

Kartte, Wolfgang; Juchems, Heribert; Sölter, Arno

Article — Digitized Version
Fusionskontrolle

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kartte, Wolfgang; Juchems, Heribert; Sölter, Arno (1970) : Fusionskontrolle, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 2, pp. 121-132

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134086>

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.

Fusionskontrolle

Darf und kann der Staat bei Zusammenschlüssen von Unternehmen eingreifen, oder besteht die Gefahr einer Übernahme von Unternehmerfunktionen durch Beamte?

Fusionskontrolle – aber wie?

Wolfgang Kartte, BMWi, Bonn

In einer „vorläufigen Übersicht“ über die geplante Kartellgesetznovelle, die das Bundeswirtschaftsministeriums Ende vorigen Jahres herausgegeben hat, wird die derzeitige Konzeption der Fusionskontrolle wie folgt dargestellt:

„Geprüft werden alle Zusammenschlüsse, die die Kriterien des § 23 Abs. 1 GWB erfüllen (mindestens 20 % Marktanteil oder 500 Mill. DM Umsatz oder 10 000 Beschäftigte oder 1 Mrd. DM Bilanzsumme).

Kriterium für die Untersagung des Zusammenschlusses ist die Erlangung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung oder die Beseitigung der Voraussetzungen für einen wesentlichen Wettbewerb auf andere Weise.

Die Kartellbehörde kann einen Zusammenschluß, der die

Untersagungskriterien erfüllt, gleichwohl zulassen, wenn dies ausnahmsweise aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig ist.

Den beteiligten Unternehmen wird freigestellt, den Zusammenschluß vor oder – wie bisher – nach dem Vollzug anzuzeigen. Zeigen die beteiligten Unternehmen erst nachträglich an, müssen sie mit der Auflösung des Zusammenschlusses rechnen, wenn die Untersagungs Voraussetzungen vorliegen.

Die Prüfung der Marktherrschaft nimmt zunächst das Bundeskartellamt vor, bei dem auch die Anzeigen eingehen. Wird der Zusammenschluß vor dem Vollzug angezeigt, erteilt das Bundeskartellamt innerhalb von drei Monaten seit der Anzeige in den unbedenklichen

Fällen ein Negativattest. Die bedenklichen Fälle werden einer unabhängigen Monopolkommission zur Stellungnahme und schließlich dem Bundeswirtschaftsminister zur Entscheidung vorgelegt. Bei Anzeige vor dem Vollzug kann das Bundeswirtschaftsministerium nur innerhalb von neun Monaten seit dem Eingang der Anzeige beim Bundeskartellamt den Zusammenschluß untersagen.“

Keine Geheimpolitik

Manchem mag es ungewöhnlich erscheinen, daß sich das Bundeswirtschaftsministerium schon mit diesen ersten Novellierungsüberlegungen der öffentlichen Diskussion gestellt hat. Ausschlaggebend dafür war die Erkenntnis, daß in dieser so bedeutsamen und schwierigen Frage Wettbewerbspolitik nicht

als „Ziethen aus dem Busch“ betrieben werden kann. Die Fusionskontrolle bedeutet nämlich – noch mehr als seinerzeit das Kartellverbot – etwas völlig Neues für unser Rechtsdenken. Dem Staat werden so einschneidende Eingriffsbefugnisse gegenüber der Wirtschaft eingeräumt, daß man von den Betroffenen keine vorbehaltlose Zustimmung erwarten kann. Selbst die für die Wettbewerbspolitik Verantwortlichen können heute nicht mit Gewißheit voraussagen, wie sich die von ihnen projektierte Fusionskontrolle gesamtwirtschaftlich auswirken wird und welches Eigenleben dieses wirtschaftspolitische Instrument eines Tages entfalten könnte. Daher ist es einmal notwendig, schrittweise vorzugehen, und zum anderen ist es erforderlich, daß schon bei der Vorbereitung der Regierungsinitiative alle interessierten Kreise der Öffentlichkeit ihr Wissen und ihre Erfahrung zur Verfügung stellen, damit ein unserer Wirtschaftsordnung entsprechender, abgewogener, praktikabler, die Vielfalt der denkbaren Wirtschaftssachverhalte berücksichtigender und auch politisch durchsetzbarer Lösungsvorschlag zustande kommt.

Einige Hitzköpfe scheinen allerdings in der Fusionskontrolle eine Chance zu sehen, die Wirtschaft endlich in den Griff beamteter Technokraten zu bekommen, und möchten daraus am liebsten eine Art Strafgericht über die Unternehmer machen. Damit zeigen sie aber nur, daß sie aus der Erfolglosigkeit aller früheren Bemühungen um die Einführung einer solchen Kontrolle offenbar immer noch nicht gelernt haben, daß man mit Emotionen und Alles-oder-Nichts-Denken auch in der Wettbewerbspolitik nicht weiterkommt. Wer das nicht in Betracht zieht, gefährdet die guten Ansätze, die im wettbewerbspolitischen Programm der neuen

Die Autoren dieses Zeitgesprächs

Ministerialrat Wolfgang Kartte, 42, wechselte nach zweijähriger Tätigkeit im Bundeskartellamt 1961 ins BMWi über. Er war persönlicher Referent von Bundeswirtschaftsminister Schmücker und ist heute Leiter der Referate Wettbewerbspolitik in der Abteilung Wirtschaftspolitik und Europäische zwischenstaatliche Wettbewerbspolitik in der Europaabteilung des BMWi, Bonn.

