

Editorial

Mehr Wettbewerb im Hochpreisland

Die wirtschaftliche Stagnation der ehemaligen Ostblockländer und der 1989 erfolgte Zusammenbruch haben auch im Westen wieder stärker bewußt gemacht, was aus der Sicht der westlichen Marktwirtschaften eigentlich immer selbstverständlich war: daß Wettbewerb einerseits und wirtschaftliche Dynamik, d. h. Wirtschaftswachstum, Produktivitätszunahme und technischer Fortschritt andererseits untrennbar miteinander verbunden sind, und daß in jenen Ländern oder in jenen Wirtschaftssektoren, wo kein Wettbewerb stattfindet (bzw. stattfinden kann), die dynamische Effizienz leidet bzw. überhaupt erlahmt.

Ein wesentlicher Unterschied in der theoretischen und wirtschaftspolitischen Betrachtungsweise der Nachkriegszeit zur Vorkriegszeit besteht in der Einsicht, daß man nicht davon ausgehen kann, der Wettbewerb komme irgendwie von selbst und könne daher auch in der Realität als selbstverständlich angenommen werden. In Euckens Theorie der Sozialen Marktwirtschaft besteht die wesentliche Innovation darin, daß dem Staat die wichtige Aufgabe zukommt, für einen ausreichenden Wettbewerb auf der Angebotsseite der Märkte zu sorgen. Wenn Wettbewerb das systembegründende Prinzip der Marktwirtschaft ist, so muß die Wettbewerbspolitik gegen das in unterschiedlichem Maße vorhandene Bestreben der Wirtschaftssubjekte, Wettbewerb untereinander zu beschränken, dieses Prinzip hochhalten und durchsetzen. In Westeuropa war die in der Euckenschen Lehre wurzelnde Wettbewerbspolitik Deutschlands in hohem Maße richtungsweisend. Es besteht dort insbesondere eine jahrzehntelange Erfahrung, sowohl bei der Gesetzgebung als auch auf dem Gebiet der Exekution wettbewerbspolitischer Vorschriften.

In Österreich wurde in den letzten Jahren die Bedeutung des Wettbewerbs in zunehmendem Maße erkannt, der in der Wirtschaftspolitik heute einen zentralen Platz einnimmt. Wenn in der Wettbewerbspolitik vieles schon entwickelt und erprobt ist – mit größerem oder auch geringerem Erfolg – und das Rad daher nicht neu erfunden werden muß, so zeigt sich in der Praxis immer wieder, daß man Erkenntnisse und Erfahrungen eines großen Landes wie Deutschland (daß im Vergleich zu den USA nur ein mittelgroßes Land ist) oft nicht ohne weiteres auf ein kleines Land übertragen kann. Aus diesem Größenunterschied erklärt sich auch, warum Wettbewerb und Wettbewerbspolitik bei uns in der Nachkriegszeit jahrzehntelang ei-

nen viel geringeren Stellenwert hatten – und wohl immer noch haben – als im größeren Nachbarland. Wenn Österreich nun einen Nachholbedarf hat, so nicht deshalb, weil wir auf diesem Gebiet alles verschlafen haben. In Österreichs Wirtschaftspolitik spielte die Wettbewerbspolitik bis vor relativ kurzer Zeit faktisch deswegen eine geringe Rolle, weil die seit den fünfziger Jahren systematisch vorgenommene Öffnung unserer Märkte gegenüber der Importkonkurrenz – vor allem durch die Integrationspolitik – die denkbar wirksamste Art der Wettbewerbspolitik war. Inländische Produzenten standen damit unter einem permanent wachsenden Konkurrenzdruck auf den inländischen Märkten. Als Folge werden die inländische Endnachfrage und auch der Intermediärverbrauch heute in einem viel geringeren Ausmaß aus inländischer Produktion befriedigt, als dies vor dreißig Jahren der Fall war. Viele derartige Produktionen sind eingestellt worden, gleichzeitig hat sich die österreichische Wirtschaft insgesamt sehr erfolgreich auf die Exportmärkte hin orientiert, und ein wesentlich größerer Teil der in Österreich erzeugten Produkte geht heute ins Ausland. Die internationale Verflechtung aller westeuropäischen Länder hat enorm zugenommen. Die Entwicklung des inländischen Preisniveaus ist heute in einem viel geringeren Ausmaß durch die inländische Kostenentwicklung bestimmt als am Beginn dieses Prozesses.

Aber auch für die Kontrolle der Preise der inländischen Güter war durch ein recht wirksames Verfahren gesorgt, das seinem Wesen nach nicht wettbewerbspolitischer Art war: durch die Preis- und Lohnpolitik im Rahmen der 1957 gegründeten Paritätischen Kommission. Bei einer geringen Zahl von Anbietern, die in einem kleinen Land auf vielen Märkten eine unabänderliche Gegebenheit darstellt, ist es wahrscheinlich einfacher, statt des besonders hinsichtlich der Beweisfragen sehr komplizierten und aufwendigen Kartell- und Wettbewerbsinstrumentariums ein Preiskontrollverfahren anzuwenden. Dabei wird die Wettbewerbssituation als mehr oder weniger gegeben angenommen und dafür die Überwälzung von Kosten erhöhungen auf den Preis regelmäßig kontrolliert, d. h. von einer Genehmigung durch die Paritätische Kommission bzw. deren Preisunterausschuß abhängig gemacht. Die genehmigte Erhöhung ist – wenn sie für mehrere Produzenten gemeinsam erfolgt – gleichbedeutend mit einer Zustimmung zu einem abgestimmten Verhalten. Wenn dessen Verhinderung ohnehin schwierig oder unmöglich ist, so ist die Preiskontrolle das wirksamere Instrument. So gesehen ist es erklärbar und auch begründbar, daß in Österreich ein Kartellgesetz, ein Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und andere Instrumente der Wettbewerbspolitik vorhanden sind, aber anders und

weniger intensiv eingesetzt werden als in Deutschland.

