

Klug, Oskar

**Article — Digitized Version**

## Das Problem der Konzentration im Kartellamtsbericht

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klug, Oskar (1959) : Das Problem der Konzentration im Kartellamtsbericht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 39, Iss. 7, pp. 374-376

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132826>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Das Problem der Konzentration im Kartellamtsbericht

Im Maiheft dieser Zeitschrift ist bereits auf den ersten Jahresbericht des Bundeskartellamtes vom 15. 4. 1959 hingewiesen worden. Es erscheint aber angebracht, noch einmal auf das Thema einzugehen, das z. Z. besonders stark die Gemüter bewegt und dessen Behandlung in dem Bericht die Kritik vor allem herausfordert. Das ist die Frage der „Konzentration“ und ihres Verhältnisses zu den mittleren und kleineren Unternehmen.

### *Betriebs- und gesamtwirtschaftliche Auswirkung der Konzentration*

In dem Bericht des Bundeskartellamtes wird unter der Überschrift „Die Konzentration und die Lage mittlerer und kleinerer Unternehmen“ von dem bekannten Idealbild der neoliberalen Richtung mit Freiburger Vorzeichen ausgegangen, wonach „in der Marktwirtschaft Produktion und Verteilung durch den Preismechanismus in ökonomischer wie sozialer Hinsicht optimal aufeinander abgestimmt wird. Alles, was den Wettbewerb stört, hemmt und einschränkt, wirkt sich auch gegen die Funktion des Preismechanismus aus. Die Konzentrationsbewegung kann in vielen Fällen eine solche Störung des Wettbewerbs bewirken“. Von dieser Einstellung zur Aufgabe und Struktur der Unternehmerwirtschaft aus wird die Frage der „Konzentrationen“ beleuchtet. Das Bundeskartellamt geht auf den offensichtlichen Bruch des GWB ein und meint: „Während das GWB eingehende Bestimmungen über die Verhinderung von vertraglichen Wettbewerbsbeschränkungen enthält, sind gegen die durch Verschmelzung mehrerer Unternehmen in eine Unternehmens-einheit herbeigeführten Wettbewerbsbeschränkungen keine entsprechenden Bestimmungen vorhanden. Das Gesetz enthält auch keine Vorschriften, andere Konzentrationsvorgänge, die für die Wettbewerbswirtschaft unter bestimmten Umständen Nachteile bringen, zu verhindern.“ Es gehöre zwar — so heißt es weiter — „die Beobachtung der Konzentration als Möglichkeit der Wettbewerbsbeschränkung zum Aufgabengebiet des Bundeskartellamtes, über dessen Entwicklung es nach § 50 Bericht zu erstatten habe“, aber weitere Befugnisse als gegebenenfalls die Registrierung lt. § 23 GWB habe es nicht. Zweifelloso ist sich das Bundeskartellamt der ungeheuren Schwierigkeit, auch die Konzentrationen gleichsam in den Griff zu bekommen, bewußt, und doch will es dieses Problem vom Gesetzgeber geklärt wissen. Denn wie will man sonst über den torsohaften Charakter des GWB hinwegkommen, wenn man sich einmal auf den Boden des vorliegenden Gesetzes stellt? Tatsache ist, daß vom Standpunkt der reinen Wettbewerbsidee dieser Bruch geheilt werden muß. Und daher befaßt sich das Bundeskartellamt in seinem Bericht zunächst mit dem Begriff der „Konzentration“. Es meint: „Konzentration“ kann sowohl als betriebswirtschaftlich-organisatorisches als auch als wirtschaftspolitisches Problem betrachtet werden. Die Ursache stellt sich als eine Mischung produktions technischer, organisatorischer und finanzieller Elemente dar.“

Hier wird also nur von der Konzentration im industriellen Bereich gesprochen. Die der Banken, Versicherungen, Schifffahrt, des sonstigen Verkehrs und des Handels bleiben unberücksichtigt, obgleich sie für die Struktur der modernen kapitalistischen Wirt-