Heribert Juchems, 34, Dipl.-Volkswirt, trat 1961 den „Jungen Unternehmern“ der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU), Bonn-Bad-Godesberg, bei. Von 1963 bis 1968 war er deren Geschäftsführer. 1968 wurde er Mitgeschäftsführer der ASU. Seit dem 1. Januar 1970 leitet er die Arbeitsgemeinschaft als alleiniger Geschäftsführer.

Arno Sölter, Dipl.-Kfm., leitet die Abteilung Wettbewerbsordnung im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Er ist Geschäftsführer der Arbeitskreis - Kooperationsförderung, Köln, und des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb in Köln. Außerdem ist er Mitherausgeber der Zeitschrift „Wirtschaft und Wettbewerb“.

Bundesregierung liegen, und den Erfolg derjenigen Kräfte, die durch behutsames Vorgehen und maßvolle Vorschläge eine sachliche und weiterführende Diskussion des Themas „Fusionskontrolle“ in letzter Zeit überhaupt erst ermöglicht haben.

Notwendige Präsenz des Staates

Über das „Ob“ einer Fusionskontrolle wird kaum noch ernstlich gestritten, nachdem das Bundeswirtschaftsministerium in der Diskussion des vergangenen Jahres die Erkenntnis durchsetzen konnte, daß eine Präsenz des Staates im Bereich der Unternehmenskonzentration unausweichlich geworden ist, daß aber die politischen Verantwortlichen nicht daran denken, der Wirtschaft eine Zwangsjacke anzulegen. Das Interesse richtet sich im Augenblick auf die Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens. Im Vordergrund steht die Frage, wer (Bundeswirtschaftsminister oder Bundeskartellamt) die Kontrollentscheidungen treffen soll.

Die gegenwärtige Konzeption des Bundeswirtschaftsministeriums geht davon aus, daß die abschließende, gerichtlich nachprüfbar Entscheidung im Fusionskontrollverfahren vom Ministerium selbst getroffen wird. Das Bundeskartellamt und die Monopolkommission helfen zwar bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen mit. Ihre Mitwirkung hat jedoch internen Charakter; beide Stellen treten insbesondere nicht mit Verwaltungsakten hervor.

Entscheidungsmonopol des Bundeswirtschaftsministers

Das „Entscheidungsmonopol“ des Bundeswirtschaftsministeriums ergibt sich aus folgender Überlegung: Kriterien für die Untersagung des Zusammenschlusses sollen nach dem gegenwärtigen Stand der Überlegungen die Erlangung oder

Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung oder Beseitigung eines „wesentlichen Wettbewerbs“ auf andere Weise sein. Unter der Voraussetzung, daß „ausnahmsweise die Beschränkung des Wettbewerbs aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig ist“, soll der Zusammenschluß aber auch dann hingenommen werden können, wenn eines der genannten Untersagungskriterien erfüllt ist. Die Formulierung dieser Ausnahmeklausel lehnt sich an § 8 GWB (sog. Ministerkartell) an. In bezug auf § 8 GWB ist die Kartellbehörde nicht das Bundeskartellamt, sondern der Bundesminister für Wirtschaft (§ 44 GWB); denn die Beurteilung von Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl geht über die Aufgaben und Möglichkeiten einer Fachbehörde (Bundeskartellamt) hinaus. Dasselbe muß für die Prüfung von Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl im Rahmen der Fusionskontrolle gelten.

Vorzug des einheitlichen Verfahrens

Auch die Befürworter einer scharfen Fusionskontrolle erkennen an, daß es eine derartige Ausnahmeklausel geben muß. Sie räumen auch ein, daß die Entscheidung über Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl Sache des Bundeswirtschaftsministers ist. Zum Teil wird aber gefordert, das Verfahren in zwei Teile aufzuspalten und – gewissermaßen als ersten Akt – zunächst dem Bundeskartellamt die selbständige Entscheidung zu überlassen, ob ein Untersagungskriterium (Marktbeherrschung oder Beseitigung eines wesentlichen Wettbewerbs auf andere Weise) vorliegt. Erst dann, wenn das Bundeskartellamt in einer förmlichen, rechtsmittelfähigen Verfügung den Zusammenschluß untersagt hat, sollen nach dieser Auffassung die betroffenen Unternehmen

die Möglichkeit haben, den Bundeswirtschaftsminister wegen der Ausnahmegenehmigung anzurufen. Dessen Entscheidung über das Vorliegen der Ausnahmeklausel (Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl) wäre dann der zweite Akt des Verfahrens.

Für diesen Vorschlag spricht, daß die Prüfung der Marktbeherrschungsfrage in der Tat eine Aufgabe für das Bundeskartellamt ist. Auch nach der Konzeption des Bundeswirtschaftsministeriums soll diese Frage von den Fachleuten im Bundeskartellamt geklärt werden. Im Ministerium besteht nicht die Absicht, das Amt in diesem Punkt zu bevormunden, wenn auch die abschließende Bejahung oder Verneinung der Marktbeherrschung vom Ministerium ausgesprochen und verantwortet werden soll.

Wenn aber über die Gesamtwirtschaft- und Gemeinwohlfrage erst nach Abschluß eines selbständigen Verfahrens des Bundeskartellamts über die Marktbeherrschungsfrage entschieden werden könnte, würde das Kontrollverfahren unerträglich in die Länge gezogen werden. Darin liegt der einzige Grund für die Erwägung des Ministeriums, daß, wenn man eine vorbeugende Fusionskontrolle innerhalb eines zumutbaren Zeitraumes (maximal neun Monate) abwickeln will, beide Prüfungen in einem einheitlichen Verfahren vorgenommen werden müssen. Die Einkleidung der Gesamtwirtschaft- und Gemeinwohlfrage in eine Ausnahmeklausel würde auch im einheitlichen Verfahren das Ministerium dazu zwingen, in der Entscheidung die Marktbeherrschungsfrage gesondert zu behandeln und insoweit klar Stellung zu beziehen.

