
Wettbewerb: Was sonst?

Prof. Dr. Stefan Bühler¹, Universität St. Gallen, stefan.buehler@unisg.ch

***In Kürze:** Wettbewerb ist in der Wirtschaft alternativlos. Perfekt funktionierender Wettbewerb erzeugt nachweislich Effizienz, aber auch imperfekter Wettbewerb kann bei adäquaten Rahmenbedingungen gute Marktergebnisse erzielen. Die Wettbewerbsbehörden können die Effizienz der Märkte steigern, indem sie Abreden, Marktmachtmissbrauch und Zusammenschlüsse verhindern, die den Wettbewerb beeinträchtigen. Die Wirkungen der Wettbewerbspolitik lassen sich jedoch nur schwer quantifizieren und sollten nicht allein an der Höhe der ausgesprochenen Sanktionen gemessen werden.*

PERFEKTER WETTBEWERB ERZEUGT EFFIZIENZ

Wettbewerb ist in der modernen Gesellschaft allgegenwärtig: Soziale Netzwerke bewerten Sites, Einträge und Personen mit Clicks oder „Likes“. ForscherInnen konkurrieren um Publikationen in den wichtigsten Zeitschriften und streben Spitzenplätze in den relevanten Rankings an. AthletInnen und Teams vergleichen sich in sportlichen Wettkämpfen und kämpfen um die besten Ranglistenplätze. Unternehmen konkurrieren auf Märkten um Nachfrager und versuchen ihre Produkte zu attraktiven Preisen abzusetzen. Angesichts der Allgegenwärtigkeit des Wettbewerbs mag man sich fragen: Gibt es denn keine Alternativen zum Wettbewerb? In der Wirtschaft gibt es spätestens seit dem Scheitern der planwirtschaftlichen Systeme 1989/1990 in der Sowjetunion und in Mittel- und Osteuropa tatsächlich *keine plausible Alternative* zum marktbasieren Wettbewerb, der nicht nur für die preisliche Bewertung von Gütern und Dienstleistungen, sondern auch für deren Verteilung an die Nachfrager sorgt. Der marktbasierte Wettbewerb hat sich — im Wettbewerb der unvollkommenen Systeme — durchgesetzt.

Doch welche Marktergebnisse erzeugt der Wettbewerb? Führt er zu einer effizienten Verteilung der Güter und Dienstleistungen an die Nachfrager? Ein zentrales Ergebnis der modernen Wirtschaftstheorie (der sogenannte „erste Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik“) statuiert, dass bei perfekt funktionierendem Wettbewerb ein Marktergebnis entsteht, bei dem niemand besser gestellt werden kann, ohne dass jemand schlechter gestellt wird. Diese moderne Repräsentation der „unsichtbaren Hand“ von Adam Smith bildet die wissenschaftliche Grundlage des Vertrauens in den Wettbewerb auf freien Märkten: Wenn der Wettbewerb perfekt funktioniert, führt er zu einer *effizienten* Verteilung der Güter und Dienstleistungen an die Nachfrager. Eingriffe in den Marktmechanismus lassen sich unter diesen Bedingungen nur dann rechtfertigen, wenn die resultierende Verteilung der Güter und Dienstleistungen grundlegenden gesellschaftlichen Zielvorstellungen (Gleichheit, Fairness, etc.) widerspricht. Die Bedingungen des perfekten Wettbewerbs sind in der Praxis jedoch häufig verletzt, so dass sich Eingriffe in den Marktmechanismus nicht nur aus Verteilungs-, sondern auch aus Effizienzgründen rechtfertigen lassen.

¹ Professor für Angewandte Mikroökonomik an der Universität St. Gallen, Vizepräsident der schweizerischen Wettbewerbskommission und geschäftsführender Direktor der FGN-HSG. Er vertritt im vorliegenden Beitrag seine persönliche Meinung, die nicht derjenigen der Wettbewerbskommission entsprechen muss.

