

Konzentration versus Wettbewerb

Im Zusammenhang mit der Einsetzung einer »Industriekommission« durch die Bundesregierung sind die Struktur- und Organisationsprobleme der österreichischen Industrie wieder in den Blickpunkt des wirtschaftspolitischen Interesses geraten. Soll sich doch die genannte Kommission vornehmlich der strukturpolitischen Problematik widmen, wobei zunächst die von der Arbeiterkammer — übrigens nicht zum erstenmal — gemachten Vorschläge hinsichtlich einer Koordinierung der Unternehmenspolitik zwischen verstaatlichter Industrie und jenen Großunternehmen, die den Konzernen der beiden verstaatlichten Banken angehören, zur Debatte stehen werden; konkret wird auch die Zusammenführung einiger dieser Unternehmen vorgeschlagen. In der Kritik dieses Konzeptes wurde vielfach der Vorwurf erhoben, daß sich die gewerkschaftliche Argumentation in einen Widerspruch verstricke: auf der einen Seite plädiere sie im Namen der Konsumenten für einen verstärkten Wettbewerb, auf der anderen befürworte sie im Namen der Strukturverbesserung eine verstärkte Konzentration, die naturgemäß mit dem Entstehen von neuen Monopolstellungen verbunden ist.

Dieser Einwand ist sicher nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Es gibt hier tatsächlich ein Problem, nämlich das alte, oft diskutierte Dilemma zwischen den mit der Konzentration verbundenen Effizienzgewinnen und den Nachteilen des Monopols. Hierzu sind in der gegenwärtigen Situation einige grundsätzliche Bemerkungen am Platz, zumal die österreichischen Verhältnisse in dieser Beziehung gewisse Besonderheiten aufweisen.

Die fünfziger und sechziger Jahre waren in den entwickelten Industrieländern durch eine Welle von Unternehmenskonzentrationen gekennzeichnet, die ein bisher unerreichtes Ausmaß angenommen haben. Eine der Triebkräfte dieser Entwicklung war zweifellos der technische Fortschritt, der in zahlreichen Produktionszweigen — vor allem in der Massenfertigung von Konsumgütern, aber auch in der Rohstoffverarbeitung — ein starkes Wachstum spezialisierter Produktionskapazitäten zur vollen Nutzung der *economies of scale* (Kostendegression) erforderte; eine andere die Notwendigkeit verstärkter Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen und das steigende Risiko dieser

Investitionen. Sowenig diese beiden Momente übersehen oder unterschätzt werden sollen, sowenig kann man die Augen davor verschließen, daß hier noch eine dritte mächtige — in vielen Fällen wahrscheinlich ausschlaggebende — Triebkraft am Werk war: die Akkumulation von Wirtschaftsmacht schlechthin. Bestes Beispiel dafür ist das Entstehen der sogenannten »Conglomerates«, der diversifizierten Großkonzerne, die Unternehmen ganz verschiedener Produktionszweige und Wirtschaftsstufen in einer Hand vereinigen. Diese Erscheinung zeigt wohl, daß das schiere Umsatzwachstum, und damit die Machtsteigerung, ein wesentliches Motiv für die Konzentrationswelle der letzten Jahrzehnte war. Auch die Tatsache, daß die wachsende Unternehmenskonzentration keineswegs mehr von einer entsprechenden Betriebskonzentration begleitet ist, spricht dafür.

Zwar ist es richtig, daß sich sogar im »Conglomerate« noch gewisse Produktivitätsvorteile erzielen lassen. Am häufigsten werden in diesem Zusammenhang die positiven Effekte (»spinn-off-Effekte«) erwähnt, die sich daraus ergeben, daß technische Verfahren, die für einen bestimmten Zweck entwickelt wurden, später auch in ganz anderen Produktionszweigen erfolgreich angewendet werden können. Es ist allerdings mehr als zweifelhaft, daß diese positiven Effekte die disfunktionalen Erscheinungen aufwiegen, die sich aus der mit der Unternehmensgröße zunehmenden Bürokratisierung des Managements ergeben. Die Folge dieser Entwicklung sind mannigfache Reibungsverluste, Unbeweglichkeit und Entscheidungsunfähigkeit — kurzum alle die bekannten Übel, die überdimensionierten Organisationen — seien sie nun staatliche oder private — eigen sind. Eben auf diese Tendenzen hat ja schon Schumpeter hingewiesen und in ihnen ein Signal für das Erlöschen der eigentlichen Unternehmerfunktion gesehen.