Verzicht auf Rechtsweg unzumutbar

Gegen das Zeitargument ist eingewendet worden, es läge ja in der Hand der betroffenen Un-

ternehmen, durch Rechtsmittelverzicht gegenüber der Entscheidung des Bundeskartellamts in der Marktbeherrschungsfrage und durch sofortige Anrufung des Ministeriums das Verfahren abzukürzen. M. E. ist dieser Einwand unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich. Die förmliche Feststellung durch das Bundeskartellamt, daß ein Unternehmen oder eine Unternehmensverbindung marktbeherrschend ist, wäre bereits für sich allein ein so schwerwiegender Eingriff (laufende Mißbrauchsaufsicht!), daß den Betroffenen ein Verzicht auf den verfassungsmäßig garantierten Rechtsweg (Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes) nicht zugemutet werden könnte. Auf der anderen Seite könnte es wiederum dem Bundeswirtschaftsminister und der Monopolkommission nicht zugemutet werden, den Fall unter den sehr heiklen Gesichtspunkten der Ausnahmeklausel zu behandeln, bevor nicht abschließend geklärt wäre, daß die Entscheidung des Bundeskartellamts in der Marktbeherrschungsfrage rechtlich Bestand hat.

Polemik gegen das Ministerium

Dem Vorschlag, das Fusionskontrollverfahren zwischen Bundeswirtschaftsministerium und Bundeskartellamt aufzuspalten, liegt letztlich die Unterstellung zugrunde, das Ministerium sei als Kontrollbehörde unzuverlässig, da es eher als das Bundeskartellamt geneigt sein werde, einem Druck der Interessenten nachzugeben. Diese Polemik gegen das Ministerium „verkauft“ sich vielleicht gut, findet aber in der bisherigen Praxis mit dem Kartellgesetz keine Stütze. Sofern es in der Vergangenheit zwischen Ministerium und Bundeskartellamt Unterschiede in der Beurteilung kartellrechtlich relevanter Sachverhalte gegeben hat, beruhten sie darauf, daß das Ministerium ne-

ben der rein wettbewerblichen Seite auch andere gesamtwirtschaftliche Aspekte in Betracht zu ziehen hatte. Gerade in der Frage, wie der unbestimmte Rechtsbegriff „marktbeherrschendes Unternehmen“ auszulegen sei, hat das Ministerium das Bundeskartellamt in den letzten Jahren wiederholt zu einer weniger engherzigen Interpretation zu ermutigen versucht. Das geht aus mehreren Stellungnahmen der Bundesregierung zu den jährlichen Tätigkeitsberichten des Bundeskartellamts deutlich hervor.

Bei der Unternehmenskonzentration erschöpft sich die gesamtwirtschaftliche Beurteilung jedoch nicht allein in der wettbewerblichen Betrachtung. Gewiß sollen andere Gesichtspunkte nur „ausnahmsweise“ Berücksichtigung finden. Wenn sie aber vorliegen, gehören sie mit zur Gesamtbeurteilung des Zusammenschlusses. Eine Aufspaltung dieser Gesamtbeurteilung in der Weise, daß zwei verschiedene Behörden nacheinander jeweils besondere Verwaltungsakte aufgrund desselben Lebenssachverhalts zu er-

lassen hätten, wäre künstlich. Da voraussichtlich nur relativ wenige, dafür aber sehr bedeutende Zusammenschlußfälle „streitig“ werden dürften, würde ein nicht sachlich begründetes Abweichen des Bundeswirtschaftsministeriums vom Votum des Bundeskartellamts in der Marktbeherrschungsfrage die volle Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit finden. Mit anderen Worten: Das Ministerium könnte sich irgendwelche „Liebesdienste“ gegenüber Interessenten bei der Beurteilung der Marktbeherrschung gar nicht leisten.

Für eine wirksame Fusionskontrolle

Heribert Juchems, Bonn

Das Thema Fusionskontrolle ist keineswegs neu. Schon im Regierungsentwurf von 1955 zum GWB war sie enthalten, desgleichen auch im SPD-Entwurf von 1964. Daß sie jetzt, praktisch im dritten Anlauf, wieder auf die Tagesordnung gekommen ist, zeigt, daß die Stimmen an Boden gewonnen haben, die die Ungleichgewichtigkeit des geltenden GWB kritisieren; eine Ungleichgewichtigkeit, die in der unterschiedlichen Betrachtung und Behandlung von vertraglichen Wettbewerbsbeschränkungen, also Kartellen, und Wettbewerbsbeschränkungen infolge marktstarker oder marktbeherrschender Stellung liegt. Es ist in der Tat nicht recht einzusehen, warum zwei Komplexe, die in der Wirkung zum gleichen Ergebnis führen und zudem noch eine gewisse

Substitutionsmöglichkeit bieten, mit ungleicher Elle gemessen werden. Darauf haben das Bundeskartellamt und sein Präsident, Professor Günther, ebenso wie die ASU immer wieder hingewiesen. Aber auch die Bundesregierung sah – in ihrer Stellungnahme zum Bericht des Bundeskartellamtes 1966 – bereits unmittelbar nach Inkrafttreten der Kartellnovelle „Anzeichen dafür, daß die neue Fassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht ausreicht, um sowohl das Entstehen marktbeherrschender Positionen als auch den Mißbrauch schon bestehender Positionen zu verhindern“. Demgegenüber sind die strenger beurteilten vertraglichen Wettbewerbsbeschränkungen immer mehr in den Hintergrund getreten; die Bundesregierung gab

für 1968 eine Zahl von etwa 200 zugelassenen Kartellen (nach §§ 2-7 GWB) an – gegenüber mehr als 2000 Anfang der dreißiger Jahre.

