

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 320

**Öffentliche Unternehmen
als Mittel einer interventionistischen
Wettbewerbspolitik**

Von

Roman Schneider



Duncker & Humblot · Berlin

ROMAN SCHNEIDER

**Öffentliche Unternehmen als Mittel einer
interventionistischen Wettbewerbspolitik**

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. J. Broermann, Berlin

Heft 320

Offentliche Unternehmen als Mittel einer interventionistischen Wettbewerbspolitik

Von

Roman Schneider



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05169 6

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
1. Einleitung	9
1.1. Zur Problematik der Arbeit	9
1.2. Zum Gang der Arbeit	11
2. Ziele der Wettbewerbspolitik in verschiedenen wettbewerbspolitischen Leitbildern	14
2.1. Der Wettbewerbsbegriff	14
2.2. Darstellung der wettbewerbspolitischen Leitbilder	18
2.2.1. Das Modell des vollkommenen Wettbewerbs als nicht zu realisierende Norm	19
2.2.1.1. Darstellung	19
2.2.1.2. Kritik am Modell	19
2.2.2. Der funktionsfähige Wettbewerb als Leitbild der Wettbewerbspolitik	21
2.2.2.1. Der formale Aufbau der Definition des funktionsfähigen Wettbewerbs	21
2.2.2.2. Zur Entwicklung des Workability-Konzepts	24
2.3. Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen	25
2.3.1. Ökonomischer Aspekt als genereller Ordnungsmaßstab	25
2.3.2. Grundziele als Grundsätze der Strukturrichtigkeit	26
2.4. Ziele der Wettbewerbspolitik	27
2.5. Kompatibilität der wettbewerbspolitischen Hauptziele	31
3. Mittel der Wettbewerbspolitik	33
3.1. Kontrollmöglichkeiten	33
3.1.1. Prinzip der Nichtigkeit von Verträgen	33
3.1.2. Mißbrauchsaufsicht	34

3.2.	Marktkonforme Eingriffsmöglichkeiten	36
3.2.1.	Steuerpolitische Maßnahmen	36
3.2.2.	Kreditpolitische Maßnahmen	37
3.2.3.	Außenwirtschaftliche Maßnahmen	37
3.2.4.	Informationserhöhende Maßnahmen	38
3.3.	Institutionelle Maßnahmen (Möglichkeiten des partiellen Parameter-Entzuges)	39
3.4.	Ordnungspolitische Alternativen	40
4.	Öffentliche Unternehmen als Mittel der Wettbewerbspolitik	42
4.1.	Arbeitsdefinition der öffentlichen Unternehmen	46
4.1.1.	Öffentliches Interesse als Leerformelproblem	50
4.1.2.	Auffüllen der Leerformel mit gewollten Sachverhalten	53
4.2.	Ziele öffentlicher Unternehmen und deren Operationalisierung ..	53
4.2.1.	Einfluß der Träger öffentlicher Unternehmen auf die Zielbildung und deren Durchsetzungsmöglichkeiten	58
4.2.2.	Zu den Strukturmerkmalen des Sinns	61
4.2.2.1.	Institutionell festgelegter Sinn hinsichtlich der Wettbewerbsfunktion	62
4.2.2.2.	Tatsächlicher, subjektiv gemeinter Sinn hinsichtlich der Wettbewerbsfunktion	63
4.3.	Wettbewerbsergänzungsfunktion — Die Notwendigkeit des Anbieters öffentlicher Güter	65
4.4.	Anpassungsfunktion der öffentlichen Unternehmen an die Optimalbedingungen des wohlfahrtsökonomischen Modells	71
4.5.	Wettbewerbsfunktion im Sinne eines funktionsfähigen Wettbewerbs	73
4.6.	Öffentliche Unternehmen als Machtfaktor im Sinne einer gegenwärtigen Marktmacht	76
5.	Zur wettbewerbspolitischen Wirkung öffentlicher Unternehmen ..	81
5.1.	Ein- und Mehrfaktorentheorien zur Ermittlung des Erfolges des Mittels „öffentliches“ Unternehmen	82
5.2.	Versuch von Wirkungsanalysen des Mittels „öffentliches“ Unternehmen	83
5.2.1.	Einbeziehung des zeitlichen Horizonts	84
5.2.2.	Marktform und Wirkungsweise öffentlicher Unternehmen	85

Inhaltsverzeichnis

7

5.2.2.1. Wirkung im Monopol	86
5.2.2.2. Wirkungsweise öffentlicher Unternehmen im Oligopol	89
5.2.2.3. Wirkungsweise öffentlicher Unternehmen im Polypol	92
5.2.3. Abhängigkeit der Wirkung öffentlicher Unternehmen von der Güter- und Leistungsart	95
5.2.4. Konkurrenzfähige Größe gemeinwirtschaftlicher Unternehmen als notwendige Voraussetzung zum Mitteleinsatz	97
6. Zusammenfassung	100
Literaturverzeichnis	106

