

Franck, Christian

Article — Digitized Version

Konzentration der EWG als wirtschaftspolitische Aufgabe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Franck, Christian (1966) : Konzentration der EWG als wirtschaftspolitische Aufgabe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 6, pp. 325-328

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133606>

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.

Konzentration in der EWG als wirtschaftspolitische Aufgabe

Christian Franck, Frankfurt/Main

Die wettbewerbspolitische Konzeption der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nimmt mehr und mehr Gestalt an. Erstmals deutet sich jetzt die Möglichkeit an, die Antikartellpolitik der EWG durch eine Antimonopolpolitik zu ergänzen. Damit würde das Instrumentarium der EWG-Kommission zur Erhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes wesentlich verbessert werden.

Das — noch vorsichtige — Bemühen der EWG-Kommission um eine Antimonopolpolitik kommt nicht von ungefähr. Es ist die wirtschaftsordnungspolitische Kehrseite einer zunächst durchaus konzentrationsfördernden Politik. Die EWG-Kommission hat sich der heute weit verbreiteten Auffassung von der Notwendigkeit und Nützlichkeit einer verstärkten unternehmerischen Konzentration angeschlossen. Sie vertritt damit weniger die These, daß die Unternehmenskonzentration schicksalhaft sei, sondern sieht in ihrer Gestaltung eine ganz konkrete wirtschaftspolitische Aufgabe.

BRUSSELS JA ZUR KONZENTRATION

Die EWG-Kommission ist ebenso wie die Union der Industrien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (UNICE) der Meinung, daß die europäischen Unternehmen für die Wettbewerbsverhältnisse auf dem gemeinsamen Marktgebiet zu klein sind. Das gilt auch im Vergleich zu den amerikanischen und japanischen Unternehmen, die von dem dynamischen EWG-Markt immer stärker angezogen werden. Die EWG-Kommission ist aus diesem Grunde von der Notwendigkeit größerer Unternehmen überzeugt.

Die allgemein festzustellende Konzentrationsbewegung soll daher gefördert werden. Nicht aus Selbstzweck oder einem Hang zur Megalomanie, vielmehr zur besseren Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrages. Das technologisch bedingte Betriebsgrößenoptimum ist gewachsen. Viele moderne Produktionsverfahren können nur in größeren Serien rentabel arbeiten. Verringerung der Produktionskosten, höhere Rentabilität und Beschleunigung des technischen Fortschritts führen dank eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Bevölkerung.

Eine allgemeingültige Aussage über die optimale Größe eines Betriebes und eines Unternehmens ist

auch der EWG-Kommission nicht möglich. Sie denkt auch nicht daran, dem Großbetrieb schlechthin das Wort zu reden. Es kann nicht Ziel einer wettbewerbsorientierten Konzentrationspolitik sein, den Großbetrieb generell zu befürworten, seine Notwendigkeit oder seine Zweckmäßigkeit bedingungslos zu bejahen.

KEINE AUFGABE DES KLEIN- UND MITTELBETRIEBS

Der Wettbewerb ist immer auch Ergebnis bestimmter Marktstrukturen. Keineswegs ist es das Verhalten der Marktteilnehmer allein, das über die Intensität des Wettbewerbs entscheidet. Aus diesem Grunde kommt den Klein- und Mittelbetrieben für das Funktionieren des Wettbewerbssystems eine besondere Bedeutung zu. Es muß sichergestellt werden, daß sie bei wachsender Unternehmenskonzentration weiterhin ihre spezifischen Aufgaben erfüllen können. Die EWG-Kommission hat deshalb begonnen, die wichtigsten Nachteile, die Klein- und Mittelbetriebe im allgemeinen gegenüber Großbetrieben haben, aufzuheben. Erwähnt seien hier nur die Bemühungen um ein wettbewerbsneutrales Mehrwertsteuersystem und die Propagierung zwischenbetrieblicher Kooperationsvorteile.

Eine Gemeinschaftspolitik zugunsten von Klein- und Mittelbetrieben kann jedoch nicht die Aufrechterhaltung veralteter und gewohnter Wirtschafts- und Industriestrukturen bezwecken. Eine solche Politik liegt nicht im Interesse der EWG. Ziel ist vielmehr, auch den Klein- und Mittelbetrieben die Anpassung an die neuen Marktbedingungen zu erleichtern. Der Ausleseprozeß des Marktes soll nicht beeinträchtigt werden.