Staatlicher Schutz des Wettbewerbs

Das politische Terrain für die Einführung einer Fusionskontrolle in der Bundesrepublik ist mit der Zeit ebener geworden. Eine wichtige Rolle spielte dabei der Wandel in der Beurteilung des Konzentrationsproblems. Die anfängliche Konzentrations-euphorie, die alles vermieden wissen wollte, was der „Tendenz zur optimalen Betriebsgröße“ hinderlich sein könnte, und deren Anhänger generell Konzentration mit Fortschritt assoziierten, machte allmählich einer differenzierteren Betrachtung

tung des Größenproblems Platz. Dazu haben sicherlich auch die in der Bundesrepublik erst recht spät bekannt gewordenen Hearings des amerikanischen Senats beigetragen. Diese Änderung in der Beurteilung brachte auch eine Wiederaufwertung des Wettbewerbsprinzips, das von den Gigantomaneen vordem mehr als ärgerliches Hobby ideologieblinder, ordnungspolitischer Fanatiker angesehen wurde.

Ein weiterer Impuls schließlich, der die Überlegungen in Richtung Fusionskontrolle nachdrücklich förderte, war die immer offensichtlicher werdende Wirkungslosigkeit der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen nach § 22 GWB. Das mag zu einem Teil an der geltenden Fassung des Gesetzes, zum Teil auch an der zu engen Auslegung durch die Rechtsprechung liegen; aber auch nach einer entsprechenden Novellierung scheint es mehr als fraglich, ob mit diesem Instrument allein das Konzentrationsproblem in den Griff zu bekommen ist. Wer meint, eine verbesserte Mißbrauchsaufsicht mache die Fusionskontrolle überflüssig, begnügt sich — wenn das Bild erlaubt ist — damit, Rettungsmaßnahmen vorzusehen für den Fall, daß das Kind in den Brunnen gefallen ist. Besser ist es wohl doch, überhaupt zu verhindern, daß es in den Brunnen fallen kann. Die Mißbrauchsaufsicht kann daher nicht Ersatz, sondern allenfalls Ergänzung für die Fusionskontrolle sein.

Verschärfte Konzentrationsbewegung

Die Fusionskontrolle ist nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig. Sie ist auch in der Bundesrepublik unerläßlich, selbst wenn das bestimmte Interessenskreise und diejenigen, die ihnen publizistisch anhängen, nicht oder noch nicht wahrhaben wollen.

Wenn über den Grundsatz Einigkeit besteht — von den erwähnten Ausnahmen abgesehen —, so bleibt doch noch eine Reihe von Fragen offen. Eine davon könnte lauten: Warum brauchen wir die Fusionskontrolle gerade jetzt, nachdem wir doch bisher ohne sie ausgekommen sind? — Die Statistik gibt die Begründung: Die Konzentrationsbewegung in der Bundesrepublik hat sich besonders in jüngster Zeit verschärft. Griesbach nennt dafür in der „Aussprache“ (Heft 10/69) Zahlen, die dies eindeutig belegen. Günther hat darauf hingewiesen, daß sich nicht nur die Zahl der Konzentrationsfälle, die nach § 23 GWB anmeldepflichtig sind, von 1968 auf 1969 mehr als verdoppelt hat, sondern daß die Summe des durch Fusionen aufgenommenen Kapitals sich sogar versechzehnfacht hat. Die Konzentrationswelle rollt — mit Schwerpunkt in bestimmten Branchen, und zwar in der überwiegenden Form der horizontalen Fusion, und in beachtlicher Größenordnung. Hier kommt in bestimmten Märkten, nach dem Ankündigungseffekt der Regierungserklärung, die Fusionskontrolle möglicherweise schon zu spät.

Ein anderer Einwand liegt in der Forderung, daß die Bundesrepublik, der (wie es der Bundeswirtschaftsminister auszu-drücken pflegt) europäische „Musterschüler“, nicht mit einer nationalen Fusionskontrolle vorellen, sondern die europäische Lösung abwarten sollte. Es hat sich leider in der Bundesrepublik zu einem ungunsten Brauch entwickelt, all das, was man zunächst einmal aus der Diskussion bringen möchte, mit dem Hinweis auf die bevorstehende „europäische Regelung“ auf die sichere lange Bank zu schieben. Von dort braucht ja dann zumindest kurzfristig nicht allzu viel befürchtet werden. Dieser europäische Vorrang, dem

auch die Bundesregierung eine Zeitlang zuneigte, ist zumindest in dieser Frage dubios; gerade weil die EWG noch nach praktikierbaren Modellen sucht, könnte die Bundesrepublik durch eine eigene vernünftige Lösung ihren wettbewerbpolitischen Vorstellungen stärkeres Gewicht verleihen. Im übrigen duldet die Konzentrationsbewegung in der Bundesrepublik keinen längeren Aufschub — haben wir doch ohnehin schon in der EWG den höchsten Konzentrationsgrad.