Welche Marktergebnisse sind zu erwarten, wenn die Bedingungen des perfekten Wettbewerbs verletzt sind („Marktversagen“)? Die Antwort auf diese Frage hängt von der Ursache des Marktversagens ab. Wenn durch die Marktaktivität *Externalitäten* entstehen, so dass nicht abgegoltene Kosten oder Nutzen bei Dritten anfallen, kommt es zu Über- oder Unternutzungen von Gütern und Dienstleistungen. Dies ist im privaten oder öffentlichen Verkehr häufig der Fall. Wenn die Marktteilnehmer *asymmetrisch informiert* sind über relevante Aspekte der Transaktion, wird die Effizienz des Marktes ebenfalls beeinträchtigt. So kommt es zu „adverser Selektion“ (d.h. schlechte Produkte verdrängen gute vom Markt), wenn die Nachfrager die Qualität des Produktes nicht beobachten können. Klassisches Beispiel hierfür ist der Markt für Gebrauchtwagen, deren Qualität nur die Anbieter kennen. Ist hingegen das Verhalten des Handelspartners nicht beobachtbar, tritt „Moral Hazard“ auf (d.h. wünschbares Verhalten wird zu wenig ausgeübt). So verhalten sich etwa Versicherungsnehmer zu wenig vorsichtig, wenn ihr Verhalten nicht beobachtet werden kann. Die Ausübung von *Marktmacht* schließlich hat zur Folge, dass wegen überhöhter Preise potenzielle Handelsgewinne nicht ausgeschöpft werden können und Ressourcen von Konsumenten an Produzenten umverteilt werden. Dieses Problem tritt insbesondere in Märkten mit nur einem Anbieter („Monopol“) oder einigen wenigen Anbietern („Oligopol“) auf. Unter solchen Bedingungen leidet die Effizienz der Märkte, sie können aber trotzdem gut funktionieren, sofern ihnen *adäquate Rahmenbedingungen* gesetzt werden.

Bei der Setzung adäquater Rahmenbedingungen ist zu unterscheiden zwischen der sektorspezifischen *Regulierung* einzelner Branchen und Märkte, in denen der Wettbewerb a priori nicht funktioniert, und der allgemeinen *wettbewerbsrechtlichen Aufsicht* über Märkte, in denen der Wettbewerb grundsätzlich funktionieren kann. So ist es etwa nicht sinnvoll, in einer Branche, welche die Kostenbedingungen eines „natürlichen Monopols“ aufweist, Wettbewerb zu implementieren. In einer solchen Branche ist der größte Anbieter aufgrund fallender Durchschnittskosten auch der effizienteste Anbieter, und eine Aufteilung des Marktvolumens auf verschiedene Anbieter führt zwangsläufig zu einer ineffizienten Produktionsstruktur. Stattdessen muss der Markt allenfalls reguliert werden, damit Ineffizienzen durch einen Missbrauch der Monopolstellung verhindert werden können. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass technischer Fortschritt und Innovation traditionelle natürliche Monopole obsolet machen können. So sind in den letzten Jahren beispielsweise große Teile der Telekommunikation für den Wettbewerb zugänglich geworden.

Anders ist es bei Märkten, in denen der Wettbewerb grundsätzlich funktionieren kann. Sie sind normalerweise der allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Aufsicht unterstellt, damit die Konkurrenten den Wettbewerb nicht durch Preisabsprachen oder andere wettbewerbsschädigende Verhaltensweisen aushebeln können. Aus der industrieökonomischen Literatur wissen wir, dass der unvollkommene Wettbewerb bereits bei einer geringen Zahl von Anbietern gut funktionieren kann. Unter bestimmten Bedingungen können bereits zwei Unternehmen für perfekt funktionierenden Preiswettbewerb ausreichen. Dieses Ergebnis wird in der Literatur als „Bertrand-Paradox“ bezeichnet. Grundsätzlich hängt die *Marktmacht* eines Unternehmens – seine Fähigkeit, einen Preis oberhalb der eigenen Grenzkosten durchzusetzen – aber von den spezifischen Marktbedingungen ab.

Wesentliche *Determinanten der Marktmacht* eines Unternehmens sind (i) die Preiselastizität der Nachfrage, (ii) die Marktkonzentration, und (iii) die Intensität der strategischen Konkurrenz. Die Preiselastizität der Nachfrage misst, wie stark die Nachfrager auf Preisveränderungen reagieren. Die Marktkonzentration fasst die Zahl und Effizienz der Konkurrenten zusammen. Die Intensität der strategischen Interaktion schließlich ergibt sich aus dem strategischen Verhalten der Konkurrenten im Markt und kann zwischen den beiden Extremen „perfekter Wettbewerb“ und „Monopol“ liegen. Sie zeigt an, ob sich die Anbieter – bei gegebener Nachfrage und Marktkonzentration – einen intensiven Wettbewerb liefern, oder ob sie nur einen „Pseudowettbewerb“ veranstalten.

