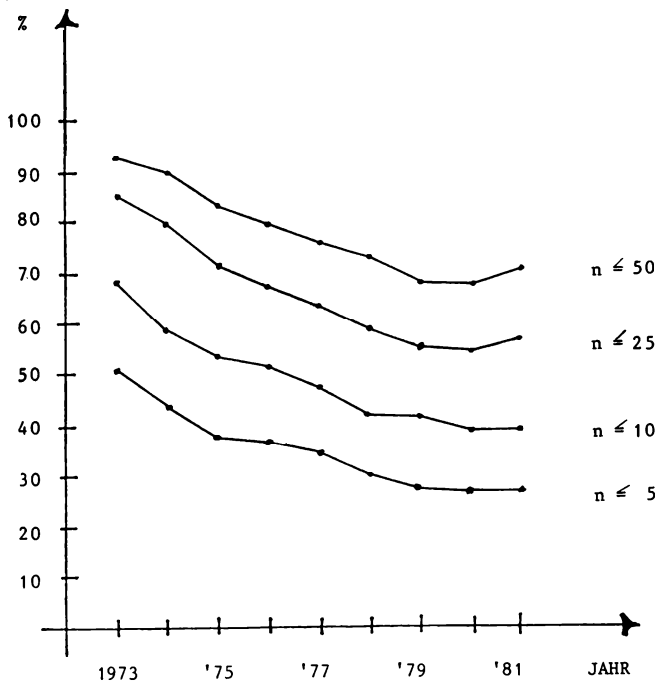


Abb. 5. Anteil der BMFT-Fördermittel für industrielle FuE, die auf die 5/10/25/50 „größten" Zuwendungsempfänger/Auftragnehmer entfallen.

Hinzu kommt eine *andere Besonderheit staatlicher Technologieförderung*: Staatliche Förderung kann sich für neu entwickelte Technologien nicht auf Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Laboratorium, im Versuchstechnikum, am Reißbrett beschränken. Bis zur gelungenen Innovation ist von hier noch ein weiter Weg, gibt es zusätzliche und größere Belastungen und Risiken. Nach der „Blaupause" müssen der *Prototyp* und die *Demonstration* im Maßstab 1:1 folgen. Hierzu sind oft hohe Investitionen sowie Betriebsaufwendungen für den anschließenden Versuchsbetrieb notwendig. So finanziert das BMFT im Rahmen seiner industriellen Projektförderung mit hohen Förderquoten u. a.:

— das Brüter-Kernkraftwerk SNR 300 in Kalkar (BMFT-Zuschüsse bis Ende 1980: 1304 Mio DM)
— den Thorium-Hochtemperaturreaktor THTR 300 in Schmehausen (BMFT-Zuschüsse bis Ende 1980: 862 Mio DM)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— eine Uran-Anreicherungsanlage nach dem Ultrazentrifugenprinzip in Almelo (Holland) (BMFT-Zuschüsse bis Ende 1980: 211 Mio DM)
— ein umweltfreundliches Steinkohlekraftwerk (BMFT-Zuschüsse bis Ende 1980: 92 Mio DM)
— Demonstrations-Fernwärmeschienen Ruhr und Saar (BMFT-Zuschüsse bis Ende 1980: 79 Mio DM)
— den Bau eines Rollenprüfstandes und einer Versuchsstrecke für Entwicklungen der Rad-Schienetechnik (BMFT-Zuschüsse bis Ende 1980: 55 + 30 = 85 Mio DM).

Die Beispiele lassen sich fortsetzen. In den vergangenen Jahren entfielen jeweils etwa 50 % aller industriellen Fördermittel des BMFT auf wenige *große technologische Entwicklungslinien und ihre Versuchs-, Prototyp- und Demonstrations-Investitionen.* Hierüber gibt ausführlich unser Bundesforschungsbericht Auskunft, der in seinem Faktenteil alle 2 Jahre, in seinem forschungspolitischen Teil alle 4 Jahre neu erstellt wird.

Statistiken verbergen bekanntlich vieles. So gibt auch die Statistik über die industriellen Zuschußempfänger des BMFT gerade bei den großen Investitionen keine Auskunft darüber, was von den Fördermitteln an *Unterauftragnehmer*, insbesondere an kleine und mittlere Betriebe, weitergegeben wird. Aus der Diskussion um die Bedeutung der Leichtwasser-Kernkraftwerke für unsere herstellende Industrie kennen Sie vielleicht die mehrfach publizierten Zahlen[2]: An einem Kraftwerksauftrag arbeiten rd. 700 Firmen mit. Von ihnen haben durchschnittlich 70 % weniger als 200 Beschäftigte.

Wir haben entsprechende Unterauftragsanalysen für die beiden vorhin erwähnten Prototypen SNR 300 und THTR 300 mit vergleichbaren Ergebnissen durchgeführt und ich kann ergänzend mitteilen, daß rd. 15 % der staatlichen Zuschüsse an solche kleinen und mittleren Unterauftragnehmer gingen, die nicht mit dem federführenden Großunternehmen verbunden sind.

e) *Kleine und mittlere Unternehmen* partizipierten mit der wachsenden Programmdiversifikation, wie sie die *Abb. 2* zeigte, zunehmend an den Fördermitteln des BMFT. Diese deutliche Entwicklung geht aus der ebenfalls schon gezeigten *Abb. 5* hervor. 1979 entfielen nur noch 27 % der industriellen Fördermittel des BMFT auf nur 5 Unternehmen und nur 41 % auf nur 10 Unternehmen.

f) Die Fördersituation kehrt sich darüber hinaus — zugunsten kleiner und mittlerer Betriebe — mit den zusätzlichen Maßnahmen um, die das 1978 vom Bundeskabinett verabschiedete „*Forschungs- und technologiepolitisches Gesamtkonzept der Bundesregierung für kleine und mittlere Unternehmen*" mit sich brachte: den 40 %-igen Zuschuß zu den FuE-Personalaufwendungen, den 30 %-igen Zuschuß zur externen Vertragsforschung und die Erhöhung der FuE-Investitionszulage nach § 4 InvZulGes (20 %).

[2] Vgl. z. B. Dr. K. *Barthelt* auf der Jahreshauptversammlung der Kraftwerks-Union am 11. März 1981 in Mühlheim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schon für 1979 war festzustellen, daß — über alle bekannten forschenden Unternehmen gemittelt — forschende *Groß*unternehmen sich ihre Aufwendungen vom Staat mit rd. 10% Förderanteil, forschende *kleine und mittlere* Unternehmen dagegen mit einem Staatsanteil von 15-20% honorieren ließen.

Wir könnten so heute gleichsam von einer *„Benachteiligung" großer Unternehmen in der staatlichen FuE-Förderung* gegenüber mittelständischen Betrieben sprechen.

In der *Anlage 1* habe ich für das Jahr 1979 alle staatlichen Fördermaßnahmen für die Industrieforschung mit der jeweiligen Zahl der begünstigten Unternehmen und den entsprechenden staatlichen Mitteln zusammengestellt.

Die Förderkonzeption der Bundesregierung für kleine und mittlere Unternehmen ist in der engen Zusammenarbeit von BMFT und Bundesministerium für Wirtschaft entstanden. Wir ließen uns hier nicht von politischen Unterschieden, sondern vom Ziel einer möglichst effizienten technologischen Förderung leiten. Wie gut dabei einzelne Maßnahmen dem Bedarf und den Besonderheiten der angesprochenen Unternehmensgruppen entsprachen, zeigt die nachfolgende *Abb. 6*. In ihr ist dargestellt, wie sich die ersten 1010 Anträge der Fördermaßnahme „Externe Vertragsforschung" auf die verschiedenen Umsatz-Größenklassen der industriellen Auftraggeber verteilen. Wäre externe Vertragsforschung auch von entsprechender Bedeutung für Unternehmen mit Umsätzen über 200 Mio DM (dies ist die Obergrenze für die begünstigten Unternehmen), so würden die Anteile in den oberen Umsatzklassen der *Abb. 6* nicht so stark zurückgehen.

