

# **Wettbewerb – vom ökonomischen Konzept zum politischen Spielball**

**Prof. Dr. Silvio Borner**

**Studienvereinigung Kartellrecht, Arbeitsgruppe Schweiz  
15. September 2016, Universität Bern**

---

## Einordnung der Wettbewerbspolitik in die Wirtschaftspolitik

---

### Wirtschaftspolitische Massnahmen/Regulierungen:

- bei Marktversagen für mehr Effizienz
- zur Korrektur unerwünschter Marktergebnisse - Umverteilung für mehr «soziale Gerechtigkeit»
- zur Gewährleistung von «wirksamem» Wettbewerb (KG)
- zur Gewährleistung von Lauterkeit/Fairness (UWG)
- gegen missbräuchliche Preise (Unikum PüG)

## Was ist Wettbewerb?

---

Auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner manifestiert sich Wettbewerb in Rivalität zwischen Konkurrenten.

- So im Sport um Rangierungen («Plätze») und Rekorde
- In der Politik um Wählerstimmen (für Personen oder Vorhaben)
- In der Wirtschaft um die Gewinnung und Betreuung von Kunden

Allgemein wird erwartet, dass Wettbewerb zu besseren Ergebnissen führt: Im Sport, in der Politik, aber besonders in der Wirtschaft in Gestalt von Wohlfahrtsgewinnen (statisch/allokativ und dynamisch).

## Wettbewerb in der Dogmengeschichte

---

- Merkantilisten: Wettbewerb zwischen Nationen, um via Exportüberschüsse vom internationalen Handel zu profitieren
- Physiokraten: Wettbewerb um Grund und Boden als einzige Quellen von Reichtum
- Adam Smith: Konkurrenz zwischen Akteuren mit Eigeninteressen fördert den allgemeinen Wohlstand – im Gegensatz zum Monopol
- Entscheidend ist nicht der homo oeconomicus per se sondern das institutionelle Wettbewerbsumfeld

## Evolution des Konzepts «competition» seit Adam Smith

---

Freier Wettbewerb:

1. Freier Marktzutritt als Gegensatz zur feudal-zünftischen Wirtschaftsordnung, in der das Eigeninteresse schädlich ist .
2. Rivalität zwischen Anbietern ist zentral
3. Wirtschaftsfreiheit bedingt auch andere liberale Grundrechte des Einzelnen (besonders auch Eigentumsrechte)

## Vollkommene Konkurrenz (perfect competition)

---

- Vielzahl von Anbietern und Nachfragern («atomistisch»)
- Homogene Güter
- Vollständige Information
- unverzügliche Anpassung aller Akteure (keine Zeitdimension)

### **Fazit:**

- Mathematischer Nachweis der Existenz und Effizienz eines ALLGEMEINEN GLEICHGEWICHTS ist gelungen. Die «Unsichtbare Hand» von Adam Smith wird von Arrow/Debreu in einem Gleichgewichts- Modell abgebildet
- Aber genau genommen: Echter Wettbewerb kann das nicht sein: Keine Rivalität, keine Leistungsdifferenzierung, keine Gewinner, keine Verlierer, keine Innovation

## Unvollständige Konkurrenz (imperfect competition)

---

- Monopolistische Konkurrenz (Chamberlin, Joan Robinson) führt Leistungsdifferenzierung ein
- Bertrand- und Cournot-Konkurrenz mit spieltheoretischen Ansätzen fokussiert sich auf die Rivalität vor allem in oligopolistischen Konstellationen
- Second best (Skalenerträge), natürliches Monopol («Bottleneck»), potenzielle Konkurrenz («Contestability»), Informationsprobleme («Lemons», «Moral hazard») → Theorie der imperfekten Konkurrenz / Industrial Organization (IO).

**Fazit:** realistischer, aber weniger eindeutig, insbesondere bei den Oligopoltheorien («es kommt darauf an» / «rule of reason»)

---

## Wirksamer Wettbewerb (workable competition/effective competition)

---

J. M. Clark: "Competition is rivalry in selling goods, in which each selling unit normally seeks maximum net revenue, under conditions such that the price or prices each seller can charge are effectively limited by the free option of the buyer to buy from a rival seller or sellers of what we think of as "the same" product, necessitating an effort by each seller to equal or exceed the attractiveness of the others' offerings to a sufficient number of [buyers] to accomplish the end in view."