Die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes erfordert eine Neuorientierung der Politik zur Gestaltung der Wirtschaftsstrukturen. Aus diesem Grunde sollen vor allem Zusammenschlüsse zu Großunternehmen zwecks Steigerung der Produktivität gefördert werden. Das gilt insbesondere für Unternehmenszusammenschlüsse über die nationalen Grenzen hinweg. Hier bestehen vorläufig noch eine Reihe von gesellschaftsrechtlichen und steuerlichen Hemmnissen. Sie haben die Anpassung der Unternehmen an die neuen Marktverhältnisse bisher erschwert. Folgerichtig stellt die EWG-Kommission die Beseitigung der Hindernisse aus Steuer- und Gesellschaftsrecht in den Vordergrund ihrer konzentrationsfördernden Bemühungen.

Die von gesellschaftsrechtlichen Vorschriften betroffene wirtschaftliche Konzentration vollzieht sich vor allem durch finanzielle Beteiligung eines Unternehmens an anderen Unternehmen, sowie durch Verschmelzung bisher rechtlich selbständiger Unternehmen zu einem neuen Unternehmen.

Das nationale Gesellschaftsrecht hat der Unternehmenskonzentration in den einzelnen EWG-Staaten unterschiedliche Mittel zur Verfügung gestellt. Das gilt z. B. für die nationale und internationale Fusion.

Die gesellschaftsrechtlichen Vorschriften für den nationalen Bereich haben dazu geführt, daß in Deutschland der Beteiligungserwerb eine besondere Rolle spielt. In Ländern des romanischen Rechtskreises hingegen, vor allem in Frankreich, Italien und Belgien, steht die Fusion im Vordergrund.

Das internationale Fusionsrecht, also die Vorschriften über die Fusion von Unternehmen verschiedener Staaten, ist nahezu in allen EWG-Ländern konzentrationshemmend. Nur Italien macht eine gewisse Ausnahme.

UNTERSCHIEDLICHE STEUERRECHTLICHE BEHANDLUNG

Die Wahl der Konzentrationsmittel — d. h. der jeweiligen Rechtsform — erfolgt in allen EWG-Staaten überwiegend unter dem Einfluß ihrer steuerrechtlichen Behandlung. Auch hier lassen sich erhebliche nationale Unterschiede feststellen. Zunächst einmal unterliegt der Vorgang der Konzentration unterschiedlichen steuerlichen Bedingungen (bei der Fusion z. B. in der ertragsteuerpflichtigen Behandlung noch nicht versteuerten Rücklagen, Gewinne und stiller Reserven). Neben die Unterschiede in den steuerlichen Rechtsvorschriften für nationale Fusionen treten weitere für internationale Fusionen.

Jedoch wird nicht nur der Konzentrationsvorgang selbst, sondern auch die Form der aus ihm entstandenen neuen Wirtschaftseinheit durch Steuervorschriften beeinflusst. Allerdings ist hiervon weniger die Konzentration durch Fusion als durch Beteiligung betroffen. Beispielsweise bilden die steuerlichen Vorschriften für Gewinne und Dividenden bei Mutter- und Tochtergesellschaften (Doppelbesteuerung) sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ernsthafte Konzentrationshindernisse.

Die EWG-Kommission hat die gesellschaftsrechtliche und steuerliche Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten genau untersucht. Sie befürchtet, daß die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsformen und den steuerlichen Belastungen der Unternehmenskonzentration mit zunehmender Integration der Märkte zu einem unterschiedlichen Grad wirtschaftlicher Konzentration, zu Standortverlagerungen, Wettbewerbsverfälschungen oder zumindest Wettbewerbsverzerrungen führen. Sie strebt deshalb eine Angleichung des einzelstaatlichen Gesellschafts- und Steuerrechts an.

Aber die EWG-Kommission beabsichtigt, noch einen Schritt weiter zu gehen. Sie möchte ein neues Gemeinschaftsrecht schaffen. Es soll die bestehenden Lücken im Gesellschaftsrecht und im internationalen Privatrecht schließen, die bisher eine internationale Fusion erschweren oder nicht zulassen.