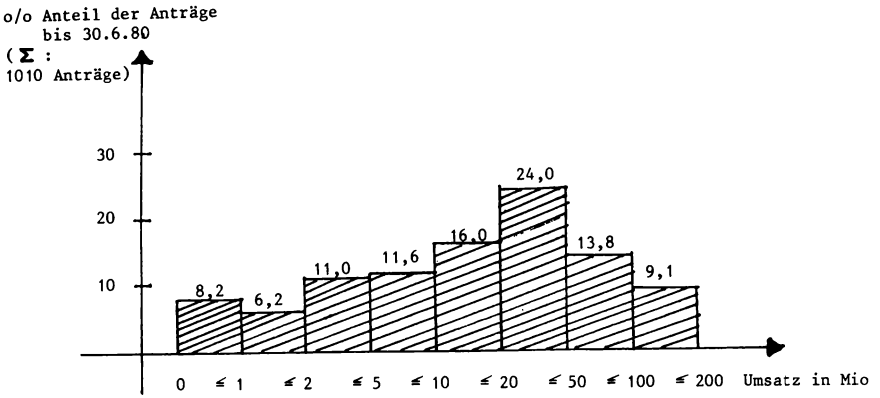
Soweit wir — z. B. im Rahmen von OECD-Vergleichen, aus Gesprächen mit ausländischen Kollegen oder aus ausländischen Expertisen — die internationale Diskussion über die Technologieförderung kleiner und mittlerer Unternehmen verfolgen, dürfte die Bundesrepublik mit dem Maßnahmenfächer ihres Gesamtkonzepts derzeit ein Vorbild sein.

Insgesamt möchte ich aber die Bedeutung staatlicher *Technologieförderung* unserer Unternehmen, insbesondere der mittelständischen, *nicht überschätzen*.

Weitaus wichtiger als der Beitrag staatlicher Hilfen für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist deren Innovationsbewußtsein, die Überzeugung, daß man mit Know How, Organisations- und Managementfähigkeiten die „Nase vorn" haben muß. Hierzu kann staatliche Technologieförderung Anstöße und Hilfe vermitteln, sie kann aber unternehmerisches Denken und Handeln nicht ersetzen. Inwieweit wir hier ein Zuviel oder ein Zuwenig haben, darüber haben Sie sicher auch Ihre persönliche Meinung.

g) Der *„Bürokratie-Komplex"* spielt in der Bewertung staatlicher Technologiepolitik hinsichtlich der Rückwirkungen auf den Wettbewerb immer wieder eine maßgebliche Rolle. Dies zeigt auch die eingangs erwähnte BUNDESRAT-Stellungnahme. Kleine und mittlere Unternehmen — so die Kritik — würden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



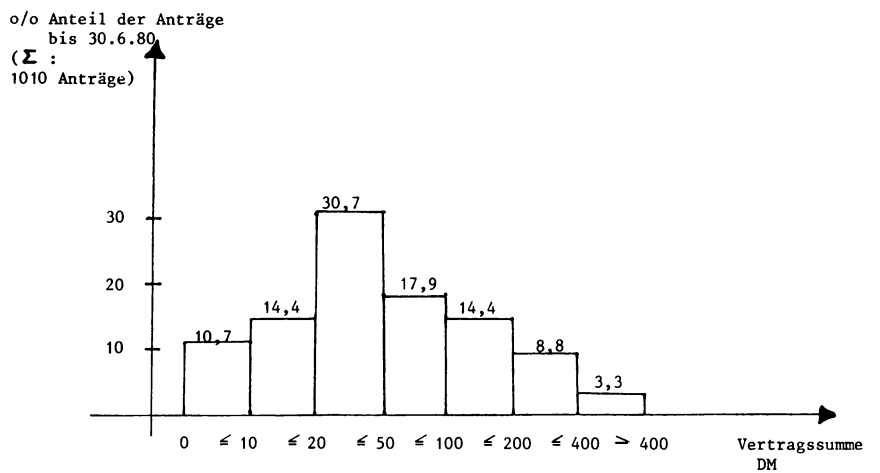


Abbildung 6

durch überzogene bürokratische Anforderungen und Behandlung gegenüber großen — vor allem in der Projektförderung — benachteiligt.

Ich möchte Einzelvorkommnisse „bürokratischer Orgien" auch in der Projektförderung des BMFT nicht abstreiten. Wir haben gerade — angestoßen durch einen Bundestagsabgeordneten, der mit seiner Hochschulgruppe ein vom BMFT in der Reaktorsicherheitsforschung gefördertes Vorhaben durchführt — die hier geltenden Hinweise für das besonderen Zwecken dienende Berichtssystem vereinfacht.

Insgesamt aber spricht die stetig wachsende Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an der Projektförderung nicht dafür, daß die Zugangsbarrieren hoch sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natürlich erfordert die Antragstellung vom Unternehmen eine geordnete Buchführung. Sie stellt Mindestansprüche an Rechnungswesen und Berichtspraktiken.

Im Vergleich zu den Anforderungen für einen Bankenkredit oder zu dem, was in manchen staatlichen Auftrags-Ausschreibungen im In- und Ausland vorausgesetzt und gefordert wird, sind die in der BMFT-Projektförderung verlangten Antrags- und Berichts-Informationen bescheiden. Staatliche Zuschüsse können nicht, wie es Volker Hauff einmal formulierte, „mit Handschlag wie beim Pferdehandel" vergeben werden.

Im übrigen: Wenn in Einzelfällen eine differenzierte Vorhabenkalkulation Probleme bereitet, etwa bei den dem Vorhaben zurechenbaren kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen oder bei den Verwaltungsgemeinkosten, so sollte sich ein Antragsteller auch einmal auf das Geltendmachen seiner Material- und Personalkosten sowie der Sonderbetriebsmittel beschränken. Dies steht einem positiven Förderbescheid nicht entgegen, vermindert allerdings geringfügig die insgesamt zuschußfähigen Aufwendungen. Auch Antragsteller können helfen, einen Perfektionismus der Förderverwaltung zu verhindern.

Wir haben in den Jahren 1978 bis 1980 zusammen mit Experten von Verbänden und aus kleinen und mittleren Unternehmen, Experten, die zu den Kritikern der Verwaltungspraktiken gehörten, eingehend das Förderverfahren mit dem Ziel der Vereinfachung analysiert und eine Reihe von Verbesserungen — von den Antragsformularen bis hin zur Berichtspraxis — ausgearbeitet und eingeführt. Hierüber gibt ein im BMFT vorliegender und in Fachkreisen verteilter Abschlußbericht Auskunft.

So werden heute Vorhaben mit staatlichen Zuschüssen unter 600 TDM innerhalb von 3 Monaten nach Antragseingang entschieden oder wenigstens soweit bearbeitet, daß die FuE-Stelle mit dem Vorhaben beginnen kann, ohne daß — so wie es die Bundeshaushaltsordnung grundsätzlich vorschreibt — die bis zum Zeitpunkt der abschließenden Bewilligung anfallenden Kosten/Ausgaben nicht anrechnungsfähig wären.

Von Wettbewerbsnachteilen bestimmter Gruppen infolge bürokratischer Hemmnisse oder Vorgehensweisen kann so nicht mehr die Rede sein.

V.

Ich bin bisher ausführlich auf Aspekte des *Wettbewerbsschutzes*, der *Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen* bei der Forschungsförderung eingegangen.

Daneben gibt es aber auch gewichtige Argumente, die dafür sprechen, daß *projektgebundene Forschungshilfen* besser als eine indirekte Globalförderung gerade dem Ziel der *Wettbewerbsförderung* dienen.

Die These vom wettbewerbspolitischen Vorzug einer möglichst gleichmäßigen, breit gestreuten Subventionierung liegt m. E. begründet in einem *statisch*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgerichteten Wettbewerbsleitbild. Ein solches Leitbild wird der Dynamik der in der Realität ablaufenden Marktprozesse nicht gerecht. Generelle Steuervergünstigungen, Investitionszulagen, Personalkostenzuschüsse etc. kommen vor allem größeren und mit Gewinn abschließenden Unternehmen zugute. Versteht man dagegen Wettbewerb als evolutionären Marktprozeß, gekennzeichnet durch die Freiheit zu Initiative, zum Vorstoß in technisches, ökonomisches und organisatorisches Neuland, aber auch zu Nachfolge und Imitation, dann gelangt man zu einer anderen Beurteilung des forschungs- und technologiepolitischen Instrumenteneinsatzes. Eine dem Grundsatz der Subsidiarität öffentlicher Maßnahmen folgende, schwerpunktmäßige staatliche Anstoßgebung behindert nicht den Wettbewerb, sondern sie stimuliert ihn. Eine wirkungsvolle, gezielte Impulsgebung durch inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Förderungsprogramme ist dem dynamischen Wettbewerb förderlicher als eine gleichmäßig verteilte Dauersubventionierung mit der Gießkanne. Dies käme *dem* zugute, der das Risiko scheut. Wettbewerb, verstanden als ständiger Prozeß des Suchens, Lernens, Entdeckens und Informierens, des Erschließens neuer Möglichkeiten und der Erprobung von Alternativen, des Nachahmens und Imitierens, wird durch staatliche Unterstützung risikobehafteter und weit in die Zukunft reichender Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nicht gehemmt, sondern angestoßen.