Keine Beamtenkontrolle

Folgt das Argument, durch eine Fusionskontrolle werde die unternehmerische Entscheidungsfreiheit eingeengt. Zu den unternehmerischen Entscheidungsrechten gehöre — sozusagen als „vornehmstes“ — auch das Recht zur Fusion. — Niemand streitet das ab. Aber gilt dieses Recht unbeschränkt? Ich bin sicher in meinen Rechten, in meiner Freiheit beschränkt, weil ich mit dem Wagen an einer bestimmten Stelle nicht überholen darf, obwohl ich es gern möchte. Hat das Überholverbot nicht vielleicht doch einen Sinn? Es sollte zu den selbstverständlichen Einsichten gehören, daß unsere Individualrechte da ihre Grenze finden, wo das Gemeinwohl tangiert wird. Das kann — es muß nicht — auch bei einer Fusion der Fall sein. Wir leben heute nicht mehr in der Zeit des Frühkapitalismus. Wir akzeptieren, daß es bestimmte „Verkehrsregeln“ gibt. Und wenn jemand das als dirigistisch bezeichnet, so zeigt er nur, daß er im ordnungspolitischen Vokabular nicht ganz zu Hause ist.

Im Streit um die Fusionskontrolle hat ein Gegenargument, das früher zu den beliebtesten zählte, an Bedeutung verloren: Das sind die berüchtigten „Oberregierungsräte“, die in die Unternehmen hineinregieren. Weil sie

so wirkungsvoll abschreckend sind, tauchen sie allerdings auch heute mitunter noch einmal auf. Ihre Entstehung verdanken sie wohl in erster Linie einer Ungereimtheit des derzeitigen GWB, das im § 5 Abs. 2 und 3 die Kartellbehörde mit der Prüfung eines Rationalisierungserfolgs beauftragt — was Karte zu Recht als „ausgesprochenen Fauxpas gegenüber dem marktwirtschaftlichen Konzept“ bezeichnet. Weder Kartellamt noch Ministerien sind in der Lage, den Rationalisierungserfolg einer unternehmerischen Entscheidung zu beurteilen; die Frage fällt auch nicht in ihren Kompetenzbereich, denn die betriebswirtschaftliche Effizienz muß ausschließlich Sache des betreffenden Unternehmens sein. Der Kartellbehörde obliegt der Schutz der Ordnung, des Wettbewerbs — nicht mehr und nicht weniger, und zwar auch im Zusammenhang mit der Fusionskontrolle. Das Wirtschaftsministerium hat bei der Vorstellung seiner eigenen Änderungsvorschläge eindeutig klargemacht, daß die unternehmerischen Motive für eine Fusion, daß mögliche Rationalisierung oder wirtschaftlicher Nutzen infolge eines Zusammenschlusses nicht Prüfungsgegenstand sein dürfen, sondern ausschließlich die Frage, ob der Wettbewerb durch die Fusion beeinträchtigt wird. Von einem betriebswirtschaftlichen Hineinreden kann also keine Rede sein.

„Mittelstandsfeindlichkeit“ der Fusionskontrolle

In das Repertoire der Gegner einer Fusionskontrolle gehört natürlich der Hinweis, daß ein solches Instrument auch oder sogar vor allem die mittleren Unternehmen trafe und in ihrer Entfaltung hindere. Diese Behauptung bleibt mitunter in der Öffentlichkeit nicht ohne Wirkung, denn wer möchte schon den braven Mittelunternehmen,

die in der Bundesrepublik offiziell immer als förderungswürdig gelten, solche Schwierigkeiten machen? Wenn die Fusionskontrolle mittelstandsfeindlich ist, muß es eigentlich überraschen, warum z. B. ausgerechnet der Diskussionskreis Mittelstand der CDU/CSU-Fraktion sie befürwortet. Aber man erinnert sich, daß es zur üblichen Praxis bestimmter Interessenten gehört, wegen des besseren Eindrucks in der Öffentlichkeit die mittelständischen Unternehmen „voranzuschicken“. Da wird dann verbreitet, daß nach Einführung einer Fusionskontrolle mittlere Unternehmen ihrer Wachstumschancen beraubt seien, daß für sie keine Möglichkeiten mehr bestünden, sich an Große anzulehnen, daß sie, wenn nicht überhaupt unverkäuflich, so doch nur noch unter Wert verkauft werden könnten. Erschreckende Visionen! Hier wird, um die Argumentation eindrucksvoller zu machen, kurzerhand eine Fusionskontrolle mit einem generellen Fusionsverbot gleichgestellt, was bislang allerdings noch nicht einmal von den übelsten Ideologen „unserer gängigen transzendenten Wettbewerbsphilosophie“ (Mundorf) in Erwägung gezogen worden ist.

Selbstverständlich ist es richtig, daß eine Fusionskontrolle nicht ein Sonderrecht für eine bestimmte Gruppe von Unternehmen sein kann, sondern grundsätzlich für alle Unternehmen gelten muß, die bestimmte festzulegende Kriterien erfüllen. In welche Richtung sie jedoch hauptsächlich zielt, zeigen auch bereits die Vorschläge des Bundeswirtschaftsministeriums, die hinsichtlich der quantitativen Kriterien an den § 23 GWB anknüpfen und keineswegs die Fusion irgendeiner Firma Müller mit Schulze im Visier haben.