Abkürzungsverzeichnis

AG	= Aktiengesellschaft
Anm. d. Verf.	= Anmerkung des Verfassers
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
Bd.	= Band
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
bzw.	= beziehungsweise
Diss.	= Dissertation
ders./diess.	= derselbe/dieselben
d. h.	= das heißt
ebd.	= ebenda
etc.	= et cetera
EWG / EG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	= folgende Seite
ff.	= folgende Seiten
gBW	= gemeinwirtschaftliche Betriebswirtschaft
GG	= Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hervorh.	= Hervorhebung
Hrsg.	= Herausgeber
ins.	= insbesondere
i. V. m.	= in Verbindung mit
Jg.	= Jahrgang
Kap.	= Kapitel
m. E.	= meines Erachtens
N. F.	= Neue Folge
Nr.	= Nummer
o. a.	= oben angeführt
Orig.	= Original
S.	= Seite
s. a.	= siehe auch
s. w. u.	= siehe weiter unten
u. a.	= unter anderem
u. ä.	= und ähnliches
u. M. v.	= unter Mitwirkung von
u. s. f.	= und so fort
usw.	= und so weiter
Vgl.	= Vergleiche
WISU	= Zeitschrift das Wirtschaftsstudium
z. B.	= zum Beispiel
ZfbF	= Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
ZfB	= Zeitschrift für Betriebswirtschaft
z. T.	= zum Teil

Der Liberalismus lehrt, daß wir den bestmöglichen Gebrauch von den Kräften des Wettbewerbs machen sollen, um die Wirtschaftsaktivitäten der Individuen aufeinander abzustimmen, er lehrt aber nicht, daß wir die Dinge sich selber überlassen sollen.

F. A. v. Hayek

1. Einleitung

1.1. Zur Problematik der Arbeit

Die Zielsetzung vorliegender Arbeit liegt darin, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob öffentliche Unternehmen als Mittel (Instrument) der Wettbewerbspolitik dienen können. Diese vor allem von Thiemeyer vertretene „Instrumentalthese“, die besagt, daß öffentliche Unternehmen Instrumente des Trägers (Staat und Gemeinden) und somit Instrumente der Wirtschaftspolitik sein können¹, gilt es als Hauptproblemstellung dieser Arbeit zu hinterfragen. Gemäß der Themenstellung soll nicht die generelle wirtschaftspolitische Instrumentalität öffentlicher Unternehmen zu Sprache kommen (falls sie überhaupt zu konstatieren sein sollte). Es ist lediglich die Wettbewerbspolitik als eine „Subpolitik“ der Wirtschaftspolitik (als Untersuchungsgegenstand) herauszustellen.

Im Rahmen dieser Arbeit ist zu hinterfragen, ob überhaupt die Instrumentalthese aufgrund der durch die Unternehmensträger vorgegebenen Ziele in der realen Wettbewerbspolitik eine Berechtigung besitzt, denn hinter der Instrumentalthese steht noch eine andere Frage, auf die es eine Antwort zu finden gilt: Wie können durch einzelwirtschaftliche Zielsetzungen auch wirksam makroökonomische Kategorien beeinflußt werden?

Unkritische Bekenntnisse zur wirtschafts- bzw. wettbewerbspolitischen Instrumentalität spiegeln sich in der Literatur wider. Es ist die Rede von öffentlichen Unternehmen „... als Instrument zur Gestaltung des Sozialstaates und der Wirtschaftspolitik“², als „Instrument der öf-

¹ Vgl. *Thiemeyer*, Theo: *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek 1975, S. 28.

² *Püttner*, Günter: *Die öffentlichen Unternehmen. Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*, Bad Homburg v. d. H.—Berlin—Zürich 1969, S. 6.

fentlichen Wirtschaftspolitik“³ und bezogen auf das Kriterium der Trägerschaft können öffentliche Unternehmen „...hiernach durchaus Instrumente des Staates sein, wenn dieser durch Kapitalbesitz und/oder Teilnahme an der Unternehmensleitung Zielsetzung und Zielerreichung beeinflusst“⁴. Blum spricht von ständigem Einsatz öffentlicher Unternehmen zur vielleicht besseren Erreichung wettbewerbspolitischer Ziele⁵.

Es scheint, als verwechseln viele Autoren Wunsch und Wirklichkeit. Eine Prüfung der wettbewerbspolitischen Instrumentalität öffentlicher Unternehmen findet kaum statt. Hieran liegt auch das besondere Anliegen dieser Arbeit. Es soll aufgezeigt werden, daß pauschale Aussagen über die wettbewerbspolitische Instrumentalität öffentlicher Unternehmen zu nichts, außer zu Irrtümern, führen.