schaft mit ausschlaggebend sind. Wieviele industrielle Konzentrationen werden gerade von dieser Seite her ausgelöst! Das Bundeskartellamt geht darauf nicht ein, sondern streift nur ganz allgemein die Möglichkeiten der industriellen Konzentrationen durch die „produktionstechnische Entwicklung“ und die „industrie-eigene Forschung“, um daraufhin die Frage zu stellen, „wo die Grenzen von Konzentrationsmaßnahmen liegen, bei deren Überschreitung sich die Wettbewerbssituation auf dem betreffenden Markt wesentlich verschlechtert und darüber hinaus gesamtwirtschaftlicher Schaden festzustellen ist“. Denn hier werde ein die Wirtschaftsordnung berührendes Problem angeschnitten. „Ein durch die Konzentration herbeigeführter Verlust der wettbewerblichen Grundlage würde einhergehen mit der Beseitigung der Tendenz zum wirtschaftlichen Gleichgewicht und mit dem Überhandnehmen von Marktmacht in einem Umfang, daß die soziologische Struktur der Gesamtwirtschaft, vielleicht sogar das politische Fundament des Staates, in Gefahr geraten könnte.“

Das Bundeskartellamt ist als Aufsichtsbehörde geschaffen worden, um, wie man in Anlehnung an die reine Theorie sagt, den Marktmechanismus in Funktion zu halten. Es hat sich also nur um die gesamtwirtschaftlichen Fragen zu kümmern und nicht um die Frage, wie diese oder jene Konzentration sich auf ein Unternehmen selbst auswirken kann. Sie zu beantworten, ist allein Angelegenheit des jeweiligen Unternehmensleiters. Denn er und nicht das Bundeskartellamt oder sonst eine Behörde trägt das Risiko seines Marktwirtschaftens. Und wenn bezüglich der durch Konzentrationen eintretenden Nachteile für den Wettbewerb als Ordnungsprinzip in dem Bericht wieder ganz allgemein von dem Eigentumsgedanken und dem laufenden Wandel infolge der Ausschaltung der wirtschaftlich Untüchtigen durch die wirtschaftlich Tüchtigen gesprochen wird, des weiteren von der „Gefahr der Vermachtung mit ihren schädlichen Wirkungen auf die Gesellschaftsordnung“ und von der Notwendigkeit ihrer Bekämpfung von einem bestimmten Punkt ab, dann sind diese allgemein gehaltenen, aber nicht zwingenden Ausführungen nichts anderes als ein erneutes Bekenntnis zur freien Wettbewerbswirtschaft als Idealzustand, das zur Schaffung des GWB und des Bundeskartellamtes geführt hat. Für dieses allein entscheidend sollte aber die Frage sein, ob es selbst auf Grund seiner bisherigen, wenn auch noch begrenzten praktischen Erfahrungen glaubt, mit der Problematik der Vermachtung durch etwaige Erweiterung seiner Befugnisse fertig zu werden oder nicht. Es stellt sich also die Frage, ob es Vorschläge für einen eindeutigen Beurteilungsmaßstab, von wo ab die Vermachtung der Wirtschaft beginnt, machen kann?

### *Das Problem der Messung der Konzentrationen*

Wenn nämlich seit vielen Jahren von der unbedingt notwendigen Erhaltung des freien Wettbewerbs durch eine Vielzahl mittlerer und kleinerer Unternehmen und zweifellos nach dem Röpke'schen Ideal „Maß und Mitte“, auf das in dem Bericht wiederum Bezug genommen wird, von dem Großunternehmen und seinem Großbetrieb als einem in Kauf zu nehmenden Übel gesprochen wird und wenn man deren möglichen, aber nicht notwendigen Bestrebungen, den freien Wettbewerb durch eine besondere Marktstrategie außer Funk-

tion zu setzen, behördlicherseits entgegenzutreten will, dann hätte man sich vor der Schaffung eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Gedanken darüber machen müssen, wie der Grad der Marktmacht festzustellen, d. h. zu messen, ist und mit welchen Mitteln man ihr zu begegnen in der Lage ist. Das ist von den Initiatoren des GWB versäumt worden, und daher ist das Bundeskartellamt seinerseits bemüht, diesen Mangel zu beheben. Es ist der Ansicht, daß „man zwar zu Kennziffern über den Grad industrieller Konzentration gelangen kann, indem man die Produktions- oder Beschäftigtenziffern der größten Unternehmen eines Industriezweiges zur Gesamtproduktion dieser Industrie in Beziehung setzt“, aber daß solche Merkmale in die „Irre führen, wenn man sie zur Grundlage von Maßnahmen machen will, die dem Allgemeinwohl dienen. Beispielsweise kann die Investierung neuer und moderner Maschinen über eine bessere Kostenlage eine Preissenkung der Produkte gestatten und daneben noch einen Abbau der Belegschaftszahl ermöglichen, so daß der Nominalwert der Produktion oder die Beschäftigtenziffer oder gar beide sinken können und damit der Anschein erweckt werden kann, die Marktbeherrschung des Unternehmens sei geringer geworden, obwohl dieses tatsächlich bei niedrigerem Verkaufspreis nunmehr einen größeren Marktanteil errungen hat“.