Eine auf die Beseitigung von Entwicklungsengpässen abzielende, neue Wachstums-, Produktions- und Betätigungsfelder erschließende Forschungs- und Technologiepolitik verengt nicht die Märkte, sondern sie ist im Gegenteil geeignet, veraltete Marktstrukturen aufzulösen und Bewegung in stagnierende Marktprozesse zu bringen. Sie ist gleichsam eine vorbeugende Medizin gegenüber der Versuchung, in protektionistischen, handelshemmenden Maßnahmen eine scheinbar bequeme Fluchtmöglichkeit aus dem internationalen Wettbewerbsdruck, dem man sich nicht mehr gewachsen fühlt, zu suchen. Die Förderung von Forschung und Entwicklung ist insofern die notwendige Ergänzung einer liberalen, die Vorzüge des internationalen Wettbewerbs anerkennenden Außenhandelspolitik. In der Anhörung durch den BT-Ausschuß für Forschung und Technologie im Jahre 1979 über das DV-Programm wurde von verschiedenen Seiten deutlich dargelegt, daß zumindest in diesem Bereich durch indirekte Fördermaßnahmen eine erfolgversprechende Teilnahme unserer Unternehmen am internationalen Wettbewerb nicht hätte erreicht werden können.

Durch das staatliche Förderungs*angebot* wird niemand gezwungen, seinen eigenen Zielen, Markteinschätzungen, Technologieprognosen und Risikoüberlegungen zuwider zu handeln. Den einzelnen Marktteilnehmern wird nicht positiv vorgeschrieben, wie sie handeln müssen. Sie sind frei, ihre eigenen Mittel, Fähigkeiten und Kenntnisse für ihre eigenen, frei gewählten Zwecke einzusetzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI.

Bei allem Eintreten für die Projektförderung in der FuT-Politik, für ein kluges, ergänzendes Nebeneinander von direkten und indirekten Förderinstrumenten will ich auch *Schwächen der Projektförderung*, insbesondere *unter Wettbewerbsgesichtspunkten*, nicht verschweigen. Ich gehe kurz darauf ein.

1. *Wettbewerbsprobleme* können auftreten, wenn vor allem bei sehr begrenzten Fördermitteln das Unternehmen A in einer Branche massive Technologiehilfen erhält, seine Konkurrenten B, C etc. dagegen — weil sie im Wettstreit um die verfügbaren öffentlichen Mittel trotz gleicher oder vergleichbarer technologischer Leistungsfähigkeit unterliegen — leer ausgehen. Solche Einzelfälle kennen wir und sie gilt es in einer vernünftigen Vorbereitung der Förderprogramme und durch eine kluge Bewertung und Auswahl von Vorschlägen zu verhindern.

Auswege bieten sich an etwa im Zusammengehen von Unternehmen in Form einer Arbeitsgemeinschaft oder eines Gemeinschaftsprojektes.

Die Projektförderung des BMFT hat im Initiieren und Ermutigen solcher Gemeinschaftsvorhaben vielfach auch unter Einbeziehung von Hochschulinstituten oder Forschungsgruppen aus dem außeruniversitären, staatlich getragenen Bereich (Fraunhofer-Gesellschaft, ...), zusätzliche Vorzüge gegenüber einer indirekten Prämierung industrieller Forschungstätigkeit.

2. Eine andere Problematik entsteht durch die übergroße *Zahl geförderter Projekte und Programmbereiche*, insbesondere wenn dabei das zugehörige Fördermanagement auf mehrere Verwaltungseinheiten (Projektträger!) verteilt ist. Mit zunehmender Aufsplitterung wächst die Gefahr unterschiedlicher Förderpraktiken, einer uneinheitlichen Anwendung der Förderkriterien. Ermessensspielräume bei einer Bewertung der Förderungswürdigkeit eines FuE-Vorhabens, bei der Abschätzung seines wirtschaftlichen und technischen Risikos oder des staatlichen Interesses am Projekt lassen sich nicht restlos beseitigen.

Von den verschiedenen denkbaren *externen Einflußnahmen* auf die Förderentscheidung will ich gar nicht sprechen.

Aus meiner Erfahrung stoßen wir im Umfang der gegenwärtigen Projektförderung, wie sie große Förderverwaltungen wie der BMFT in der Grundlagenforschung, aber auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) praktizieren, an eine ernste Grenze.

Schulungen und Instruktionen der Förderverwaltung, eine zusätzliche zentrale Kontrolle sind Antworten auf diese Probleme.

3. Aus den nur angedeuteten Problemen lassen sich die *absehbaren Entwicklungen zur weiteren Verbesserung unserer Förderinstrumente* ableiten:

— Begrenzung der Zahl geförderter Projekte;
— noch aufmerksamere Anwendung der Auswahlkriterien „Risiko", „staatliches Interesse", „Subsidiarität";

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— verstärkte Bemühungen zur Heranführung von Unternehmen an moderne Technologien durch Know-How- und Kooperationsvermittlung, durch Überzeugungsarbeit, Beratung und Technologietransfer, alles Maßnahmen, die einen nicht geringen, hochqualifizierten *Arbeits*aufwand, aber nicht so hohe finanzielle Mittel erfordern.
— weiterer Ausbau sogenannter indirekt-spezifischer Fördermaßnahmen, d. h. von solchen Maßnahmen, die — wie die Personalkosten- und Vertragsforschungszulage — bestimmte Kostenarten industrieller Forschungsaufwendungen bei Festlegung zusätzlicher Förderungstatbestände begünstigen (FuE bei kleinen und mittleren Unternehmen; FuE zur rationellen Energieverwertung oder zur erstmaligen Anwendung der Mikroelektronik).

VII.

Ich hoffe, daß es mir ein wenig gelungen ist, überzeugende Argumente zur Wettbewerbsproblematik unserer gegenwärtigen staatlichen Förderung der Industrieforschung vorzutragen. Aus meiner Sicht ist diese Problematik geringer und ungefährlicher, als es manche Kritiker wahrhaben wollen. Wenn ich die aktuelle Diskussion um die Subventionen in der europäischen Stahlindustrie verfolge, wenn ich an die staatliche Förderung von Rüstungstechnologien in großen Industriestaaten und an ihren Einfluß auf die Wettbewerbssituation innerhalb und außerhalb dieser Länder denke, wenn ich an Wettbewerbsprobleme erinnere, die aus der Zusammenfassung von Dienstleistungen des Verkehrs oder der Kommunikation in den großen Bundesunternehmen Bundespost und Bundesbahn entstehen — auch mit Blick auf ihre Konsequenzen für die Förderung des technischen Wandels in unserem Lande —, so erscheinen mir die Wettbewerbsprobleme in der Forschungsförderung zweitrangig.

Staatliche Forschungspolitik ist so m. E. kein vorrangiges Feld der Auseinandersetzung mit der Wettbewerbsproblematik. Dies alles enthebt uns jedoch nicht der Notwendigkeit, die Praktiken und Ergebnisse staatlicher Forschungspolitik kritisch zu sehen, Schwachstellen und Mißstände zu beseitigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 1.

Anzahl der Unternehmen und Stellen der Wirtschaft, die 1979 Bundeshilfe zur Forschung, Technologie und Innovation erhielten

	(Direkte) Projekt-förderung durch BMFT	BMFT Vertrags-forschungs-zulage über AIF[x)]	Vertrags-forschungs-hilfen der FhG[xx)] (MU-Programm)	Risiko-beteiligung der Deutschen Wagnis-Finanzierungs-Gesellschaft (WFG)	Innovations- und Technologie-beratungen	BMWi-Programm Erst-innovationen	BMWi-Programm Technische Entwicklung in Berlin
Zahl der begünstigten Unternehmen/ Stellen der Wirtschaft	1 022[a)]	560	49	25[c)]	1 300[d)] (davon 300 Intensiv-beratungen)	54	94
Fördermittel („Mittelabfluß") im Jahre 1979 – in Mio DM –	2 153,3	5,1	2,4	3,5 ((BMFT-Zuschuß gem. Risiko-beteiligungs-vertrag)	7,9	54	7,5

a) ohne Zuwendungen an die AIF.
b) bewilligte Mittel 1979: 8,1 Mio DM.
c) lfd. Beteiligungen Stand 30. 9. 79.
d) ohne Inforamtionshilfen.
x) Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen.
xx) Fraunhofer-Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Anlage 1.