Die seit den sechziger Jahren zügig voranschreitende Öffnung der österreichischen Wirtschaft hat jedoch dazu geführt, daß sich die Marktstrukturen seit der Errichtung der Paritätischen Kommission grundlegend verändert haben. Die gestiegene internationale Verflechtung hat zu einer stärkeren Konkurrenz auf vielen Gütermärkten geführt, häufig auch dazu, daß der inländische Verbrauch durch Importe gedeckt wird. Gleichzeitig haben sich die Konsumstruktur und die Wirtschaftsstruktur dahingehend verändert, daß die Dienstleistungen heute einen wesentlich größeren Anteil haben als früher. Darüber hinaus gibt es aber immer noch – wenn auch stark geschrumpft – einen geschützten Sektor der Güterproduktion (z. B. Baumaterialien, Nahrungsmittel), der nach wie vor eine Kontrolle von Preisen und/oder Wettbewerb erfordert. Für die standortgebundenen Funktionen der Verteilung der Güter, vor allem auf der Handelsstufe, ist die Preiskontrolle nur beschränkt oder gar nicht anwendbar. Wenn die Konsumentenpreise der Importgüter überhaupt beeinflußbar sind, so kann dies – abgesehen vom Wechselkurs – nur auf der Handelsstufe geschehen. Aufgrund dieser Faktoren und Tendenzen ist die Bedeutung der Preiskontrolle im Rahmen der Paritätischen Kommission, die zunächst durch den Abbau der amtlichen Preisregelung noch neue Aufgabenbereiche erhalten hatte, in den achtziger Jahren faktisch stark zurückgegangen. Sie beschränkt sich nunmehr weitgehend auf jene Teile des verbliebenen geschützten Sektors, wo sich eine solche Form der Preiskontrolle als praktikabel erwiesen hat. Dem soll auch durch eine Neudefinition der Aufgabenstellung des Preisunterausschusses Rechnung getragen werden: Erweiterung zu einem Preis- und Wettbewerbsausschuß, der sich mit wettbewerbspolitischen Fragen aller Wirtschaftsbereiche befassen soll.

Gleichzeitig hat aber die Wettbewerbspolitik (Kartell, unlauterer Wettbewerb, usw.) schon in den letzten Jahren eine gewichtige Rolle übernommen, die in Zukunft sicher noch stärker werden wird. Zahlreiche Reformen an den Wettbewerbsgesetzen sind bereits vorgenommen worden, für weitere liegen bereits durchberatene Entwürfe vor, wobei allerdings noch wichtige Materien (Reduzierung der Ausnahmereiche – § 5 Kartellgesetz, Gewerbeordnung) kontroversiell sind. Ebenso wichtig wie die Schärfung des Instrumentariums ist jedoch seine Abwendung in der Praxis. Vor allem auf letztere wird es ankommen, um eine Stärkung der Wettbewerbsintensität durchzusetzen. Es erfordert viel Kleinarbeit, um z. B. die Preise für importierte Güter, die in Österreich vielfach höher sind als im Ausland, durch die Beseitigung von wettbewerbs-

hemmenden Klauseln in Generalimporteurverträgen oder urheberrechtlichen Beschränkungen herunterzuholen. Ebenso wären noch bestehende Kartelle in Frage zu stellen, Praktiken wie die im Baubereich üblichen „Arbeitsgemeinschaften“ zu überprüfen sein. Durch zwei Kartellgerichtsverfahren (Bankgebühren, Argev) ist in jüngster Zeit gezeigt worden, daß gegen abgestimmtes Verhalten auf Basis der bestehenden Gesetze durchaus vorgegangen werden kann, wobei allerdings noch nicht absehbar ist, was schlußendlich das Ergebnis sein wird. Nur in der Praxis der Anwendung kartellrechtlicher Normen können Maßstäbe und Kriterien dafür entwickelt werden, wie bestimmte Tatsachen (z. B. einheitlicher Preis oder unterschiedlicher Preis) wettbewerbsrechtlich zu werten sind – dies ist nämlich in vielen Fällen nur sehr schwierig zu klären. Eine Spruch- und Auslegungspraxis wie in Deutschland muß jedenfalls für Österreich erst entwickelt werden.

Zweifellos wird der EG-Beitritt Österreichs zu einer Senkung der Preise vor allem im Nahrungsmittelbereich führen, wo sich Österreich sowohl den Luxus überhöhter Rohstoffpreise (Getreide, Zukkerrüben, Milch) als auch teilweise einer teuren, wenig produktiven Verarbeitung (große Zahl von unwirtschaftlich arbeitenden Molkereien, Mühlen) leistet; und zwar sinnvollerweise schon vor dem Beitrittsdatum, da sonst die Änderung kaum mehr in Form eines graduellen Übergangs stattfinden wird. In den anderen Bereichen wird der EWR zu einer Verschärfung des Wettbewerbsdrucks führen. Aber weder im EWR noch in der EG sinken die Preise von selbst. Es bedarf des kontinuierlichen Einsatzes der Wettbewerbspolitik, wenn Österreich bis zum Ende dieses Jahrhunderts seine Position als europäisches Hochpreisland abgeben will.