Andererseits, so fährt der Bericht fort, „könne sicherlich auch die Methode der genauen Analyse des Grades der Monopolmacht Aufschluß über den Grad der Konzentration verschaffen“, ohne daß aber auch dieser Schluß zwingend sei. Denn, so heißt es weiter, „es gebe Industrien, die trotz ihres geringen Konzentrationsgrades monopolartigen Charakter auf regionalen Märkten haben. Umgekehrt kann der Grad der Marktbeherrschung bei hoher Konzentration gemindert sein durch Entstehen verstärkter Substitutionskonkurrenz und Marktausweitung. Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt ist die optimale Betriebsgröße ein gewisser Maßstab dafür, wie weit auch die Unternehmenskonzentration gebilligt werden kann. Im Hinblick aber auf das Gewicht der Kräftezusammenballung im Markte und ihre Wirkung für die Gesamtwirtschaft können einwandfreie Aussagen noch nicht gemacht werden.“

Also auch das Bundeskartellamt vermag keinen eindeutigen Maßstab anzugeben, nach dem es beurteilen könnte, wann eine Konzentration gesamtwirtschaftlich schädlich ist und wann nicht. Das war auch nicht anders zu erwarten, weil der Ausgangspunkt des GWB nicht den realen Tatsachen und den Wandlungen der gesamten Unternehmensstruktur in der Bundesrepublik und in der übrigen kapitalistisch orientierten Welt entspricht. Hier erweist sich die Schwäche der ganzen Wettbewerbskonstruktion nach dem erwähnten Ideal-

bild. Denn es geht nicht darum, was man ohne Rücksicht auf die Realitäten und die sich bereits abzeichnenden Tendenzen gern haben möchte, sondern allein darum, was zu tun ist, um ihnen im Interesse der von allen Bevölkerungskreisen gewünschten Versorgung mit allen möglichen Gütern und Leistungen zu entsprechen. Das heißt aber, die gesamte westdeutsche und Westberliner Industriegewirtschaft in ihrer mehr oder weniger engen Verflechtung mit den anderen Wirtschaftsbereichen des In- und Auslandes zu sehen. Dann vermag man einzusehen, daß es keine allgemeingültige Methode geben kann, nach der das Bundeskartellamt auf Jahre hinaus die Grenze abzustecken vermag, von der ab eine Konzentration volkswirtschaftlich unerwünscht ist: Umsatz, Kapitalausstattung und Beschäftigtenzahl sind zwar absolute Maßstäbe für den Vergleich der Größenordnungen, nach denen man die Unternehmungen einteilen kann, sie reichen aber nicht aus für die Beurteilung der Marktstrategie und die Frage, ob sie zu gesamtwirtschaftlich schädlichen Folgen geführt hat oder führen könnte.

#### **Rückschlüsse aus der Kapitalverschachtelung**

Und wenn das Bundeskartellamt in seinem Bericht in Anlehnung an so viele Einwände sehr richtig bemerkt: „Voraussetzung für jede Beurteilung der Konzentration ist eine Bestandsaufnahme über die zur Zeit bestehenden Verflechtungen und Zusammenschlüsse; sodann müssen die Veränderungen erfaßt werden; erst aus diesen lassen sich Ausmaß und Richtung der Konzentrationsvorgänge erkennen“, dann fragt man sich immer wieder, warum der Gesetzgeber nicht zunächst diese Aufgabe gestellt hat, bevor er sich auf das vorliegende GWB festlegte. Wir haben ein ausgezeichnetes Vorbild in der großen deutschen Kartell-Enquête — auch in anderen Staaten hat man reiche Erkenntnisse und Erfahrungen sammeln können —, so daß man ihre Ergebnisse und alle späteren Erkenntnisse und Erfahrungen in einem in sich geschlossenen, weil anders fundierten Wettbewerbsgesetz hätte zugrunde legen können, anstatt immer von „Neuland“ zu sprechen. Denn an der Art der Menschen, also auch der Unternehmer, hat sich gegenüber früher nichts geändert. Und darauf kommt es an.