Anzahl der Unternehmen und Stellen der Wirtschaft, die 1979 Bundeshilfe zur Forschung, Technologie und Innovation erhielten

	FuE-Personalkostenzuschuß durch BMWi	Zuschüsse zur Gemeinschaftsforschung (AIF)	FuE-Investitionszulage (§ 4 InvZulG)	BMWi-Programm Beschleunigte Markteinführung energiesparender Technologien	Energie-Investitionszulage (§ 4 InvZulG)	Erfinderförderung durch die Patentstelle für die Deutsche Forschung der FHG	Erfinderförderung über Einkommensteuerermäßigung für Erfindungsvergütungen
Zahl der begünstigten Unternehmen/ Stellen der Wirtschaft	4 539	250[e)]	?	20	?	1 040[g)]	?
Fördermittel („Mittelabfluß") im Jahre 1979 – in Mio DM –	298,9	BMFT 42,2 BMWi 68,7 zusammen 109,7	169	3,9[f)]	70	1,0	47 (davon Arbeitnehmererfinder 12 und freie Erfinder 35)

[e)] durchführende FuE-Stellen.

[f)] bewilligte Mittel 1979: 12,2 Mio DM.

[g)] Zahl der geförderten Erfindungsvorschläge.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwerpunkte der Diskussion zum Referat Rembser

Wettbewerbsverzerrung durch Forschungssubvention

Für Forschungszwecke ausgeschüttete Mittel fördern u.a. Arbeitsgemeinschaften — gerade auch bei mittleren Unternehmen — und damit abgestimmtes Verhalten wie auch Kartellbildung (Gröner). Dabei wird beispielhaft auf die Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen hingewiesen, bei der gleichförmige Verhaltensweisen vereinzelt festgestellt wurden (Röper).

Ferner beeinträchtigen besonders projektgebundene Forschungsförderungen den Wettbewerb auf dem Markt für Forschungsressourcen gegenüber Unternehmungen, denen derartige Mittel nicht zur Verfügung stehen (Hamm). Eine Wettbewerbsneutralität kann auch nicht durch eine breite Streuung bei der Vergabe von Forschungsmitteln erreicht werden. Bei Schwerpunktsubvention ist hingegen die Bevorzugung bestimmter Unternehmungen (Siemens) evident. Die Tatsache, daß sich bestimmte Branchen trotz hohen Forschungsaufwandes nicht um öffentliche Forschungsmittel bemühen, wird nicht zuletzt von der Befürchtung bestimmt, dort dem Staat in der Geschäftspolitik Interventionsmöglichkeiten einräumen zu müssen, wie z.B. eine etwaige Preiskontrolle im Falle der pharmazeutischen Industrie (Hoppmann). Dem wurde das Bestreben der betreffenden Unternehmen entgegengehalten, das eigene technische Wissen nicht anderen Konkurrenten preiszugeben. Hinweise aus anderen Branchen (Röper) zeigen jedoch, daß derartige Befürchtungen der privaten Wirtschaft nicht aus der Luft gegriffen sind.

Prognose und Effizienz der Forschungsförderung

Bei der projektgebundenen Förderung stellt sich das Prognoseproblem, das aufgrund staatlicher Forschungsförderung vom Markt, d.h. vom Wettbewerb, auf die politische Ebene übertragen wird (Hamm). In diesem Falle werden Irrtümer im Gegensatz zu denen von privater Seite mit Steuermitteln finanziert. Unabhängig davon kann die Mittelvergabe zu Mitnahmeeffekten führen. Andernfalls können aber auch Unternehmungen durch derartige Subventionen zu eigener Forschung veranlaßt werden.

Erfolgskontrollen von Förderungsmaßnahmen erweisen sich bei der Förderung technischer Entwicklung — und nicht nur bei der Grundlagenforschung — als äußerst schwierig. In der Regel wird die Förderung vor der eigentlichen Markteinführung des Verfahrens bzw. des Produktes beendet und die weitere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung nicht mehr verfolgt. Selbst dann, wenn, wie bei der Fernwärme, die Unterstützung bis zur Markteinführung reicht, kann erst dann von einem Erfolg gesprochen werden, wenn das Produkt ohne Subvention im Wettbewerb bestehen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Der Einfluß der öffentlichen Hand auf das Innovationsverhalten von Unternehmen — Das Beispiel der Informationstechnologie

Von *Helmut Rausch,* Paderborn

Wir haben unglaublich günstige Voraussetzungen für eine Revitalisierung unserer Volkswirtschaft, für eine Revitalisierung unserer Marktwirtschaft, die ja doch enttäuschend eine Besitzstandserhaltungs- und -verwaltungsgesellschaft geworden ist. Für mich ist es also erstaunlich, daß auch Ihr renommierter Verein mir eine Frage nicht beantworten kann: Wie groß ist denn eigentlich der Anteil — direkt oder indirekt — des Staates am Bruttosozialprodukt? Wie groß ist eigentlich der Markt, den wir heute in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch haben?

Es gibt eine ganze Reihe unterschiedlicher Zahlen darüber. Die verläßlichste deutet an, daß der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt schon mehr als 51 Prozent ausmacht. Dabei werden aber alle Märkte, die im Grunde genommen in Deutschland außerordentlich stark reguliert sind, als Teil dieser Marktwirtschaft betrachtet. Ich führe nur ein paar Beispiele an: Verkehr — Lufthansa, Deutsche Bundesbahn; das ist eindeutig eine regulierte Veranstaltung, aber Teil dieser Marktwirtschaft. Die gesamte Energietechnik — was sich da marktwirtschaftlich abspielt, darüber möchte ich nachher noch sprechen — ist für mich nicht mehr erkennbar Teil eines sich im freien Spiel der Kräfte abwickelnden Marktes. Die gesamte Nachrichtentechnik ist Teil der Marktwirtschaft. Für mich ist das alles eine sehr eindeutig regulierte Veranstaltung.

Ich komme noch einmal darauf zurück. Wir haben heute — geschätzt, aus meiner Sicht — zwei Drittel des Bruttosozialprodukts in Staatshänden bzw. direkt oder indirekt von ihm reguliert, und höchstens ein Drittel im freien Markt. Ich kann das Ganze nicht mehr als soziale Marktwirtschaft bezeichnen. Ich habe davon ein anderes Verständnis. Ich nenne das — in ganz gefährlicher Form — eine Besitzstandserhaltungs- und Verwaltungsangelegenheit.

Es ist auch klar, daß dann bestimmte Chancen und Möglichkeiten, die insbesondere jetzt durch neue Technologien in diesen Markt hineinwirken, gar nicht genutzt werden können, sondern sich nur teilweise in bestimmten Märkten umsetzen können, beispielsweise im gesamten Bereich der Büro- und Verwaltungsrationalisierung, überall dort, wo Kosten gespart werden müssen, wo also „auf Teufel komm raus" rationalisiert werden muß. Da findet heute tatsächlich in Deutschland noch Markt statt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bitte verstehen Sie, wenn ich schwarzweiß zeichne, also auf die Zwischentöne verzichte. Übertreiben macht anschaulich. Ich möchte auch versuchen, daß wir möglicherweise ein paar Ideen unter Umständen gemeinsam entwickeln können, wo denn die Aufgaben Ihrer Arbeitsgruppe liegen könnten.

Ich bedauere als mitten in einem Unternehmen Stehender außerordentlich, daß aus meiner Sicht relativ wenig an Informationen, auch an kritischen Informationen, aus Ihrem Bereich kommt. Wir haben uns angewöhnt, bis hin in die Verwaltung, bis hin in das Bundeswirtschaftsministerium, in gewisser Form sehr gepflegt eine Moderation zu realisieren, auch Strukturen zu bestimmen, Strukturen zuerst einmal zu beschreiben, Szenarien zu beschreiben, in denen sich dann Markt auch abspielen kann. Das haben wir bei dem großartigen Erfolg in der Nachkriegszeit, an den wir uns etwas gewöhnt hatten, verlernt. Wir alle — in allen Lagern — sind zwingend aufgerufen, sehr kritisch darüber nachzudenken, was gut läuft, vor allen Dingen schlecht läuft und was wir besser machen können.

Ich werde zunächst die Bedeutung der Informationstechnologie als Schlüsseltechnologie herausstellen. Sie werden sich vielleicht wundern, daß ich das Ganze nicht nur als Schlüsseltechnologie, als Befruchtungstechnologie für viele andere Bereiche sehe. Ich stelle anschließend drei Beispiele heraus, wie sich die Informationstechnologie beispielsweise im gesamten energietechnischen Bereich, wie sie sich mit Sicherheit im Bereich der Büro- und Verwaltungsaktivitäten, der intelligenten Medien, der Nachrichtentechnik und wie sie sich beispielsweise am Beispiel der Deutschen Bundesbahn im Verkehrsbereich umsetzen kann. Bewußt habe ich diese drei Bereiche herausgenommen, um nicht nur im klassischen Bereich der Informationstechnologie zu bleiben.