Bleibt das Marktanteilkriterium von 20%, das entsprechend § 23 GWB ebenfalls als

Aufgriffsmöglichkeit gelten soll und das — soviel ist sicherlich richtig — durchaus auch von mittleren Unternehmen erreicht oder überschritten werden kann. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die Marktlücken aufgespürt haben und mit Spezialprodukten in den entsprechend engen Märkten zu einem sehr hohen Marktanteil gekommen sind. Diese Spezialmärkte dürften wegen des geringen Umsatzvolumens gesamtwirtschaftlich und auch wettbewerbspolitisch kaum von sehr großer Bedeutung sein. Das gilt um so mehr, als die mißbräuchliche Ausnutzung einer starken Stellung in einem solchen Markt, zu dem der Zugang bereits mit geringem Kapitaleinsatz möglich ist, in kurzer Zeit neue Wettbewerber auf den Plan rufen wird. Für solche Fälle ist die Fusionskontrolle möglicherweise ein etwas überdimensioniertes Instrument. Falls man der Kartellbehörde nicht entsprechende wettbewerbspolitische Toleranz in Bagatellfällen zutraut, die ja auch im Sinn der GWB-Novelle liegt, könnte erwogen werden, das Marktanteilkriterium nur kumulativ mit einem der quantitativen Kriterien des § 23 GWB einzusetzen oder aber — so hat es die ASU vorgeschlagen — es nur von einem bestimmten Umsatzvolumen an, z. B. 25 Mill. DM, wirksam werden zu lassen. Damit würden ordnungspolitische Sündenfälle in gesamtwirtschaftlich uninteressanter Größenordnung im Vertrauen auf automatische Marktkorrektur hingenommen — was wettbewerbspolitisch nicht unvertretbar erscheint.

Verfahren der Fusionskontrolle

Damit sind wir bereits bei der Frage, wie die Fusionskontrolle in der Bundesrepublik ausgestaltet werden sollte. Die Vorstellungen, die innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums angestellt wurden, sind erfreulicherweise sehr frühzeitig der

interessierten Öffentlichkeit mitgeteilt worden.

Das Verfahren der Fusionskontrolle, wie es sich aus der Konzeption des Ministeriums ergibt, muß allerdings eine Reihe von Fragen aufwerfen. Wenn es der erklärte Sinn der Fusionskontrolle ist, eine Beschränkung des Wettbewerbs zu verhindern, überrascht es, daß die Entscheidung über „wettbewerbsbedenkliche“ Fälle dem Ministerium übertragen werden soll. Nach der ganzen Konstruktion des GWB gibt es hierfür eine zuständigere Instanz: das Bundeskartellamt, das ja auch nach den Vorschlägen des Ministeriums in den unbedenklichen Fällen Negativatteste erteilen soll. Bei dieser Kritik geht es nicht um eine spitzfindige Kompetenzerörterung, sondern um die Erhaltung der klaren Linien im Verfahren der Wettbewerbspolitik. Das geltende GWB kennt nur einen Fall, in dem die „höhere Autorität“, der Bundeswirtschaftsminister, die unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten getroffene Entscheidung des Bundeskartellamtes korrigieren oder aufheben kann: Das ist der § 8, das sogenannte „Ministerkartell“ aus Gemeinwohlgründen, die unbestritten höher rangieren als die ordnungspolitischen. Der Fall ist jedoch ausdrücklich als Ausnahme deklariert. Es wäre – nach

Meinung der ASU – nur konsequent, wenn diese „Zweistufigkeit“ auch im Verfahren der Zusammenschlußkontrolle eingehalten würde. Das Kartellamt erteilt entweder ein Negativattest oder aber das Untersagungskriterium ist gegeben, d. h. die beabsichtigte Fusion würde eine Wettbewerbsbeschränkung ergeben. Hier gibt es nur eine Konsequenz: die Untersagung durch das Kartellamt, gegen dessen Entscheidung, die begründet und veröffentlicht werden muß, den Betroffenen der Rechtsweg offensteht. Das Verbot gilt, es sei denn, der Bundeswirtschaftsminister macht – „ausnahmsweise“ – Gemeinwohlgründe geltend; das sind außerwettbewerbspolitische, kurz: politische Gründe, für die er dann auch die Verantwortung zu übernehmen hat.

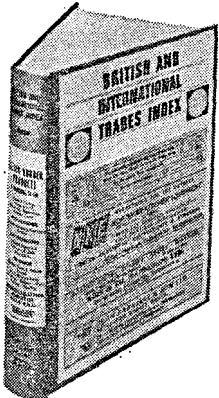
In der Praxis könnte das Verfahren so aussehen, daß bei einer ablehnenden Entscheidung des Kartellamtes die Betroffenen neben dem Rechtsweg einen „Ministerantrag“ stellen, wobei sie bis zur Entscheidung des Ministers Aussetzung des Verfahrens beantragen. Sollte der Minister „ausnahmsweise“ genehmigen, in der Entscheidung des Kartellamtes jedoch eine Feststellung enthalten sein, die die Rechtsposition der Betroffenen verschlechtert, so haben sie die Möglichkeit, in diesem

Punkt das Verfahren weiterzuverfolgen.

Unnötige Monopolkommission

Zum weiteren Kritikpunkt „Monopolkommission“: Ihre Notwendigkeit ist schlechterdings nicht einzusehen. Betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte können bei Entscheidungen im Rahmen der Fusionskontrolle keine Rolle spielen; die wettbewerbspolitische Prüfung liegt beim Bundeskartellamt; „überwiegende Gründe der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls“ zu berücksichtigen ist Aufgabe des Ministers – was bleibt also noch für die Monopolkommission? Höchstens die Alibifunktion der sachverständigen Berater. Die ASU plädiert daher für eine klare Trennung: hier Kartellamt – hier Wirtschaftsminister.

Diese Kritik an einzelnen Vorstellungen des Bundeswirtschaftsministeriums soll nicht verwischen, daß in der Sache selbst Übereinstimmung besteht. Wir brauchen in der Bundesrepublik eine wirksame Fusionskontrolle, und wir brauchen sie möglichst bald – im Interesse der Erhaltung unserer Wettbewerbsordnung, aber auch im Interesse der Wirtschaft. Zur Fusionskontrolle, darauf hat Professor Günther nachdrücklich hingewiesen, gibt es nur eine einzige Alternative: die staatliche Dauerkontrolle.