Also die Treiber sind:

- Rivalität zwischen Anbietern
  - Freie Wahl der Käufer zwischen rivalisierenden Anbietern
  - Anbieter differenzieren sich (Preis/Leistung)
-



## Wirksamer Wettbewerb

---

Joe Bain (1950)

1. Die Rivalität von Oligopolisten kann nicht gut mit Monopolisten verglichen werden (ausser eben Kartelle!)
2. Entscheidend ist die effektive Performance (empirische Ergebnisse/Resultate) in verschiedenen Dimensionen
3. Beurteilung erfordert Vergleich mit idealer (im Sinn von «bestmöglicher») Performance und Beurteilung «vertretbarer» Abweichungen

## Fehlentwicklungen in der ökonomischen Theorie

---

- Clark's Ansatz schien auch wettbewerbspolitisch wirksam, aber nachfolgende Ökonomen führten immer mehr Kriterien und Komplikationen ein.
- In dieser Phase war auch die Theorie des Marktversagen en vogue (Staatsversagen ging anfänglich sogar in Chicago vergessen... da brauchte es erst «Public Choice»)

## Beispiele für die Devolution

---

- **Mason (1957):** “There are as many definitions of ‘effective’ or ‘workable’ competition as there are effective or working economists.”
- **Sosnick (1968):** “A market is *effectively competitive* if and only if it is free of 25 flaws.” (emphasis added)
- **Stigler (1956):** “To determine whether an industry is workably competitive, therefore, simply have a good graduate student write his dissertation on the industry and render a verdict. It is crucial to this test, of course, that no second graduate student be allowed to study the industry.”

## Bestreitbare Märkte von Baumol et al.

---

- Die Struktur der Märkte (Anzahl Mitbewerber) ist nicht entscheidend, wenn der Marktzutritt offen ist und somit potenzielle Konkurrenz permanent vor der Türe lauert.
- Damit verlagert sich die Theorie von Monopolen oder Oligopolen mit eigener Marktmacht auf die rechtlich-politischen Abschottungen vor in- und vor allem ausländischer Konkurrenz. Dieser Aspekt ist für die Schweiz besonders wichtig.

## «Wirksamer Wettbewerb versus «wirksame Politik»

---

Markham fokussierte nicht nur auf das Marktversagen bzw. die Wettbewerbsbehinderungen sondern auch auf das Politikversagen und verlangte ein Abwägen zwischen den aggregierten Performances unter den Bedingungen

- (1) des unvollständigen Wettbewerb und
- (2) der politischen/regulatorischen Reparatur.

## Definition von Markham

---

“An industry may be judged to be *workably competitive* when ... there is no clearly indicated change that can be effected through *public policy measures that would result in greater social gains than social losses.*” (emphasis added)”

(Markham, (1950, AER, “An Alternative Approach to the Concept of Workable Competition”), p. 361.)

## Operationalisierung von «wirksamem Wettbewerb» für die Politik

---

- Offene Rivalität zwischen verschiedenen Anbietern um die Gunst der Kunden (Preis-Qualitäts-und Innovationskonkurrenz)
- Freie Wahl der Konsumenten und leichter Wechsel zwischen Anbietern
- Das Marktergebnis misst sich an Performance-Kriterien der Endverbraucher mit der Quantität und Qualität des Outputs im Zentrum – und nicht der Produzenten oder des Handels!
- Regulierungen oder WEKO-Entscheide bringen keine wesentlichen Verbesserungen gegenüber der Markt-Performance

## «Elmex» im Test

---

1. Rivalität im Zahnpasta-Angebot ist hoch
2. Auswahl in und zwischen verschiedenen Marken und Kanälen ist gross
3. Es gibt grosse Preis- und Qualitäts-Unterschiede und sehr gute Marktchancen auch für CH-Produzenten («Eigenmarken» wie z.B. Candida/Migros)
4. Das WEKO-Urteil bringt unserer Wirtschaft mehr Nachteile als Vorteile  
(Nebenbei: Was hat es überhaupt mit dem Zweck des KG zu tun?)



## Was läuft in der Schweiz schief?

---

- Fokussierung auf hohe Preise ist wettbewerbspolitisch falsch. Die Preisinsel Schweiz hat ganz andere – politisch gewollte – Ursachen wie Agrarschutz, Food-Regulierungen, Aushebelung von Cassis-de-Dijon, flankierende Massnahmen auf Beschaffungsmärkten wie im Arbeitsmarkt und dergleichen mehr.
- Last but not least mangelt es (oder mangelte lange Zeit) auch an Rivalität im Detailhandel. Also bitte: wenn schon hier ansetzen.