Pseudowettbewerb findet etwa dann statt, wenn die Konkurrenten *explizite* Abreden treffen, um überhöhte Preise durchzusetzen oder den Marktzutritt neuer Anbieter zu verhindern. Die Konkurrenten können sich aber auch *implizit* (d.h. ohne explizite Abreden) darauf koordinieren, dass ein intensiver Wettbewerb nicht in ihrem Interesse ist („stillschweigende Kollusion“). Eine solche Koordination kann vor allem dann gelingen, wenn sich die Konkurrenten über längere Zeit immer wieder begegnen und ein genügend starkes Interesse an zukünftigen Gewinnen haben, so dass ein Abweichen vom koordinierten Verhalten nicht profitabel ist.

WETTBEWERB UND INNOVATION

Zwischen der Intensität des Wettbewerbs und der Innovationstätigkeit eines Unternehmens besteht eine komplexe Beziehung. Einerseits hat ein Unternehmen nur dann einen Innovationsanreiz, wenn es sich die Gewinne aneignen kann, die durch die Innovationstätigkeit entstehen („appropriability“). Dies fällt einem Monopolisten leichter als einem Unternehmen, das mit intensivem Wettbewerb zu kämpfen hat. Umgekehrt hat ein Monopolist einen relativ geringen Innovationanreiz, weil er in erster Linie mit sich selbst konkurriert und die Innovationstätigkeit möglicherweise den Monopolmarkt obsolet macht („replacement effect“). Patente schützen die Monopolstellung eines innovativen Unternehmens deshalb nur für eine beschränkte Zeitdauer. So haben die Unternehmen zwar einen starken Innovationsanreiz, müssen die Innovation aber offen legen und nach Ablauf des Patentes mit Imitationswettbewerb rechnen. Die empirische Literatur belegt, dass Innovationen vor allem dann auftreten, wenn der Innovationsprozess selbst dem Wettbewerb ausgesetzt ist und die relevanten Märkte offen sind für neue Produkte und Unternehmen.²

Wichtig ist der Wettbewerb auch für die Diffusion von Innovationen. Ein Beispiel hierfür liefert die Entwicklung der europäischen Telekommunikationsindustrie nach der Liberalisierung im Jahr 1998: Der Markteintritt neuer Anbieter zwang die etablierten nationalen Anbieter dazu, neue Produkte und Dienstleistungen anzubieten und ihre Netzinfrastrukturen zu modernisieren. Dieser Prozess hat zu einem Umbau der Telekommunikationsindustrie und zu einer zunehmenden Konvergenz mit anderen Industrien (Internet, TV) geführt.

WAS KANN DIE WETTBEWERBSPOLITIK LEISTEN?

Ziel der allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Aufsicht ist es zu *verhindern*, dass die *Unternehmen den Wettbewerb aushebeln*, indem sie Abreden über die Preise, Mengen oder Vertriebsgebiete treffen, wettbewerbschädigende Zusammenschlüsse durchführen, oder ihre Marktmacht missbrauchen. Theoretisch wäre dies relativ leicht möglich, wenn die Wettbewerbsbehörden die Determinanten der Marktmacht, vor allem die Intensität der strategischen Interaktion, direkt beobachten könnten. Dies ist jedoch nicht der Fall. In der Praxis ist nur die Marktkonzentration mit relativ geringem Aufwand beobachtbar und messbar.³ Die Preiselastizität der Nachfrage und die Intensität der strategischen Konkurrenz hingegen müssen mit Hilfe von aufwändigen ökonometrischen Methoden geschätzt werden, oft gemeinsam mit den relevanten Grenzkosten der einzelnen Unternehmen. Selbst wenn dies im Rahmen der (knappen) zur Verfügung stehenden Zeit gelingen sollte, genügen die Ergebnisse solcher empirischer Untersuchungen kaum für den juristischen Nachweis von Abreden oder Kartellen. Es müssen regelmäßig zusätzliche Beweismittel vorgelegt werden, die beispielsweise im Rahmen von Hausdurchsuchungen oder Einvernahmen beschafft werden können.

Da bei stillschweigender Kollusion grundsätzlich keine zusätzlichen Beweismittel vorgelegt werden können (weil eben keine expliziten Absprachen existieren), konzentriert sich die

² Vgl. Shapiro, C. (2011), Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull's Eye?, In Lerner, J., Stern, S. (Hrsg.), *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*, University of Chicago Press, S. 361-404.