**BRITISH COMMONWEALTH & INTERNATIONAL
TRADES INDEX**
1969-70 EDITION
PUBLISHED SEPTEMBER 1969

Indispensable For: Buying, Selling, Checking & Tracing Addresses. Locating New Prospective Clients in the U.K., Commonwealth & other leading countries of the World.

FIVE SECTIONS FOR EASY REFERENCE.

1. ALPHABETICAL LIST BY NAME OF FIRM
2. CLASSIFIED TRADES
3. TRADE MARKS & BRANDS
4. INTERNATIONAL CABLE ADDRESSES
5. OVERSEAS COUNTRIES – SECTIONALISED

COMPLETE VOLUME
£ 3.0.0 per copy

Published Annually By: **BUSINESS DICTIONARIES LTD.**
SELL'S HOUSE, EAST STREET, EPSOM, SURREY, ENGLAND

Rückfall in nationalwirtschaftliche Denkkategorien

Arno Sölter, Köln

Der nationale und internationale Wettbewerb, die Dynamik der technischen Entwicklung und die ständigen Wandlungen im Bedarf zwingen den Unternehmer, alle Chancen der Leistungssteigerung und Fortschrittsförderung zu nutzen. Angesichts der enormen Kompliziertheit und Vielfältigkeit unseres Produktions- und Verteilungsapparates und des durch den „ständigen Wandel“ bedingten hohen Kräfte- und Mitteleinsatzes kann der Unternehmer in aller Regel das, was er unternehmen will oder unter den gegebenen bzw. zu erwartenden Wettbewerbsbedingungen unternehmen muß, nicht im Alleingang bewältigen. Zur optimalen Funktionserfüllung bzw. zur Realisierung des uralten und dennoch ewig jungen Gesetzes der Arbeitsteilung und Arbeitszusammenfassung muß er Funktionen aus- oder eingliedern. Der Unternehmer muß sich spezialisieren, d. h. er muß Dezentralisation bzw. „Konzentration“ auf Spezialaufgaben (wie Spezialitätenfertigung, Zulieferungsprinzip, Absatzmittlertätigkeit) betreiben, oder er muß nach internem oder externem Wachstum streben (sich mit anderen „konzentrieren“).

Externes Wachstum unabdingbar

Externes Wachstum ist – ebenso wie externe Dekonzentration – in einer auf höchste Leistungssteigerung und Fortschrittsförderung bedachten Wirtschaft ein unabdingbarer Unternehmensparameter. Es dient der Betriebs- und/oder Vertriebsoptimierung, der Verbreiterung der

Angebotspalette und der Unternehmensoptimierung. Letztere umfaßt die Optimierung des Forschungs- und Entwicklungspotentials, das Finanzierungsoptimum sowie die „optimale Wettbewerbseinheit“. Diese soll verhindern, daß der Unternehmer wie eine Mimose im Winde allzu leicht den Fährnissen des Marktes erliegt; sie soll ihn in die Lage versetzen, Marktchancen optimal wahrzunehmen. Es gibt heute noch Wettbewerbstheoretiker, die nur das innere Wachstum von Unternehmen als „marktkonform“ ansehen. Eine realistische Sicht führt jedoch zu der Erkenntnis, daß eine Wirtschaft, die ausschließlich auf internes Wachstum angewiesen ist, fundamental gegen das Gesetz der Arbeitsteilung und -zusammenfassung verstoßen würde und daher höchst unproduktiv wäre.

Strukturoptimierung als Unternehmeraufgabe

Die ständige Strukturoptimierung ist eine moderne Unternehmeraufgabe per excellence. Der „Strukturwettbewerb“¹⁾ ist geradezu Voraussetzung für den „Fortschrittswettbewerb“ und damit wichtigster Wettbewerbsparameter. Die höchste Entwicklungsstufe des Marktes wird in Zukunft nicht mehr der Markt der Waren oder Dienstleistungen sein, auch nicht der Markt der Ideen und Problemlösungen, sondern der „Unternehmensmarkt“, d. h. das Angebot und die Nachfrage an Unternehmen

¹⁾ A. Sölter: Von der vollständigen Konkurrenz zum Strukturwettbewerb. In: Wirtschaft und Wettbewerb 1967, S. 108 ff.

und Unternehmensteilen bzw. Beteiligungen. Dieser Markt muß sich grundsätzlich frei nach den jeweiligen Erfordernissen unternehmerischer Optimierung vollziehen können. Mit einer staatlichen Fusionskontrolle würde der unzulängliche Versuch gemacht werden, anstelle der Intelligenz des Wettbewerbs und des unternehmerischen Optimierungstrebens einen Behördenakt treten zu lassen und damit das Wettbewerbsgeschehen zu verzerren und zu beschränken. Nicht nur das externe Wachstum, sondern auch die externe Dekonzentration würden behindert werden, denn das Streben, sich von Betrieben oder Betriebsteilen zu trennen, weil man diese nur suboptimal betreiben kann oder weil man aufgrund der freigewordenen Mittel andere Projekte in Angriff zu nehmen wünscht, würde wesentlich gehemmt werden.