Es ist erfreulich, daß das Statistische Bundesamt sich laufend mit der Erfassung der Verteilung des Eigentums an Aktiengesellschaften befaßt. Aber was fehlt, ist eine Statistik, aus der die gesamte westdeutsche und Westberliner Unternehmensstruktur, die Eigentumsverhältnisse darin und die Beziehungen der einzelnen Unternehmungen oder gar ihre Verflechtungen mit ausländischen Unternehmungen hervorgehen; außerdem — was außerordentlich wichtig ist — eine Statistik über den Sektor der freien Preisbildung und der gebundenen Preise, der ja wesentlich größer ist,



als gemeinhin angenommen wird. Diese Vorarbeit und vieles mehr hätten eben vor der Schaffung eines neuen Wettbewerbsgesetzes geleistet werden müssen.

#### **Die Möglichkeiten, Konzentrationsvorgänge zu beeinflussen**

Und trotzdem geht es dem Bundeskartellamt offenbar nicht schnell genug mit der Erweiterung des GWB über die Fassung des § 23 hinaus, um direkt auf die Konzentrationsvorgänge Einfluß nehmen zu können. Denn nach seinen „Feststellungen wird die Anzeigepflicht trotz der Sanktion des § 39 Abs. 1 Nr. 2 in ungenügendem Maße beachtet“. In dem Bericht werden folgende Anregungen für den Gesetzgeber gegeben:

„Denkbar wäre ein Anmelde- oder Erlaubnisverfahren, bei dem die beabsichtigten Konzentrationen dem Bundeskartellamt zur Beurteilung vorzulegen sein würden, bevor sie rechtswirksam werden können. Zu erwägen wäre auch die Einführung eines Vorverfahrens, bei dem die Beteiligten eine Stellungnahme des Bundeskartellamtes zu der beabsichtigten Konzentration einholen können, ohne die erforderlichen Rechtsgeschäfte abschließen zu müssen.

Die angedeuteten Verfahren bieten die Möglichkeit, daß Entscheidungen getroffen werden können, die auf Untersuchungen in den einzelnen Fällen beruhen; sie sind einem Verfahren vorzuziehen, das das gleiche Ziel mit Hilfe von selbst wirksam werdenden gesetzlichen Bestimmungen erreichen will. Die angedeuteten Verfahren bieten ferner den Vorteil, daß die Beurteilung von Konzentrationsvorgängen durch das Bundeskartellamt an absolute Maßstäbe wie Umsatz, Kapitalausstattung, Beschäftigtenzahl des in Frage stehenden Unternehmens geknüpft werden könnte. Die bisherigen Erfahrungen mit § 23 haben gezeigt, daß der Marktanteil keine sichere Beurteilungsgrundlage für die Meldung abgibt. Eine sichere Grundlage für die Beurteilung ist aber notwendig, weil die nicht zu vermeidende Rechtsunsicherheit einer schwebenden Unwirksamkeit im Anmelde- bzw. Erlaubnisverfahren nicht noch dadurch erhöht werden darf, daß die in Betracht kommenden Unternehmen nur schwer feststellen können, ob die von ihnen vorgesehenen Maßnahmen unter die Konzentrationsbestimmungen fallen.

Über diese Überlegungen hinaus wird man auch Untersuchungen dahin anstellen müssen, ob die auf anderen Rechtsgebieten geltenden Vorschriften konzentrationsfördernde Tendenzen auslösen.“

Diese Anregungen des Bundeskartellamtes laufen darauf hinaus, daß seine Sachbearbeiter die gesamte Unternehmensstruktur unter Kontrolle bekommen, und zwar nicht nur beobachtend, sondern auch bestimmend. Von ihrer Sachkenntnis und Entscheidungsfreudigkeit soll es abhängen — außer in bezug auf Kartellanträge —, welche unternehmungsweise-organisatorischen Maßnahmen Unternehmer ergreifen dürfen, um nicht die Idee des freien Wettbewerbs zu verfälschen. Das würde bedeuten, daß die das Risiko tragenden Unternehmensleiter (Eigentümer oder Manager) in ihren Entscheidungen von oft weittragender Bedeutung von den Beschlüssen der Sachbearbeiter des Bundeskartellamtes und seiner Ausschüsse abhängig wären; daß also nicht nur die möglichen Auswirkungen von Marktmacht beobachtet werden, sondern daß von vornherein auch die Form eines Unternehmens oder eines unternehmungsweisen Zusammenschlusses in Verkennung der spezifischen soziologischen Situation, eben der Beziehung der verschieden gearteten Unternehmer zueinander und der sich daraus ergebenden