Der Artikel 220, Absatz 3 EWGV sieht die Möglichkeit vor, ein gemeinschaftliches Fusionsrecht zur Förderung der internationalen Fusion zu erlassen. Diese internationale Fusion könnte sich z. B. in der Form einer „Europäischen Handelsgesellschaft mit europäischem Statut“ vollziehen. Diese neue Rechtsform würde das Problem der Sitzverlegung gesellschaftsrechtlich gegenstandslos machen. Zur Fusion innerhalb der EWG müßten die Gesellschaften der einzelnen EWG-Staaten die neue gemeinschaftliche Rechtsform unter Beibehaltung ihrer Rechtspersönlichkeit annehmen. Sie müßten sich also in eine „Europäische Handelsgesellschaft mit europäischem Statut“ umwandeln. Dann könnten sie nach dem Fusionsrecht der neuen Rechtsform fusionieren (Fusion durch Absorption). Denkbar wäre auch, daß zwei Gesellschaften aus zwei EWG-Ländern durch Neugründung einer „Europäischen Handelsgesellschaft mit europäischem Statut“ in dieser Gesellschaft aufgehen (Fusion durch Neugründung).

Dem Bemühen der EWG-Kommission, wirtschaftlich vernünftige Unternehmenszusammenschlüsse durch den Abbau künstlicher Hemmnisse zu fördern, steht die Aufgabe gegenüber, innerhalb der EWG einen funktionsfähigen Wettbewerb zu erhalten.

ZIEL: FUNKTIONSFÄHIGER WETTBEWERB

Die Kommission nimmt diese Aufgabe sehr ernst. Sie ist weder bereit, die französische und belgische Konzentrationsfreudigkeit zu teilen, noch der These Stalins, daß die Konzentration unaufhaltsam sei, zu verfallen.

Die Formen der Konzentration sind gestaltbar. Schon deshalb, weil sie von Gesetzgebung und Rechtsprechung geschaffen oder anerkannt worden sind. Die Gestaltung der Konzentrationsphänomene bleibt eine wirtschaftspolitische Aufgabe. Ein liberales Wirtschaftssystem kann auf die Lösung dieser Aufgabe nicht verzichten. Die aus der Konzentration resultierende Monopolisierungsgefahr ist die Achillesferse jeder Marktwirtschaft. Der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus versagt an dieser Stelle. Das marktwirtschaftliche System entwickelt selbst keine Kräfte, um eine Hauptvoraussetzung seines Funktionierens zu verteidigen: den Wettbewerb.

Die Wirtschaftspolitik muß diesen Konstruktionsfehler zu korrigieren versuchen. Das ist jedoch nicht ganz einfach. Eine Antikartellpolitik ist leichter durchzusetzen als eine Antimonopolpolitik. Eine Marktmonopolisierung kann häufig nur durch Rückgängigmachung oder Korrektur von Investitionen abgebaut werden.

Zudem bestehen keine zuverlässigen Vorstellungen über die Höhe des marktwirtschaftlich noch vertretbaren Fehlerkoeffizienten. Ab wann ist das marktwirtschaftliche System durch die Monopolisierung in seiner Funktionsfähigkeit und seinem Freiheitsgehalt gefährdet?

Die deutsche Wettbewerbspolitik hat auf eine konsequente Antimonopolpolitik verzichtet. Erst bei Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung schaltet sich das Bundeskartellamt ein, nicht jedoch bei Bestehen oder bei der Bildung marktbeherrschender Stellungen. Hier eine Lösung zu finden, ist nach Ansicht der Bundesregierung vornehmlich die Aufgabe einer gemeinsamen europäischen Wettbewerbspolitik.

Die EWG-Kommission hat sich dieser Aufgabe nunmehr angenommen. Noch sehr vorsichtig zwar; aber die Richtung des Weges ist gewiesen.

SORGENKIND: MONOPOL

Mit welcher Vorsicht die EWG-Kommission an das Problem herangeht, vermag folgender Satz zu verdeutlichen: „Es entspricht der von der Kommission verfolgten Politik, den Inhalt der Verbote der Artikel 85 und 86 nicht abstrakt, sondern anhand von Einzelfällen durch die allmähliche Entwicklung einer Entscheidungspraxis zu bestimmen. Die Kommission wird diese Politik auch hinsichtlich der Frage verfolgen, inwieweit Unternehmenskonzentrationen durch die Artikel 85 und 86 verboten sind.“

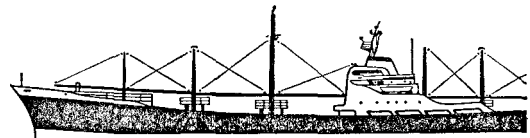
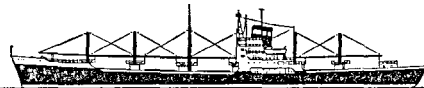
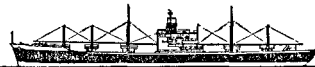
Ausgangspunkt der Brüsseler Überlegungen sind also die Wettbewerbsregeln der Artikel 85 ff. des EWG-Vertrages.¹⁾