## Schlechter Einfluss der Preisüberwachung

---

- Diese beruht auf der Fehlannahme, man könne «richtige Preise» aufgrund historischer Kosten berechnen und durchsetzen (zwar nicht im Marktbereich i.e.S.)
- Nur nebenbei: Der Preisüberwacher leben wohl immer noch im Biber/Hirsch Paradigma der Arbeitswertlehre und hat die marginale Revolution noch nicht vollzogen.... ;-)
- Aber es waren ja auch schon Ökonomeprofessoren Preisüberwacher ..;-)
- Die angeblich zu hohen Preise in der Schweiz können in Einzelfällen natürlich auch Ergebnis von Kartellen oder Marktmachtmissbräuchen sein. Dagegen hätte die WEKO schon mit dem KG 95 eingreifen können!

## Anektotisches Beispiel gefällig?

---

Mit Studierenden aus den Rechts- Wirtschaftswissenschaften besuchte ich jedes Jahr den Chefökonom des DOJ, der jeweils in 15 Minuten die Wettbewerbspolitik erklärte:

- Verhinderung von schädlichen horizontalen Kollusionen via Preisabsprachen und andere Verträge
- und des Missbrauchs von Marktmacht.
- Ökonomisch fundierte Untersuchung der Kartell- und Justizbehörden und gerichtliche Entscheide.

Ich übersetzte am Vortag die Birrer-Heimo-Motion und projizierte sie auf die Leinwand: Response vom Chefökonom: «A typical joke from Silvio!» Leider ist das nicht der Fall.

## Relativierung des Konzepts «Marktmacht»

---

- Zu starke Ausrichtung der Beurteilung von Marktmacht auf Angebots- Strukturen mit zu enger Definition der relevanten Märkte (z.B. im Mediensektor und v.a. im Markenartikelbereich: 1 Marke  $\neq$  1 Markt !)
- Im Extremfall kann sonst jeder starken Marke das Etikett «Marktmacht» angehängt werden.
- Gar nicht zu sprechen von «relativer Marktmacht».

## Gleichbehandlung von horizontalen und vertikalen Preisabsprachen

---

- Vertikale Absprachen erhöhen i.d.R. die Interbrand-Konkurrenz, weil sie die zugrunde liegenden Wertschöpfungsketten (Marken) stärken und die Rivalität befördern.
- Sollten sie nichtsdestotrotz volkswirtschaftlich schädlich sein (was auch nicht ausgeschlossen ist), muss die Beweislast aber bei der WEKO liegen («rule of reason» statt per se-Verbot).
- Schon mit dem KG 95 wären alle nötigen Dispositionen und Instrumente gegen effektiv schädliche Verticals gegeben gewesen.

## «Wirrarr» zwischen sektorspezifischen Regulatoren und der WEKO

---

- Dies ist vor allem im Medien- und Kommunikationsbereich offensichtlich. Die Regulatoren greifen in die Preisgestaltung und andere Wettbewerbsdimensionen ein.
- Dabei stützen sie sich auf eine Art Bedarfsanalyse (Marktmachanalyse) der WEKO ab.
- Die WEKO stützt sich aber bei ihrer Analyse wieder weitgehend auf die Angaben der Regulatoren ab....
- Selbsterfüllende Erwartungen...
- Dabei wäre in vielen Sektoren die Überführung der sektoriellen Regulierung in die allgemeinen Wettbewerbsregeln nötig (phasing out).
- Aber was wird dann aus Bakom, EICom, PostReg u.s.w.?

## Ideologisierung und Politisierung des wirksamen Wettbewerbs bis zur Absurdität

---

Über die aktuellen politischen Vorstösse im Parlament werden wir ja anschliessend diskutieren. Ich wollte nur das ökonomische Konzept des wirksamen Wettbewerbs im Lichte der Markt-Theorie noch nochmals in Erinnerung rufen.

Daran sollte man sich halten und nicht an Sonderinteressen von einzelnen oder Gruppen von Anbietern und Nachfragern oder gar der Regulierungs-Bürokratie und der Regulierungs-Industrie. Und schon gar nicht von marktfeindlichen Ideologien.

## Zum Schluss: Reflexionen meines Fachkollegen John Mayo

---

Eine aktuelle Definition von “Workable Competition” zeichnet sich wie folgt aus:

- Less subject to ideological whims (not immune).
- Emphasizes metrics about which consumers care.
- Largely congruent with modern data collection efforts.
- A consistent framework, rooted in economics.
- Does not offer a bright-line test of performance.