Der Titel der Arbeit besagt, daß sogenannte öffentliche Unternehmen die Erkenntnisobjekte sein sollen. Dies bedarf schon hier einer inhaltlichen Klärung zur Vermeidung von Mißverständnissen über das Gebilde eines öffentlichen Unternehmens.

Öffentlich kann ein Unternehmen nach Thiemeyer dadurch sein, daß a) die öffentliche Hand die Trägerschaft übernimmt, b) durch Rechtsbefehl einem Kontrahierungszwang unterliegt und c) öffentliche Interessen befriedigt werden⁶. Ob nun öffentliche Unternehmen immer in gemeinwirtschaftlichem Sinne tätig sind, geht aus obigen Abgrenzungskriterien nicht hervor. Im Sinne dieser Arbeit sind öffentliche Unternehmen dann zu den gemeinwirtschaftlichen Betriebswirtschaften hinzuzurechnen, wenn nicht nur rein formale Abgrenzungskriterien (z. B. die Trägerschaft) angeführt werden können, sondern auch faktisches gemeinwirtschaftliches Verhalten (zum Wohle einer übergeordneten Gesamtheit⁷) — was immer man darunter auch verstehen mag — erkennbar ist.

³ Hax, Karl: Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv, Bd. 27, N. F., 1968, Heft 1/2, S. 47.

⁴ Schmidt, Ralf-Bodo: Die Instrumentalfunktion der Unternehmung — Methodische Perspektiven zur betriebswirtschaftlichen Forschung, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 19. Jg., 1967, S. 236.

⁵ Vgl. Blum, Reinhard: Der Wettbewerb im wirtschaftspolitischen Konzept, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 121. Bd., Heft 1, 1965, S. 88.

⁶ Vgl. Thiemeyer, Theo: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, S. 19.

⁷ Vgl. Terminologie-Ausschuß: Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, 1954, Heft 3, S. 276.

1.2. Zum Gang der Arbeit

Ausgehend von der Hauptfragestellung nach der wettbewerbspolitischen Instrumentalität öffentlicher Unternehmen sind Subfragen abzuleiten. Eine erste Subfrage muß sich auf die Wettbewerbsordnung beziehen. Sie muß abzielen auf die Beantwortung der Frage, welches wettbewerbspolitische Leitbild in der Bundesrepublik Deutschland verfolgt wird, denn nur dann, wenn man sich des zu verfolgenden Leitbildes bewußt ist, erkennt man auch gleichzeitig die durch die Wettbewerbspolitik zu verfolgenden Ziele, wobei aber eine genaue Klärung der Inhalte dessen, was unter Wettbewerb zu verstehen ist, vorweg zu erfolgen hat. Wettbewerb kann betrachtet werden unter dem Aspekt a) der am Marktgeschehen beteiligten Subjekte, b) hinsichtlich der Dimensionen, wie z. B. Preis, Qualität etc. und c) der Marktformen, denn aus dem sich quasi-automatisch ergebenden Zusammenhang von Marktformen und Unternehmerverhalten können die verschiedensten Auslegungen des Wettbewerbsbegriffes erfolgen.

Werden wettbewerbspolitische Zielsetzungen bestimmt, gilt es zu erkennen, daß aus den Seinszuständen und ihrer Sachgesetzlichkeit sowie aus der Natur der Dinge Grenzen gezogen sind, die die Art der Zielbestimmbarkeit einzuschränken in der Lage sind. In eine wirtschaftspolitische Zielbestimmung fließen andererseits aber auch subjektiv weltanschauliche Wertungen ein, wobei der ökonomische Aspekt als genereller Ordnungsmaßstab von besonderem Interesse ist.

Aufbauend auf die in die Zielbestimmung einfließenden Größen und unter Einbeziehung des wettbewerbspolitischen Leitbildes sollen die mit der staatlichen Wettbewerbspolitik verfolgten Ziele erörtert werden, da nur von den Zielen her der zu normierende Wettbewerb seinen Inhalt empfangen kann. Der Zielkatalog des Wettbewerbs wird in Anlehnung an Hoppmann in die beiden Zielkomplexe „Freiheit des Wettbewerbs“ und „gute ökonomische Marktergebnisse“ unterteilt, unter Berücksichtigung, daß der erste Zielkomplex eine gesellschaftspolitische und der zweite Komplex eine ökonomische Funktion besitzt.

Danach soll die Frage der Kompatibilität der wettbewerbspolitischen Hauptziele diskutiert werden, was beinhaltet, daß nicht notwendigerweise Harmonie zwischen den Hauptzielen bestehen muß, vor allem dann nicht, wenn der Wettbewerb als Instrument zur Erreichung überpersönlicher Zwecke angesehen wird. Politische Entscheidungen sind notwendig, um die eventuelle Vorrangstellung eines Zieles zu gewährleisten.

In einem weiteren Kapitel ist die nächste Subfrage zu beantworten: Welche Mittel können Anwendung zur Erreichung bzw. Annäherung