Die Kommission ist der Ansicht, daß der Artikel 85 EWGV (Kartellverbot) nicht auf Unternehmenszusammenschlüsse (Fusion, Beteiligungserwerb, Erwerb von Vermögensteilen) anwendbar ist. Inhalt, Rechtstechnik, Rechtsfolgen und Zweck dieses Artikels sprechen für eine Beibehaltung der allgemein üblichen Differenzierung in der rechtlichen Behandlung von Kartellen und Unternehmenskonzentrationen. Eine Anwendbarkeit des Artikels 85 auf Unternehmenszusammenschlüsse ist nur gegeben, wenn eindeutig Kartellbestände erfüllt sind (z. B. bei der Gründung von Gemeinschaftsunternehmen). Dieser Ansicht ist auch die Mehrheit der Professorengruppe, die mit der „Untersuchung über die Zusammenhänge zwischen Kartellpolitik (Artikel 85) und Unternehmenskonzentration“ betraut war.

Anwendbar auf die Unternehmenskonzentration ist der Artikel 86 EWGV. Die Monopolvorschrift der EWG verbietet die mißbräuchliche Ausnutzung beherrschender Stellungen auf dem gemeinsamen Marktgebiet. Sie ist also grundsätzlich nur eine Mißbrauchsgesetzgebung. Die Unternehmenskonzentration selbst wird ohne Rücksicht auf ihre rechtliche Erscheinungsform erfaßt.

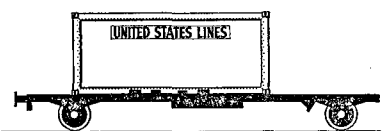
¹⁾ EWG-Kommission: Das Problem der Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt. Brüssel 1965.

USL 59



Gut verpackt auf der Atlantik-Route

Paletten, portable tanks, Cooltainer und Container stehen für schnellen, sicheren Transport zur Verfügung. Unsere Schiffe sind mit Kühl- und Tiefkühlräumen ausgestattet. Spediteure und die United States Lines arbeiten gemeinsam im Nordatlantikverkehr.



Fracht-Schnelldienste nach New York und Außenhäfen von Bremen und Hamburg. Hamburg – New York in 9-10 Tagen. – Fragen Sie ihren Spediteur!



United States Lines

Hamburg: Telefon 32 16 71 • Fernschreiber 021 2873 Bremen: Telefon 30 08 11-17 • Fernschreiber 024 4307 Bremerhaven: Telefon 4 69 51 • Fernschreiber 023 8716

Unternehmenszusammenschlüsse unterliegen dem Artikel 86 des EWG-Vertrages und dem Artikel 3 der Durchführungsverordnung Nr. 17, wenn folgende Tatbestandsmerkmale erfüllt sind:

- Ein oder mehrere Unternehmen verfügen über eine beherrschende Stellung auf dem Gemeinsamen Markt.
- Es liegt eine mißbräuchliche Ausnutzung dieser beherrschenden Stellung vor.
- Der Handel zwischen den Mitgliedstaaten kann dadurch beeinträchtigt werden.

Diese Kriterien werden von der EWG-Kommission näher erläutert. So liegt eine beherrschende Stellung nicht nur dann vor, wenn das Unternehmen marktbeherrschend ist. Eine marktbeherrschende Stellung wird nicht auf Grund rein quantitativer Elemente einer gegebenen Marktstruktur definiert. Ausschlaggebend ist die Fähigkeit, „einen wesentlichen und für das beherrschende Unternehmen im Prinzip voraussehbaren Einfluß auf das Marktgeschehen auszuüben“. Ursachen dieser Marktmacht können im Bereich der Produktion, des Vertriebs oder der Finanzkraft liegen. Eine solche marktbeherrschende Stellung ist in der Regel mit oligopolistischer Preisführerschaft verbunden. Eine exakte Definition der die marktbeherrschende Stellung begründenden wirtschaftlichen Fähigkeit muß dem konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben.

Auch dem Begriff der „mißbräuchlichen Ausnutzung“ gibt die Kommission keinen rechten Inhalt. Sie beschränkt sich darauf, zu sagen: „Mißbräuchlich ist die Ausnutzung dann, wenn sich das Verhalten des Unternehmens im Hinblick auf die im Vertrag festgelegten Zielsetzungen objektiv als fehlerhaft darstellt.“ Das ist nicht gerade sehr konkret. Allerdings werden im Artikel 86 EWGV einige Beispiele solchen Verhaltens aufgezählt. Dazu gehören die Erzwingung unangemessener Einkaufs- oder Verkaufspreise und Geschäftsbedingungen, die Einschränkung der Produktion und des Absatzes zum Schaden der Verbraucher sowie die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber einzelnen Handelspartnern. Aber auch ruinöser Preiswettbewerb oder eine Unternehmenspolitik, die darauf ausgerichtet ist, schwächere Unternehmen in das beherrschende Unternehmen einzubringen (Fusion), bedeuten eine mißbräuchliche Ausnutzung der beherrschenden Stellung.