Die häufig geäußerte Meinung, daß heute in vielen Großkonzernen — nationalen wie multinationalen — das betriebswirtschaftliche Optimum schon längst überschritten ist, besteht daher sicher zu Recht. Um so schwerer wiegen die mit der Konzentration an sich verbundenen volkswirtschaftlichen Übel, die Ausschaltung des Wettbewerbs, vor allem des Preiswettbewerbs, die Vermachtung der internationalen Märkte, aber auch in letzter Zeit in zunehmendem Maße die aus der Größe des Einzelunternehmens resultierenden politischen und ökonomischen Abhängigkeitsverhältnisse. All das hat dazu geführt, daß sich heute wieder stärker als in der Vergangenheit Gegenkräfte zu regen beginnen, wobei linke Gesellschaftskritiker und ordoliberalen Marktwirtschaftler oft am gleichen Strang

ziehen. So wurden in jüngster Zeit in vielen Ländern Maßnahmen zur Verschärfung des Wettbewerbsrechtes, hauptsächlich durch Fusionskontrollen und Mißbrauchsbestimmungen getroffen. Auch Österreich bekam ein neues Kartellrecht, das erstmalig eine Mißbrauchsbestimmung enthält. In Amerika gewinnt die von einer bedeutenden Gruppe von Parlamentariern getragene Bewegung für die Entflechtung der Ölkonzerne Gewicht. In den internationalen Organisationen wird an einer Art Verhaltenskodex für die Multinationalen gearbeitet. Wenn man sich auch von alledem nicht zuviel an konkreten Erfolgen erhoffen kann, so signalisieren diese Bestrebungen doch das wachsende Unbehagen über die Macht der Großkonzerne. Dazu kommen seit dem Anlaufen der Umweltdiskussion Bedenken gegen die mit industriellen Großanlagen verbundene Konzentration von Umweltschäden in den Ballungszentren. Extremer Unwille gegen die Gigantomanie der industriellen Organisation unserer Tage macht sich in manchen Kreisen in dem Schlagwort: »Small is beautiful« (Kleinheit ist besser) Luft.

Wie steht es mit diesem Fragenkomplex in Österreich? Zunächst ist zu sagen, daß die Konzentrationsbewegung hierzulande relativ spät eingesetzt hat und — abgesehen von einigen schwächlichen Ansätzen in der Periode des Marshallplans — keinem planmäßigen Konzept gefolgt ist. Österreich ist überwiegend ein Land der Klein- und Mittelbetriebe geblieben. Das hat sich in manchen Branchen als durchaus segensreich oder zumindest nicht als nachteilig erwiesen. In anderen Branchen aber, in denen die technische Entwicklung eine hohe Kapitalintensität, hohe Forschungsaufwände und/oder höhere Losgrößen erforderte, hat sich die notwendige Konzentration durchgesetzt. Sie hat sich jedoch hauptsächlich in der Form abgespielt, daß österreichische Betriebe in ausländische Konzerne integriert wurden. Von seiten der heimischen Industrie ist hingegen wenig geschehen. Sogar die Verstaatlichte Industrie konnte erst 1970 — auf Grund der ÖIAG-Novelle — mit der schon längst notwendig gewordenen branchenmäßigen Zusammenführung ihrer Unternehmen beginnen. Zweck dieser Reorganisation war die Vermeidung einer ökonomisch sinnlosen gegenseitigen Konkurrenzierung dieser Unternehmen, die sich hauptsächlich auf den ausländischen Märkten abspielte (im Inland gab es ohnehin keine Preiskonkurrenz), sowie die Abstimmung der Produktionsprogramme der einzelnen Betriebe, zwischen denen die Arbeitsteilung noch suboptimal war.