Es muß unbedingt über Strukturen nachgedacht werden. Die gegenwärtige Energiekrise ist zu mehr als 50 Prozent — aus meiner Sicht — eine hausgemachte Krise und erst in zweiter Linie eine Krise, die von den Opec-Staaten ausgeht. — Diese These kann möglicherweise nachher widerlegt werden.

Um die Bedeutung der Informationstechnologie darzustellen, ordne ich die Informationstechnologie in das volkswirtschaftliche Dreieck ein.

Für mich beginnt praktisch jede Zivilisation, zunächst die sumerische Zivilisation, in der Beherrschung des Dreiecks „Boden", „Arbeit" und „Know how". Homer begann zum erstenmal das Wissen zu akkumulieren, wie nun tatsächlich aus den Ressourcen Boden und Arbeit mehr als nur eine normale Ernte für nur eine Gruppe, für nur eine Familie herausgewirtschaftet werden konnte. Wir wissen, was das praktisch anschließend für eine Bedeutung hatte, welcher zivilisatorische drive von dort ausging. Boden und Rohstoffe wurden ergänzt; Arbeit war ohne Werkzeuge, anschließend ohne Energie nicht möglich; das Know how führte fast zwangsläufig dann auch zur Kapitalbildung.

Wo stehen wir heute? Aus meiner Sicht ergänzt sich dieser Bereich um den Faktor Umwelt und um den Faktor Verfügbarkeit. Wir haben genug Boden, wir

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben genug Rohstoffe, wir haben eigentlich auch eine genügend bewahrende Umwelt. Uns fehlt es an Werkzeug, Verfügbarkeit. Wir haben genug Arbeit, wir haben genügend intelligente Werkzeuge. Wir haben genügend Energie. Wir haben eine Krise der Verfügbarkeit. Für mich ist das ein entscheidender Punkt. Wir kommen in ein Jahrhundert der Verfügbarkeit hinein. Wir haben deswegen fast zwangsläufig die Informationstechnologie einfach als ein Werkzeug zu betrachten, mit dem wir die Krise der Verfügbarkeit vielleicht besser zu beherrschen lernen.

Damit komme ich noch zu einem zweiten geschichtlichen Ausflug. Für mich ist die Informationstechnologie eine ähnliche Schlüsseltechnologie wie die Drucktechnik. Die Drucktechnik, 1450 durch Gutenberg wiederentdeckt, ist praktisch der Motor für unsere industrielle Gesellschaft geworden. Sie ist für mich der eigentliche Katalysator dieser Entwicklung. Ganz abgesehen davon, daß diese Drucktechnik zwangsläufig eine Kulturtechnik entwickelte, nämlich Lesen und Schreiben lernen, und zwar für alle.

Etwas ähnliches passiert im Grunde genommen heute mit der Informationstechnologie. Wir bereiten den Boden für eine neue, nachindustrielle Gesellschaft vor, die eine Gesellschaft sein wird, welche die Ressource Information zu beherrschen lernen muß, die also wesentlich stärker eine verarbeitende Produktion werden wird und die als Technologie insbesondere wissensintensiv ist, sowie weniger kapitalintensiv.

Für mich zeigt sich hier auch eine neue Kulturtechnik —; Lesen und Schreiben können genügt nicht. Wir werden lernen müssen, mit dem Intelligenzverstärker Computer, den wir nur individuell als einzelne ansetzen können, ebenso individuell zu arbeiten, wie wir das durch Lesen und Schreiben gewohnt sind. Noch glauben wir, daß eine gewisse Kaste, wie im Mittelalter die Priester, diese Kulturtechnik für uns verwalten können. Das wird nicht möglich sein. Wir haben schon längst den Zustand erreicht, daß dieses Werkzeug praktisch für jeden zur Verfügung gestellt werden kann. Aber wir leben, wenn ich das aus dieser Sicht betrachte, dann doch in einer analphabetischen Umwelt. Wir wissen nicht, mit diesem Werkzeug richtig tätig zu werden, dezentral, vom einzelnen ausgehend, tätig zu werden.

Ich verlasse jetzt diesen möglicherweise sehr anspruchsvollen Themenbereich. — Zunächst konzentriere ich mich auf einige Szenarien. Ich meine, daß wir die Szenarientechnik wesentlich stärker in die Diskussion einzuführen haben, um eine Vorstellungswelt entstehen zu lassen, wie sich beispielsweise die neue Technologie in bestimmten Bereichen, die aus unserer Sicht mehr oder weniger festgefügt sind und auch so festgefügt bleiben könnten, auswirken.

Zuvor noch ein kleiner Ausflug: Für mich sind letztlich drei Ausgangsfaktoren für unsere unglaublichen Erfolge während der hundert Jahre Industrialisierung bestimmend. Das ist einmal der Faktor ‚economies of scale', der wiederum nur durch die Arbeitsteilung möglich wurde, außerdem durch bestimmte Organisationsformen, die wir den Militärs abgeguckt haben; ich nenne sie hier

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einmal vereinfacht top-down-Strukturen. Wir hatten im Grunde keine andere Organisationsform, die erfolgreich kopiert werden konnte. Wir haben uns mit diesen drei Faktoren — top-down-Strukturen, Arbeitsteilung und economies of scale — eine Welt geschaffen, mit allen Vorteilen, aber auch mit allen beginnenden Problemen.

Ich wundere mich eigentlich immer wieder, wenn jetzt — bis hin zur Jugendrevolte — darüber nachgedacht wird, warum Leute Instandbesetzer spielen, warum es Grüne gibt, warum viele aus dieser Gesellschaft ausflippen, warum dann nicht diese drei Faktoren mit in die Diskussion eingebracht werden.

Wir haben eine Welt geschaffen, die sich sehr rational darstellt, bei der wir aber feststellen müssen, daß inzwischen eigengesetzlich rational eine ganze Reihe von Prozessen so abläuft, daß wir sie nicht mehr übersehen und schon längst nicht mehr beherrschen können. Sie laufen eigengesetzlich, mit allen entsprechenden Folgen. Aber darüber müßten wir nachdenken.

Lassen Sie uns über die drei Szenarien, die ich angekündigt hatte, sprechen und dazu einige Anmerkungen machen. Hierbei muß ich ein bißchen an Ihre Phantasie appellieren.

Ich beginne mit dem Beispiel der *Energietechnik*. Die Situation ist Ihnen bekannt. Sie ist aus meiner Sicht auch die Folge einer einstmals zwingend notwendigen Regionalkonzessionierung. Wir haben heute — übertrieben gesagt — drei unterschiedliche Schlachthöfe, welche die Konzession haben, beispielsweise ein Rind zu schlachten, nur für ganz bestimmte Produkte verantwortlich sind. Der eine Schlachthof konzentriert sich nur auf das Fleisch; er wirft die Knochen, die Felle weg, usw. Der andere Schlachthof konzentriert sich praktisch nur auf die Häute und schmeißt alles andere weg. Der dritte Schlachthof konzentriert sich — was weiß ich — auf das Horn des Rindviehs mit allen entsprechenden Folgen.

Ich finde es im Zeitalter der Verfügbarkeit, im Zeitalter derartiger Krisen und bei unserem technischen Wissen geradezu abstrus, wenn wir mit Strukturen leben, die eine Primärenergieausnutzung von nur 35 bis 38 Prozent gestatten. Das ist widersinnig! Nur weil vor hundert Jahren einmal eine Regionalkonzession zwingend war. Das ist widersinnig im Zeitalter einer Wärme-Kraft-Koppelung. Merkwürdigerweise unwidersprochen fast in allen Industrienationen, weil wir hier Besitzstände aufgebaut haben, die fast zwangsläufig entsprechend verwaltet werden.

Wie können wir aus dieser Krise heraus? Beispielsweise indem wir andere Strukturen setzen können. Es gab einmal sehr zaghaft die Diskussion, Energieerzeugung und Energieverteilung organisatorisch, wirtschaftlich voneinander zu trennen. Das ist mit Sicherheit eine faszinierende Überlegung, die privatwirtschaftlich realisiert werden kann. Eine solche Trennung ist nur dann durchführbar, wenn man über die Informationstechnologie in der Lage ist, tatsächlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieses Netz auch zu übersehen und beherrschbar zu machen. Das heißt, daß wir dieses Netz intelligenter gestalten müssen. Heute haben wir ein physikalisches Phänomen aus Grundlast, Mittellast und Spitzenlast. Der Strom kann nicht verteilt werden. Es wird hineingepumpt, wird genutzt oder nicht genutzt.