³ Die Wettbewerbsbehörden messen die Marktkonzentration häufig mit dem Herfindahl-Hirschmann-Index, der die quadrierten Marktanteile s_i aller Anbieter $i = 1, \dots, n$ aufsummiert, d.h. $HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$. Die hierfür notwendige Marktabgrenzung führt in der Praxis aber regelmäßig zu Schwierigkeiten.

wettbewerbspolitische *ex-post* Kontrolle des Verhaltens von Unternehmen vorwiegend auf explizite Abreden und Marktmachtmissbrauch. Im Rahmen der wettbewerbspolitischen *ex-ante* Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen spielt die stillschweigende Kollusion eine wichtigere Rolle, weil über einen noch nicht vollzogenen Zusammenschluss nicht Beweis geführt werden kann. Stattdessen stehen ökonomische Überlegungen zu den möglichen Auswirkungen auf die relevanten Märkte im Zentrum der Prüfung. Hier können die Auswirkungen auf das nicht-koordinierte Verhalten („unilateral effects“⁴) und die stillschweigende Kollusion („coordinated effects“⁵) berücksichtigt werden. Die *ex-ante* Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen lässt sich deshalb nicht nur aus pragmatischen Gründen (Marktstrukturkontrolle ist einfacher als Verhaltenskontrolle), sondern auch aus Effizienzgründen rechtfertigen. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Prognose der Auswirkungen eines Zusammenschlusses mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist.

Die wettbewerbsrechtliche Aufsicht spielt zweifellos eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung des Wettbewerbs. Die durch sie verursachten Effizienzgewinne lassen sich aber nur schwer quantifizieren, weil das Referenzszenario ohne wettbewerbsrechtliche Aufsicht („counterfactual“) nicht beobachtbar ist. Hinweise auf die Bedeutung und Wirksamkeit der Wettbewerbspolitik lassen sich aus der systematischen Auswertung von Einzelfällen gewinnen. In einer umfangreichen Meta-Studie von über 800 Preiskartellen in den letzten 250 Jahren gelangen Connor und Bolatova (2006)⁶ zum Ergebnis, dass die in kartellierten Märkten gesetzten Preise im Durchschnitt um 29% überhöht waren. In einer Event-Studie aller EU-Untersuchungen von 1979 bis 2009 schätzen Aguzzoni et al. (2013)⁷, dass die wettbewerbspolitischen Maßnahmen den Marktwert der betroffenen Unternehmen um ca. 3% reduziert haben. Schließlich lässt sich beobachten, dass weltweit immer höhere Sanktionen für wettbewerbswidriges Verhalten verhängt werden, die in Einzelfällen die Milliarden-Grenze (in € bzw. \$) übertreffen können. So bestätigte etwa das EU-Gericht 2014 eine Busse für Intel wegen der Verletzung des Wettbewerbsrechts von 1,06 Mrd. €. Die Wirkungen der Wettbewerbspolitik sollten allerdings nicht allein an der Höhe der Sanktionen gemessen werden, weil bei einer solchen Bemessung die Abschreckungswirkung der Wettbewerbspolitik nicht erfasst wird.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die Quantifizierung der Effizienzgewinne der Wettbewerbspolitik auch dadurch erschwert wird, dass wettbewerbsrechtliche Markteingriffe nicht per se zu Effizienzverbesserungen führen. So kann etwa eine zu aggressive Wettbewerbspolitik (z.B. das Verbot einer tatsächlich effizienzsteigernden Fusion) dazu führen, dass effizienzsteigerndes Verhalten unterbleibt („Chilling“).⁸ Solche Fehler können grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, weil die Wettbewerbsbehörden in aller Regel mit einem Informationsrückstand gegenüber den Unternehmen entscheiden müssen.

WETTBEWERB DURCH HANDEL

Der internationale Handel ist eine wichtige Quelle des Wettbewerbs, weil er inländische Unternehmen der Konkurrenz durch ausländische Unternehmen aussetzt. Die Handelsliteratur zeigt, dass dies im Inland zu Produktivitätssteigerungen *innerhalb* der betroffenen Unternehmen und zu Verlagerungen der Produktion *zwischen* den Unternehmen (von ineffizienten hin zu

⁴ Werden, G.J., Froeb, L.M. (2008), Unilateral Competitive Effects of Horizontal Mergers, in Buccirosi, P. (Hrsg.), *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, S. 43-104.

⁵ Kühn, K. (2008), The Coordinated Effect of Mergers, in Buccirosi, P. (Hrsg.), *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, S. 105-144.

⁶ Connor, J., Bolatova, Y. (2006), Cartel overcharges: Survey and meta-analysis, *International Journal of Industrial Organization* 24(6), 1109-1137.

⁷ Aguzzoni, L., Langus, G., Motta, M. (2013), The Effect of EU Antitrust Investigations and Fines on a Firm's Valuation, *Journal of Industrial Economics* 61(2), 290-338.