DIE PROBLEMATIK DER ANTIMONOPOLPOLITIK

An diesem Punkt nun setzt die Problematik einer Antimonopolpolitik ein. Die herkömmliche Mißbrauchsgesetzgebung — auch der Artikel 86 EWGV — läßt grundsätzlich das Bestehen und das Zustandekommen beherrschender Stellungen zu. Die Kommission jedoch hat die daraus resultierenden Gefahren für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs erkannt. Die entscheidende und neuartige These ihrer Konzentrationspolitik ist deshalb darin zu sehen, daß sie bereit ist, in dem Entstehen einer übermäßigen Marktmacht bereits einen Mißbrauchsfall zu sehen. Das heißt aber, je weiter sich ein Unternehmen durch Fusion und Kauf von Kon-

kurrenzunternehmen einer Monopolsituation nähert, desto eher muß in dem Konzentrationsvorgang selbst ein Schritt in die Mißbrauchszone gesehen werden.

Ein effektiver Mißbrauch kann auch hier wiederum nur im konkreten Einzelfall festgestellt werden. Immerhin jedoch wird ein erster Schritt zu einem Verbot der Errichtung von Marktmacht gewagt. Ihm liegt die Erkenntnis zugrunde, daß eine Monopolsituation dieselben schädlichen Wirkungen wie die in Artikel 86 EWGV erwähnten Verhaltensweisen haben kann. Ohne Zweifel vermag eine Monopolstellung den Anreiz zu technischen Weiterentwicklungen einzuschränken oder zu beseitigen. Einfach deshalb, weil kein Wettbewerb mehr vorhanden ist. Fehlender Wettbewerb kann sich auf Produktion und Preise nachteilig auswirken, ohne daß im Einzelfall eine effektive, der herkömmlichen Auffassung entsprechende „mißbräuchliche Ausnutzung“ vorzuliegen braucht. Die Erstarrung der Marktstruktur hebt den Zwang zu wettbewerbsorientiertem Verhalten auf und führt zur Verkümmern unternehmerischer Fähigkeiten. Eine optimale wirtschaftliche Entwicklung wird verhindert.

WIDER DIE VERMÄCHTUNG DER MÄRKTE

Der vorsichtige Schritt der EWG-Kommission, die traditionelle Mißbrauchsgesetzgebung für Unternehmenskonzentration durch eine Antimonopolpolitik zu erweitern, ist ein hoffnungsvoller Beginn, der zunehmenden Vermächtung der Märkte zu begegnen. Auf diesem Hintergrund können die Bemühungen der EWG-Kommission um den Abbau der steuerrechtlichen und gesellschaftsrechtlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer verstärkten produktivitätsorientierten Unternehmenskonzentration ohne wettbewerbspolitische Bedenken gesehen werden. Sie gibt grünes Licht für verstärkte Unternehmenszusammenschlüsse und für einen oligopolistischen Wettbewerb. Sie setzt rotes Licht für Monopolsituationen und Wettbewerbsbeschränkungen.

Das gilt für alle Unternehmen. Also auch für Unternehmen, die aus Ländern außerhalb der Gemeinschaft stammen und sich mit ihrer großen Finanz- und Marktmacht innerhalb der EWG betätigen. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs soll durch niemanden gefährdet werden. Hierfür will die EWG-Kommission Sorge tragen.

Die Diskussion der Kommissionsvorstellungen über das Problem der Unternehmenskonzentration in den Mitgliedstaaten wird zeigen, von wem und inwieweit sie Schützenhilfe erhalten werden. Die Bonner Einstellung wird ihr Schicksal entscheidend beeinflussen. Wichtig ist, daß das Gesamtkonzept erhalten bleibt. Und dies besteht erstens in der Beseitigung der Hindernisse, die sich gegenwärtig produktivitätsorientierten Unternehmenszusammenschlüssen über die nationalen Grenzen hinweg entgegenstellen, zweitens in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Klein- und Mittelbetriebe und drittens in einer Verschärfung der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, die zu einer Monopolisierung des Marktes innerhalb der EWG führen.