Wenn wir die Möglichkeit nutzen würden, dieses Netz intelligenter zu machen, auch mit entsprechenden Schaltern zu versehen, faszinierende Möglichkeiten, die wiederum fast zwangsläufig dann gestatteten, daß wir Energieerzeugung und -verteilung auch organisatorisch voneinander trennen könnten. Das hätte zur Folge, daß sich am Markt etwas ganz anderes abspielt. RWE wird nicht daran gemessen werden dürfen, wieviel Kilometer Netz es im vergangenen Jahr installiert hat, sondern RWE wird über die Tarifgestaltung fast zwangsläufig in die Wärme-Kraft-Koppelung hineinkatapultiert. Es wird sich auch darum bemühen müssen, die Primärenergie optimaler auszunutzen. Sie als Verbraucher hätten dann die Möglichkeit, ein entsprechendes Paket von RWE, von HEW oder von irgend jemand anders zu wählen.

Das ist aber nur ein Element dieser Überlegungen. Denn parallel sind insbesondere durch die Informationstechnologie die Voraussetzungen geschaffen worden, daß wir nicht nur 1 300-MW-Blöcke vernünftig bauen können — das sind praktisch unsere Kathedralen, die Kathedralen der 70er und der 80er Jahre —, sondern wir können durch die Informationstechnologie zum erstenmal wirtschaftlich kleine Wärme-Kraft-Koppelungen technisch ohne Schwierigkeiten auch schon für das Ein- und Mehrfamilienhaus konzipieren und haben dort die Möglichkeit, eine noch günstigere Wärme-Kraft-Koppelung zu erreichen, weil die Infrastrukturen wesentlich näher am Markt sind und ich wesentlich geschickter eine Primärenergie auf einen Haushalt dimensionieren kann als beispielsweise mit einem 1 300-MW-Block in Biblis. Dafür muß ich Fernleitungen und vieles anderes konzipieren und hohe Investitionen durchführen, um überhaupt diesen Effekt erreichen zu können, abgesehen von dem Zeitaufwand.

Was hindert uns daran, eine solche kleine Wärme-Kraft-Koppelung zu realisieren? Technisch im Prinzip überhaupt nichts. Wir können heute eine gas- oder dieselbetriebene Wärmepumpe monovalent realisieren. Wir haben faszinierende neue Möglichkeiten, die kurzfristig auch in der Wasserstofftechnologie zur Verfügung stehen. Alles Möglichkeiten, die geradezu auf eine Dezentralisierung der gesamten Energieversorgung hinauslaufen. Ich fürchte, daß viele dieser neuen Technologien gar nicht zum Durchbruch kommen, weil wir mit Mühe gerade die Durchleitungsrechte im Energieversorgungsbereich und zudem nur sehr unbefriedigend erkämpft haben und weil es keinen Konsensus gibt, zu welchen Beträgen beispielsweise jetzt so eine kleine Wärme-Kraft-Koppelung an ein Netz liefern könnte, wenn sie beispielsweise 30 kW erzeugt, aber nur 25 oder 5 kW verbraucht. Hier müßte auch vom Strukturpolitiker ein solches Konzept als Teil eines Grundlastkonzeptes gesehen werden. Warum soll der Einfamilienhausbesitzer, der 50 kW erzeugt, nicht zu den gleichen Bedingungen wie Biblis, nämlich in der Größenordnung um acht bis zwölf Pfennig, an das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Netz liefern und auch abrechnen können? Warum eigentlich nicht? Hat Gott irgendwo den EVU's ein unveräußerliches Recht zur Verfügung gestellt, das durch tausende von Landräten und Kreisdirektoren aus sehr eigensüchtigen Überlegungen geschützt wird? Ich wundere mich über den Stand der politischen, der wirtschaftspolitischen, der technologiepolitischen, dann auch der gesellschaftspolitischen Diskussion beispielsweise dieser Fragen in Deutschland.

Statt dessen marschieren wir nach wie vor in eine einzige Option, die ich, Herr Rembser, nachdrücklich vertrete, bei der aber auch durch Tätigkeiten Ihres Hauses die organisatorischen Voraussetzungen — Rohstoffkreislauf, Entsorgung — immer noch nicht geklärt sind. Noch kann keiner überzeugend diesen komplexen organisatorischen Prozeß darstellen und dann auch politisch vertreten.

Ich bin für diese Option, damit wir uns nicht mißverstehen. Ich kämpfe auch dann für den Kernreaktor. Aber nach 30 Jahren Tätigkeit auf diesem Sektor ein so „beschissenes" Ergebnis ist aus meiner Sicht auch eine Folge der Strukturen hier in Deutschland.

Die betriebswirtschaftliche Rechnung stimmt vor allen Dingen bei RWE. Sie stimmt aber nicht mehr volkswirtschaftlich; denn volkswirtschaftlich wird uns die Kilowattstunde — quer durch die unterschiedlichen Primärenergien — mehr kosten als das, was wir bereits jetzt pro Kilowattstunde als Kleinverbraucher zu bezahlen haben. Ich schätze, daß die Kosten pro Kilowattstunde weit in den Bereich 18 bis 20 Pfennig hineinragen. Und das nur, weil falsche volkswirtschaftliche Strukturen aufgebaut wurden. Würden wir hier endlich das überzentralisierte EVU-Netz mittels entsprechenden intelligenteren Einsatzes der Informationstechnologie ausbalancieren, dann hätten wir einen Teil der Energiekrise schon gelöst.

Die *Krise der Deutschen Bundesbahn.* Wir betreiben diese Bundesbahn in den gleichen organisatorischen Konzepten wie noch 1835. Wir haben hier immer noch die Vorstellung einer Großtechnologie. Wir haben die Vorstellung, daß nur diese Bundesbahn konzessioniert sein kann, diesen Verkehr auf diesem Schienenverkehr zu realisieren. Wir sollten uns einmal von dieser Überlegung freimachen und die Infrastruktur der Bundesbahn als eine Vorfahrtstraße betrachten, als eine Art besondere Autobahn. Natürlich muß für dieses Straßensystem auch eine Verwaltung zuständig sein. Ich habe nichts dagegen, daß diese Verwaltung alles macht, was mit 30000 km vorfahrtsberechtigten Straßen zusammenhängt. Leider denken sie im Moment ständig darüber nach, wie sie von 30000 km möglicherweise nur 15- oder 20000 km überlassen, aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, aber im Grunde genommen doch aus einer falschen Struktur; denn technisch sind wir schon längst in der Lage, den Huckepackverkehr so zu gestalten, daß er tatsächlich von der Straße auf die Schiene übertragen werden kann. Wir sind unternehmerisch noch genügend stark, daß sich eine ganze Reihe von Spediteuren darauf konzentrieren könnte, den Huckepackverkehr von Straße auf Schiene und von Schiene wieder auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Straße organisatorisch für sich einzuplanen und zu realisieren. Von der Informationstechnologie her haben wir schon längst den dezentralen Antrieb, für jeden Container oder für jeden Lkw, der das Straßen-Schienen-System benutzen kann. Von der Informationstechnologie her können wir auch jeden dieser Container auf seinem Weg von Hamburg nach München oder wohin sie ihn haben wollen, überwachen.

Es ist für mich nicht einsehbar, warum ich die gesamte Deutsche Bundesbahn immer noch unter den Prämissen des Jahres 1835 betrachten soll, *einer* Verwaltung. Aus meiner Sicht gehört die Bundesbahn in zwei Bereiche aufgeteilt, in ein Infrastrukturunternehmen, einer Straßenverwaltung moderner Art mit viel Informationstechnologie. Aber auf diesem Straßensystem muß Wettbewerb realisiert sein. Dann können sich Schencker und eine Bundesbahn Nummer zwei mit dem Spediteur XYZ unter ganz bestimmten marktwirtschaftlichen Überlegungen messen.

Auch dies ein Beispiel dafür, was Informationstechnologie dann auch als Schlüsseltechnologie auf derartig festgefahrene Strukturen bewirken könnte. Das ist eine Aufgabe für mindestens eine Generation, wahrscheinlich sogar für zwei bis drei Generationen. Wie lange hat es denn gedauert, um ab 1835 zu der Deutschen Reichsbahn zu kommen? Das ist auch nicht innerhalb einer Generation erfolgt. Wie kommt es, daß die Bahn im Grunde genommen nicht mehr willens und fähig ist, solche Jahrhundertaufgaben dann auch technisch richtig zu lesen?