Gewiß handelt es sich auch hier um einen Konzentrationsprozeß, der im wesentlichen auf die Zentralisierung

von Entscheidungsinstanzen hinausläuft. Aber im Gegensatz zu den Fusionen, die in der Privatwirtschaft vor sich gehen, findet keine Konzentration von Kapitaleigentum statt. Denn einziger Eigentümer war ja schon vorher der Staat, die Republik Österreich. Eine Ausweitung der Verfügungsgewalt des Staates über Produktionsmittel ist also mit solchen Reorganisationen nicht verbunden. Sie wurden auch nicht allein um betriebswirtschaftlicher Vorteile willen durchgeführt, sie sollen darüber hinaus die Durchsetzung der industriepolitischen Vorstellungen der Regierung im Rahmen einer koordinierten Wirtschaftspolitik erleichtern. Dieser Unterschied muß auch in der Diskussion über die jüngsten Initiativen hinsichtlich der Reorganisation des Industriebereiches der verstaatlichten Banken im Auge behalten werden. Private und staatliche Verfügungsgewalt können nicht gleichgesetzt werden, auch wenn beiden — wie jeder Macht — Gefahren innewohnen.

Auf diesen Punkt ist noch zurückzukommen. Vorerst noch einige Worte zur Klärung der gewerkschaftlichen Haltung zum Konzentrationskomplex. Zunächst ist festzustellen, daß eine generelle Anti-Konzentrationspolitik in Österreich von niemandem befürwortet wurde oder wird. Auch nicht von den Gewerkschaften oder den Arbeiterkammern. Im Gegensatz zu Deutschland, wo sich die SPD — teils wegen der anderen Größenordnung des Problems, teils aber auch aus einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Grundsatzprogrammatik heraus — sehr betont für den Wettbewerb als allgemeines Ordnungsprinzip engagiert, hat man in Österreich auch auf Arbeitnehmerseite immer erkannt, daß ein Kampf gegen die Konzentration, gegen Monopolstellungen an sich, ein Kampf gegen Windmühlen wäre: ökonomisch unvertretbar schon wegen der Kleinheit des Binnenmarktes und »ordnungspolitisch« schon im Hinblick auf die Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Sektors und auf die Besonderheiten des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses im Rahmen der »Sozialpartnerschaft« nicht sonderlich sinnvoll. Wenn sich die Gewerkschaften dennoch immer wieder für Verschärfungen der kartellrechtlichen Bestimmungen ausgesprochen und sich an der Konsumentenfront stets für ein Mehr an Wettbewerb geschlagen haben, so ging und geht es dabei nicht in erster Linie — wie etwa derzeit in Deutschland und USA — um den Konzentrationsaspekt, sondern um die künstliche Ausschaltung des Wettbewerbs durch private Vereinbarungen, das heißt um die Kartelle. Und diese sind ihrer Wirkung nach zweifellos ganz anders zu beurteilen als marktbeherrschende Stellungen, die aus dem Konkurrenzkampf heraus entstehen.

Sie bürden dem Konsumenten alle Nachteile der monopolistischen Preisfestsetzung auf, ohne daß längerfristig die Vorteile der Kostendegression auftreten. Tatsächlich ergibt sich in Österreich die paradoxe Situation, daß die Auflösung der großen Kartelle im Industriebereich — im Handel liegen die Dinge anders! — weniger den Wettbewerb intensivieren als die Konzentration fördern würde. Das gilt besonders für die gewachsenen Altkartelle, die durchwegs strukturkonservierenden Charakter haben und für die fortdauernde Kümmerexistenz zahlreicher Grenzbetriebe in Österreich verantwortlich sind. Da in solchen Fällen die Konzentration der Kartellierung aus strukturellen Gründen bei weitem vorzuziehen ist, besteht grundsätzlich kein Widerspruch zwischen der Ablehnung von Kartellen und der Förderung von Konzentration, soweit damit noch ein positiver Produktivitätseffekt verbunden ist.