Absichten, seitens des Bundeskartellamtes bestimmt werden könnte. Als ob man nach einem von außen herangetragenen Maßstab auf die Erwägungen der einzelnen Unternehmer in ihren oft völlig voneinander abweichenden Einstellungen zu den verschiedenen Lebensaufgaben Einfluß nehmen könnte!

Die Unternehmensleiter, die ja solche Verhandlungen mit den Referenten des Bundeskartellamtes nicht immer persönlich führen können, müßten für ein solches Erlaubnisverfahren Geschäftsgeheimnisse preisgeben, ohne daß sie immer wissen können, ob und in wieweit sie sich auf Jahre an ihre augenblicklichen Überlegungen und Kalkulationen gebunden erachten können. Das hängt ganz von den Veränderungen der Marktverhältnisse und zahlreicher anderer Faktoren ab. Woher sollen im übrigen die Sachbearbeiter des Bundeskartellamtes die umfassenden Kenntnisse ohne eigene jahrelange praktische Erfahrungen an leitender Stelle nehmen? Und wie will man verhindern, daß besonders tüchtige Sachbearbeiter nicht eines Tages in die Industrie abwandern, da sie ja im Bundeskartellamt sozusagen „an der Quelle“ aller industriellen Verbindungen sitzen? Die gesetzliche Sanktion eines Erlaubnisverfahrens, wie es sich das Bundeskartellamt vorstellt, ist in der hochentwickelten, sich wandelnden, weltwirtschaftlich bezogenen kapitalistischen Wirtschaft unmöglich. Die Unternehmensleiter sind keine „Hampelmänner des Erwerbs“, sondern Menschen von verschiedener Begabung und Zielsetzung und Lebensanschauung. Wenn in dem Bericht von der „soziologischen Struktur der Gesamtwirtschaft“ gesprochen wird, so sieht man nur das Vorbild des freien Wettbewerbs zwischen der überwiegenden Anzahl mittlerer und kleinerer Unternehmer in ihrem Verhältnis zu den Verbrauchern und dem „starken, alles überwachenden“ Staat. Man geht dabei von der Fiktion aus, als ob es nur zwei Kategorien von Unternehmern gäbe: die große Masse der sogenannten „normalen“ Unternehmer, die sich immer wieder regenerieren und sich im ewigen Wettbewerbstaukel wohlfühlen, und die geringere Anzahl großer Unternehmer, denen von vornherein Vermachtungsabsichten mit Monopolstrategie zu unterstellen sind. Man übersieht aber dabei die ungeheuer vielfältige Unternehmerschichtung auf der ganzen Welt, die weit differenziertere Probleme aufwirft, als sie wiederum in dem sich an dem Konkurrenzmodell der reinen Theorie orientierenden Bericht des Bundeskartellamtes zum Ausdruck kommen.

Niemand wird sich der Erkenntnis verschließen können, daß die gesamte Unternehmerwirtschaft dahingehend von einer staatlichen Instanz beobachtet werden muß, ob und inwieweit tatsächliche Ausbeutung der Verbraucher vorliegt, und daß diese Instanz mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden muß, um rechtzeitig eingreifen zu können. Aber Erlaubnisverfahren mit den unausbleiblichen Verzögerungen durch die Behörde und mit gegebenenfalls jahrelangen Prozessen wegen Ermessensmißbrauchs widersprechen den Grundsätzen kapitalistischer Wirtschaftsführung im Interesse aller Bevölkerungskreise. Der Staat, der daran festzuhalten bereit ist, würde Gefahr laufen, seine Verwaltung und Justiz zu überfordern und damit das Gegenteil von dem zu erreichen, was er erreichen möchte: die höchstmögliche Produktivität der Gesamtwirtschaft und die bestmögliche Versorgung der gesamten Bevölkerung durch sie. In bezug auf die Frage der Methode der Verhinderung ausbeuterischer Marktmacht hat also das Bundeskartellamt nicht recht.