Dritter Punkt, und damit komme ich auf unseren Bereich, die *Informationstechnologie*. Ich brauche Ihnen nicht mehr zu sagen, wie stark die Bürotechnik, die Datenverarbeitung, die Nachrichtentechnik und die Systeme der Medientechnik schon längst zu einem Markt geworden sind. Es ist deswegen einfach unmöglich, daß wir an bestimmten Bereichen Barrieren haben, die aus diesem großen Bereich bestimmte Blöcke herausschneiden und sie mehr oder weniger regulieren bzw. verwaltungsmäßig strukturieren.

Das gilt für die gesamte Nachrichtentechnik, die völlig ausgeklammert ist. Es hat sich gestern ein Konsensus entwickelt, daß zumindest die Liberalisierung des Endgerätebereiches zwingend ist. So fürchterlich innovativ sind wir gar nicht. Seit zwölf Jahren läuft das Ganze mit großem Erfolg in den USA durch die sogenannte Carter Phone Decision. Aus einer anderen Denkwelt, aus einer anderen Abstimmung zwischen Staat, Wirtschaft, Verwaltung und einzelnem Verbraucher läuft dieser Prozeß in einer Dynamik in Japan, der im Grunde weder dem BMFT noch dem Bundespostministerium noch dem Bundeswirtschaftsministerium richtig klargemacht werden kann, auch wenn sich ein gewisses Ahnungsvermögen tatsächlich entwickelt.

Gestern sind zwei Bereiche nur zaghaft bzw. überhaupt nicht berührt worden, nämlich die gesamte Dienstleistungsstruktur dieser Verwaltung, was sich schon in dem Ausdruck „Dienste“ widerspiegelt. Das hat mit Markt nichts zu tun. Ich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bin auch ein Beamtensohn. Da gibt es ein tiefgreifendes Mißverständnis zwischen Dienst und Markt; das habe ich in meiner Erziehung über einige Jahre so richtig genossen.

Sie machten einen großen Bogen um den Hauptanschluß und betrachten diesen noch als Teil des gesamten Netzes. Wie ist das aber möglich, wenn sich Bürotechnik, Nachrichtentechnik, intelligente Medientechnik, Datenverarbeitung so stark angenähert haben und sich in einem Endgerätemarkt zu konzentrieren beginnen?

Es ist heute eigentlich nur die Deutsche Bundespost, die sorgfältig hier Abtrennungen durchführt. Die Bundespost kümmert sich außerordentlich stark um die gesamte Peripherie rund um den Hauptanschluß und läßt — hier auch vorbereitend — diesen Hauptanschluß immer intelligenter werden. Sie konzentriert sich immer stärker auf diesen sich anbahnenden Gesamtmarkt. Sie weiß schon, daß das ein Markt geworden ist.

Es geht dann weiter bis hin zu den Medientechniken. Ich sehe keinen großen Unterschied zwischen einem intelligenten Fernsehapparat, der mir interaktiv gestattet, ganz bestimmte Programme zu empfangen, und einem Fernsprechapparat. Das ist für mich fast das gleiche; nur daß ich fallweise auf den Draht gehe, demnächst auf Glasfaser gehe oder beispielsweise terrestrische oder nicht terrestrische Systeme benutze. Das ist doch vollkommen gleichgültig. Hier gestehe ich der Bundespost eine Ordnungsfunktion zu. Sie soll das Netz, das Straßensystem zur Verfügung stellen. Sie soll bestimmte Regeln für den terrestrischen und nicht-terrestrischen Bereich entstehen lassen und diese Bereiche als Netze entsprechend konzipieren.

Aber sie kann nun nicht bis hin in das Endgerät bestimmen, wie dieses Endgerät auszusehen hat und welche Funktionen integriert bzw. nicht integriert werden können. Ich verweise auf einige Beispiele, die unser Unternehmen durchkämpfen mußte. Wir haben fast zehn Jahre gebraucht, um das sogenannte Datenzentrum anerkannt zu bekommen. Zehn Jahre nutzloser Kampf mit der Bundespost. Jetzt wird dieses Gerät anerkannt und findet viele, viele Kinder. Daß einigen der Mut genommen werden kann und man in andere Bereiche hineingeht, ist verständlich.

Diese Aufzählung wäre nicht vollständig, wenn ich bespielsweise den gesamten Bereich der Medientechnik ausließe. Wir haben uns daran gewöhnt, daß wir hier ein relativ passives, uns als Person fast vergewaltigendes Medium haben. Ich sehe eine unglaubliche Veränderung der Landschaft, wenn wir in der Lage sind, dieses Medium von der technischen Seite her, nicht nur über das Koaxialkabel, sondern demnächst auch über Glasfaser, aber auch über Funk, als interaktives Medium zu gestalten. Das heißt, wenn ganz bestimmte Informationssendungen so aufbereitet werden, daß man bei bestimmten Schlüsselwörtern einhaken und nachfassen kann, wenn sich das Ganze also nicht passiv, sondern interaktiv abspielt. Wenn Sie nicht mehr fragen, bleibt der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bildschirm stehen oder schaltet sich automatisch ab. Das gilt mindestens für alle Informationssendungen.

Ich behaupte, daß wir — einfach auch wegen der Struktur unserer öffentlich-rechtlichen Körperschaften — gar nicht in der Lage sind, über solche neuen, auch gesellschaftspolitisch außerordentlich interessanten Versuche zu sprechen, weil wir nicht die Chance haben, das ohne die öffentlich-rechtlichen Strukturen zu realisieren. Sie sind nun einmal so fest auf einer Einbahnstraße eingefahren. Sie betrachten schon den Videorecorder, der zur Aufzeichnung zu Hause eingesetzt wird, als Eingriff in ihre öffentlich-rechtliche Hoheitsstruktur. Wenn sie das Rad noch zurückdrehen könnten, dann wäre das ein Teil des Bereiches, den sie mit strukturieren wollen.

Hier läuft eine Eigengesetzlichkeit ab, die wir in jedem Terminal heute schon längst realisieren. Das ist zwangsläufig ein Werkzeug, das nur interaktiv eingesetzt werden kann, wenn wir ganz große Bereiche unseres Lebens von diesen Strukturen abgekoppelt haben und auch bis hin in die gesellschaftspolitische Bedeutung passiv machende Strukturen realisieren, die im Grunde genommen nur Strukturen sein können, die sich eine Besitzstandsbürokratie vorstellt, die immer nur von oben nach unten solche Dinge strukturiert.

Die Vorstellung, was hier Markt ist und wie sich dieser Markt die entsprechenden Geräte, die entsprechenden Werkzeuge, beschafft, um die technischen Möglichkeiten, die wir heute haben, wirklich zu nutzen, ist nur außerordentlich rudimentär entwickelt. Ich sehe die Notwendigkeit, daß in Ihren Kreisen intensiver über derartige Szenarien diskutiert werden muß. Das mag ausgehen von diesen Szenarien. Man muß auch darüber nachdenken: Sind unsere Strukturen, die wir uns in den letzten hundert, hundertfünfzig Jahren geschaffen haben, richtig? Wir müssen schon aus den Ergebnissen sagen: Die Strukturen sind so nicht mehr richtig. Wenn wir jetzt aber Techniken haben, die eine ganz andere Welt entstehen lassen können, dann müssen wir erst recht darüber nachdenken, wie wir mindestens in Pilotinstallationen die theoretisch erarbeiteten Szenarien auch einmal umsetzen können. In bestimmten Bereichen können wir das. Wir können es im Büro, aber auch nur zaghaft. Wenn wir unser Datentelefon da einsetzen, dann können wir es als intelligenteres Telefon oder als Terminal einsetzen. Es hat aber eine Reihe von anderen Funktionen; diese Funktionen können wir heute gar nicht nutzen. Es könnte ein intelligenter Fernsehapparat für die interaktive Benutzung sein; — das dürfen wir nicht. Es könnte ein Hauptanschluß für jeden sein — dürfen wir nicht. Es könnte ein Gerät sein, das beispielsweise in der Lage ist, in einem Einfamilienhaus die gesamte Energie mit zu überwachen.