⁸ Vgl. Kaplow, L. (2011), Optimal Proof Burdens, Deterrence, and the Chilling of Desirable Behavior, *American Economic Review: Paper & Proceedings*, 101(3), 277-280.

effizienteren Produzenten) führt. Gleichzeitig können inländische Unternehmen von tieferen Beschaffungskosten profitieren und neue Märkte im Ausland erschließen. Im Ergebnis setzen sich die effizientesten Unternehmen auf den internationalen Märkten durch, während sich die weniger effizienten Unternehmen auf lokale Märkte beschränken oder ausscheiden. Handelspolitik ist somit indirekt auch Wettbewerbspolitik.

Eine umfangreiche empirische Literatur belegt, dass die Effekte der Handelsliberalisierung auf die nationalen Märkte erheblich sein können. Neuere Untersuchungen von Bühler et al. (2014) und Bühler und Burghardt (2015) für die Schweiz zeigen, dass die im Juni 2002 in Kraft gesetzten „Bilateralen Verträge I“ mit der EU nicht nur das Wachstum der betroffenen Betriebsstätten erhöht haben (um 1-2% bis 2008), sondern auch zu einer signifikanten Reduktion der vertikalen Integration in den inländischen Unternehmen geführt haben.⁹

WO STEHT DIE SCHWEIZ?

Die Schweiz verfügt erst seit der letzten Revision des Kartellgesetzes (KG) im Jahre 2004 über ein Wettbewerbsrecht, das es den Wettbewerbsbehörden erlaubt, Beweismittel im Rahmen von Hausdurchsuchungen zu erheben und unzulässiges Verhalten direkt (d.h. nicht erst im Wiederholungsfall) zu sanktionieren. Seither hat die Wettbewerbskommission (WEKO) verschiedene Abreden und andere unzulässige Verhaltensweisen in unterschiedlichen Branchen identifiziert und die verantwortlichen Unternehmen teilweise mit hohen Sanktionen belastet. Verschiedene wichtige Entscheidungen der WEKO wurden allerdings an die Rekursinstanzen (Bundesverwaltungsgericht bzw. Bundesgericht) weitergezogen und sind deshalb noch nicht rechtskräftig.

Eine erneute Revision des Wettbewerbsrechts ist im September 2014 im Parlament gescheitert. Zentrale Herausforderung für die schweizerische Wettbewerbspolitik bleibt die „Hochpreisinsel“ bzw. die Tatsache, dass schweizerische Nachfrager häufig deutlich höhere Preise als im benachbarten Ausland zahlen. Die WEKO hat denn auch einen besonderen Schwerpunkt im Bereich der unzulässigen Abschottung des Schweizer Marktes gesetzt.¹⁰ Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass die WEKO nicht gegen internationale Preisdiskriminierung, sondern gegen unzulässige „vertikale“ Abreden zwischen Unternehmen verschiedener Marktstufen (Art. 5 Abs. 4 KG) oder den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 7 KG) vorgeht. Darüber hinaus gehende Kontrollen der Import- oder Endverkaufspreise in- und ausländischer Anbieter, wie sie im politischen Prozess teilweise verlangt werden, sind mit einer allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Marktaufsicht kaum vereinbar.

Seit dem 1. Dezember 2014 ist ein *Kooperationsabkommen* zwischen der Schweiz und der EU in Kraft, das die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in der Schweiz und der EU erleichtern soll. Das Abkommen bezweckt keine Harmonisierung der jeweiligen Rechtsnormen, sondern erlaubt es den Wettbewerbsbehörden, ihre Durchsetzungsmaßnahmen (z.B. Hausdurchsuchungen) zu koordinieren und Informationen im Rahmen von Verfahren auszutauschen. Damit ist das Abkommen von erheblicher Bedeutung für eine effektivere Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in Fällen von internationaler Bedeutung.

⁹ Vgl. Bühler, S., Helm, M., Lechner, M. (2014), Trade Liberalization and Employment Growth: Plant-Level Evidence from Switzerland, *University of St. Gallen, Department of Economics Discussion Paper 2011-33* (revidiert), und Bühler, S., Burghardt, D. (2015), Globalization and Vertical Structure: An Empirical Investigation, *University of St. Gallen, Department of Economics Discussion Paper 2013-10* (revidiert).

¹⁰ Im Bereich der Marktabschottung hat die Weko folgende Leitentscheide gefällt: Gaba/Elmex (RPW 2010/1, S. 65 ff.), BWM (RPW 2012/3, 540 ff.), und Nikon (online abrufbar unter www.weko.admin.ch/aktuell).

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