Allerdings, mit der Beseitigung des Widerspruches ist nicht schon das Dilemma behoben, von dem eingangs die Rede war; im Einzelfall wird die Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen eines bestimmten Konzentrationsvorganges immer mit Unsicherheit behaftet bleiben. Was aber dringend geboten ist, wenn man Marktmacht nicht verhindern kann oder will, ist die Kontrolle dieser Macht. Eben aus dieser Erwägung heraus haben die Gewerkschaften bei der vor vier Jahren erfolgten Neufassung des Kartellgesetzes die Forderung nach der — längst schon fälligen — Einführung einer Mißbrauchsbestimmung an die Spitze gestellt. Seither kann der »Mißbrauch wirtschaftlicher Macht« durch marktbeherrschende Unternehmen kartellrechtlich verfolgt und unter Sanktion gestellt werden. So weit ist es zwar in der Praxis noch nicht gekommen, aber in mindestens einem Fall hat die Androhung eines solchen Verfahrens eine gewisse Wirkung auf die Preisfestsetzung eines multinationalen Konzerns gehabt. De facto sind ja auch seit jeher im Rahmen des paritätischen Verfahrens gewisse, vielleicht sogar wirksamere Möglichkeiten einer Kontrolle des Markt- und Preisverhaltens der Konzerne gegeben. Ob und wie weit diese in der Vergangenheit genügend genützt wurden, sei dahingestellt. Es ist hier ohnehin nicht mehr der Raum, auf die schwierige, mit Zielkollisionen und Interessenkonflikten sehr komplexer Natur beladene Problematik einzugehen, die sich bei der praktischen Durchführung einer Mißbrauchsaufsicht ergibt. Aber was immer die Schwierigkeiten, so bleibt es doch dabei, daß allein entlang dieser Leitlinie eine einheitliche Konzeption für die Struktur- und die Wettbewerbspolitik gefunden werden kann.

Abschließend kommen wir noch einmal auf den verstaatlichten Sektor zurück. Es ist selbstverständlich, daß die Forderung nach einer Kontrolle der wirtschaftlichen Macht vor den Toren der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen nicht haltmachen kann. Denn auch diese sind vor den Versuchungen der Macht nicht gefeit, wenn ihnen vielleicht auch nicht alle monopolistischen Praktiken offenstehen, die im privaten Bereich zu finden sind. Wie gerade in letzter Zeit die schweren Vorwürfe gegen das Management der italienischen Staatsholdings zeigen, können auch Staatsunternehmen Expansion um der Expansion willen betreiben und reine Machtpositionen aufbauen, die keine besonderen wirtschaftlichen Vorteile bieten. Zu behaupten, daß derartige Erscheinungen in Österreich nicht auftreten können, wäre naiv oder unaufrichtig, oder beides. Zwar ist in Österreich die Marktmacht der verstaatlichten Industrie, ebenso wie der privaten, in den der Auslandskonkurrenz unterliegenden Bereichen durch den Importdruck stark eingeschränkt; auch aus politischen Rücksichten konnte und kann sie keine monopolistische Preispolitik im klassischen Sinn betreiben.

Gleichwohl gibt es ein Machtproblem, das weit über die reine, modellmäßig demonstrierbare Marktmacht hinausgeht. Es besteht in dem gewaltigen Einfluß, den die Verfügungsgewalt über Arbeitskräfte, Ressourcen, Führungsposten und Forschungspotential einem solchen Unternehmen *volens volens* verleiht. All das ist ja in der Literatur über die Großkonzerne hinreichend aufgearbeitet und steht praktisch außer Streit. Gegen eine mißbräuchliche, sozial unerwünschte Ausübung dieses Einflusses wird das Kartellrecht freilich selbst beim besten Willen nicht viel ausrichten können. Hier kann eine wirksame Kontrolle nur als Teil eines demokratischen Prozesses zustande kommen, dessen institutionelle Formen erst zu schaffen wären. Damit wird aber ein Problemkreis aufgeworfen, der den Rahmen dieses Artikels sprengen würde; er wird Gegenstand eines unserer nächsten Editorials sein.