Es könnte so etwas wie ein body-guard sein — dürfen wir nicht. Wir können immer wieder nur in unseren Grundstücksgrenzen gewisse Hobbyaktivitäten durchführen. Aber das ist doch kein Markt. Daß sich das auch wieder auf die Geschwindigkeit auswirkt, mit der wir bestimmte Innovationen an diesen Markt heranführen, das ist klar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Noch einmal zurück zur Energietechnik. Wir können heute noch so interessante Wärme-Kraft-Koppelungen konzipieren, irgendwo tauchen dann immer wieder gewisse Probleme auf: daß wir beispielsweise im Sommer Abwärme produzieren, die wir möglicherweise in einem solchen Einfamilienhaus nicht zum Kühlen einsetzen können, für Heizzwecke erst recht nicht, ein bißchen für Brauchwasser. Daß wir nicht immer einen 50-kW-Motor mit der vollen Leistung fahren können, ist auch klar. Aber eine gewisse Größe muß das Ganze haben, damit wir in die Lage versetzt werden, gewisse Standzeiten zu erreichen. Man kann nicht mit Kleinstmotoren eines Tages Standzeiten, möglicherweise von 20- bis 30000 Betriebsstunden erreichen, die jedoch aus meiner Sicht Voraussetzung sind, um derartige Systeme überhaupt zu realisieren.

Alle diese Voraussetzungen erzwingen eigentlich, daß ich in der Lage sein müßte, mittels eines intelligenten Schalters eine bestimmte Kilowattzahl in das Netz zu speisen. Dafür muß ich bezahlt werden. Sonst lohnt sich diese Investition aus der Sicht eines Familienvaters nicht, und es bleibt ein technisches Kuriosum, ähnlich wie es die Elektrowärmepumpe zur Zeit noch ist.

Das rechnet sich ja alles noch nicht, wenn Sie die Gesamtinvestitionen sehen. Würden sie aber je Kilowattstunde acht Pfennig bekommen, sähe die Rechnung anders aus.

Wir hätten eine Bewegung nicht nur dieses Marktes, sondern auch der gesamten Technik, die damit zusammenhängt. Viele Techniken warten darauf — sie schlummern geradezu —, als Komponenten in ein solches Wärmekraftkoppelungssystem eingefügt und auch nutzbar gemacht zu werden. Das setzt Eingriffe in die Strukturen voraus.

Ich selbst bin skeptisch, ob wir als Gesellschaft überhaupt noch innovationsfähig sind. Wir müssen noch wesentlich größere Schwierigkeiten in unserer sozialbürokratischen Welt bekommen, um reagieren zu lernen, reagieren zu können. Das gilt für die meisten Industriegesellschaften. Die Amerikaner haben es hierbei etwas günstiger. Sie haben im Gegensatz zu uns um 60 Prozent, möglicherweise mehr als 60 Prozent ihres Sozialproduktes tatsächlich noch im Wettbewerb. Sie sind dabei, eine Deregulationsdiskussion anzufachen. Bei uns wird nur ganz vage darüber gesprochen. Das ist eine heilige Kuh!

Wie stehen aus meiner Sicht zwingend am Vorabend einer solchen Deregulationsdiskussion. Diese kann wiederum nur intelligent geführt werden, wenn wir das Wissen oder zumindest eine Ahnung davon haben, wohin bestimmte Techniken führen. Ich bin erschrocken darüber, wie isoliert Technologiepolitik bei uns gesehen wird. Technologiepolitik ist für mich schon längst Wirtschaftspolitik, und Wirtschaftspolitik ist Politik und Gesellschaftspolitik geworden. Machen Sie das aber heute in Deutschland einem Politiker klar! Das ist sogar bei Graf Lambsdorff nicht möglich. Es gibt ein paar Ausflüge, aber im Prinzip ist es fast nicht möglich, mit ihm über solche Dinge zu diskutieren, weil er dann auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehr rasch auf die Zuständigkeit von Kollegen verweist. Er reagiert nur noch fallweise, wenn es gar nicht mehr anders geht.

Unser gesamtes Aus- und Weiterbildungssystem ist einfach nicht darauf vorbereitet, intelligenter über bestimmte neue Techniken und Möglichkeiten zu diskutieren. Wir haben eine emotionalisierte Diskussion. Darüber hinaus fehlen die technischen Grundlagen, über die man verfügen muß, um auch klar bestimmte Ziele anpeilen zu können.

Unser Bereich muß fallweise überaus arrogant wirken, weil er eine Schlüsseltechnologie beherrschen lernen mußte, sich alphabetisch in einer analphabetischen Umwelt fühlt. Er ist gar nicht überlegen, er weiß nur, welche Werkzeuge zur Verfügung stehen können und wie diese Werkzeuge auch unsere Umwelt verändern können.

Wir müssen eine ganze Generation besser aus- und weiterbilden — das ist vornehmlich auch mit Ihre Aufgabe —, um überhaupt die Voraussetzungen zu schaffen, daß intelligenter über bestimmte Eingriffe in diesen Strukturen diskutiert werden kann.

Ohne dieses bessere Aus- und Weiterbildungssystem sehe ich schwarz!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwerpunkte der Diskussion zum Referat Rausch

Ökonomische Zweckmäßigkeit technischer Neuerungen

Mit den gegenwärtigen und zukünftigen technischen Möglichkeiten muß nicht zwangsläufig auch eine ökonomische Verwendung verbunden sein. Freilich handelt es sich nicht darum, veraltete Strukturen zu erhalten, sondern darauf hinzuweisen, daß technisch veraltete Anlagen immer noch den neuen ökonomisch überlegen sein können (Woll). Entscheidungskriterium dafür sollte der Markt sein. Dies ist im Falle des Austausches der Koaxial- durch Glasfaserkabel bei der Post nicht geschehen (Seidenfus).

Beurteilung dezentraler Energieversorgungskonzepte

Das vorgestellte Energieversorgungskonzept wird unter verschiedenen Aspekten kritisch beleuchtet. Die positive Darstellung der Kraft-Wärme-Koppelung wird relativiert; weiter wird auf die geringe Möglichkeit zur Kostendegression bei dezentralen Einrichtungen und vor allem auf das Problem von Reservekapazitäten hingewiesen. Auch hier kann erst der Markt zeigen, welche Struktur für Kraftwerke die zweckmäßigste ist (Gröner).

Die Lastverteilung im Netz ist Aufgabe der Informationstechnik, die regulieren müßte, wer, wann und in welchem Umfang in das Netz einspeisen darf. Dazu müßte eine Marktordnung geschaffen werden (Gröner), die Energieerzeugung und -verteilung trennt. Die Verteilung über eine Trägergesellschaft der Energieversorgungsunternehmen, die untereinander im Wettbewerb stehen, erfordert variable Tarifstrukturen, anhand deren auch der „Hausvater" ausrechnen kann, wann es für ihn wirtschaftlich ist, eigener Energieversorgungsunternehmer zu werden (Rausch). Dem wurde entgegengehalten, daß dies beim europäischen Verbundsystem bereits geschieht (Ausgleich von Belastungsunterschieden) und daher der zusätzliche Einsparungseffekt nicht sehr groß sein dürfte (Hamm). Außerdem wird auf den hohen Steuerungsaufwand hingewiesen, wenn der von vielen Haushalten selbst erzeugte Strom eingespeist werden soll (Seidenfus). Ähnliche Probleme ergeben sich, wenn das Eisenbahnnetz von vielen dezentralen Betreibern benutzt wird. Dies erfordert gänzlich neue Fahrplanstrukturen, nach denen Transporte dann getätigt werden, wenn entsprechender Schienenraum zur Verfügung steht. Es wird eine Nutzung des Schienenraumes wie im Straßensystem mit entsprechenden Vorschriften für Mindestabstände vorgeschlagen, was einen hohen Investitionsaufwand nach sich zieht (Rausch).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Post und Wettbewerb

Grundbedingung für die Herstellung von Wettbewerbsverhältnissen im Postbereich ist eine Änderung des Fernmeldeanlagengesetzes von 1928, das bisher die ganze technische Entwicklung in die Hand der Post gelegt hat. Hier gilt es, die Post auf ihre eigentliche Aufgabe, nämlich auf die Infrastruktur des Strom- und Nachrichtennetzes, zu beschränken. Es gibt daher wie im Straßenverkehr einen Diesseits- und einen Jenseitsbereich. In dem einen ist der Endabnehmer frei in der Wahl der Endgeräte, und im anderen Fall hat die Post den Transport zu übernehmen. Auch bei Ausschreibeverfahren besteht nur ein scheinbarer Wettbewerb. So werden die „Pflichtenhefte", in denen die Anforderungen für die Neuerungen festgelegt werden, von denen bestimmt, die auch bisher Geschäftspartner der Post waren, wodurch vielen der Marktzutritt nahezu unmöglich gemacht wird (Rausch).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46084-7 | Generated on 2025-04-19 20:03:40
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/