Mittlere Unternehmen als Hauptbetroffene

Die Diskussion um die Einführung einer nationalen Fusionskontrolle stand bisher zu sehr unter dem Stichwort „Großunternehmen“. Ebenso und sogar noch einschneidender würden jedoch mittelständische Unternehmen von dieser neuen Form der Staatsintervention betroffen werden, wenn sie mit anderen mittelständischen Unternehmen zusammengehen wollen oder um eine Aufnahme oder Kapitalbeteiligung durch ein großes Unternehmen bemüht sind. Von allen Seiten wird heute den kleinen und mittleren Unternehmen geraten, sich zu speziali-

sieren und Marktlücken aufzuspüren (Segmentierungs-, Markt-nischen-, Heterogenisierungs-politik). Haben die Unternehmen mit dieser Politik Erfolg, d. h. gelingt ihnen die Heterogenisie-rung gegenüber dem Angebot der „Großen“, erreichen sie zu-mindest für eine gewisse Zeit ein „Mini-Monopol“. Wenn aber die „Marktbeherrschung“ oder bereits die „Marktstärke“ das wesentliche Kriterium für die Fusionskontrolle ist, wären die-se Unternehmen deren Haupt-betroffene.

Für die Mini-Monopolisten kann ein Zusammengehen mit anderen mittelständischen Un-ternehmen oder die Aufnahme einer Kapitalbeteiligung bei Großen aus folgenden Gründen erforderlich sein:

- Bei Familienunternehmen mö- gen die Nachfolger nicht gewillt oder befähigt sein, das Unter- nehmen weiterzuführen;
- der Heterogenisierungsscha- rakter der Erzeugnisse mag ver- lorengelangen;

durch „Nachziehen“ der Kon- kurrenz wird das Mini-Monopol aufgelöst;

der Kapitalbedarf (neue Ver- fahren, Erweiterungserfordernisse, Forschungs- und Entwick- lungsaufwendungen) mag so groß werden, daß man ihn im Alleingang nicht bewältigen kann.

Im Falle nicht spezialisierter Fertigung kann das Anlehnungs- oder Aufgabefordernis kleiner und mittlerer Unternehmen noch größer sein als bei Minimono- polisten. Entwicklungen der Ver- fahrenstechnik wie des Bedarfs können zur Folge haben, daß mittelständische Unternehmen in die suboptimale Zone gera- ten. Hier bietet sich die Kon- zentration als sinnvollste Form der Strukturpolitik an.

Die praktische Erfahrung lehrt, daß angesichts dieser Umstän- de in der Regel nicht die „Klei- nen von den Großen geschluckt“ werden, sondern daß die Klei-

nen sich den Großen zur Über- nahme oder Beteiligung anbie- ten. Unter diesem Aspekt wäre eine Fusionskontrolle geradezu mittelstandsfeindlich.

Kooperationsförderung als Konzentrationsbremse

Nach Meinung vieler Wettbe- werbspolitiker besteht ein fun- damentales Ungleichgewicht zwi- schen § 1 (Kartelle) und §§ 22, 23 (Marktbeherrschung, Konzen- tration) des Kartellgesetzes. Zu- nehmend wird daher seit Jah- ren gefordert, eine Symmetrie zwischen den verschiedenen For- men der Unternehmenszusam- menfassung herzustellen. In der Tat müssen wir anerkennen, daß die Konzentration grundsätzlich ebenso einen Unternehmenspa- rameter darstellt wie der Bei- tritt zum und das Wirken im Kartell oder in einer Koopera- tion. Wenn und insoweit daher mit diesen Instrumenten der Unternehmenspolitik gleichartige Ziele verfolgt werden, ist eine Parallelität nicht zu leugnen.

Sparschuld – verschreibungen der Bank für Gemeinwirtschaft.

Steigender Wertzuwachs ohne Kursrisiko.

BfG

Bank für Gemeinwirtschaft

Niederlassungen im gesamten Bundesgebiet einschließlich West-Berlin

Während das „Kartell“ mehr ordnende Funktionen hat, will die moderne „Kooperation“ mehr den Wettbewerb fördern. Zwischen Kooperation und Konzentration besteht daher enge Motiv-Verwandtschaft.

Orthodoxe Wettbewerbstheoretiker sind sich aber offensichtlich noch immer nicht im klaren darüber, daß sie mit ihrer Forderung nach Fusionskontrolle mittelbar den alten, aber stets verleugneten Satz bestätigen, wonach ein Kooperationsverbot zur Konzentration führt. Da das konventionelle Kartell aus verschiedenen Gründen auch unternehmenspolitisch nur noch begrenzte Realisierungschancen hat, sollte um so mehr bezüglich der Kooperation die Devise lauten: „Kooperationsförderung als wirksamste Konzentrationsbremse!“.

Gefahr des Dirigismus

Ebenso wie der Staat das Recht hat, über Kartelle und Kooperationen zu wachen, muß er m. E. als „Rahmenlenker“ aus ökonomischen, gesellschaftspolitischen und politischen Gründen auch die Befugnis haben, etwaige mißbräuchliche Konzentrationen zu überwachen bzw. Überkonzentrationen hintanzuhalten. Wir können heute nicht mehr ökonomische Probleme nur ökonomisch, unternehmenspolitische Probleme nur unternehmenspolitisch und technische Probleme nur technisch sehen und lösen wollen. Das Recht des Staates auf „Rahmenstrukturpolitik“ wirft aber zugleich schwerwiegende Probleme auf, die aus Raumgründen nachfolgend nur in Kürze erörtert werden können.

Hierzu seien drei oft zitierte Kriterien staatlicher Fusionskontrolle genannt: „Ein zuverlässiger Gradmesser zur Beurteilung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Konzentrationen ist die Beeinflussung der Wettbewerbsintensität auf dem Markt“.

Ferner: „Zusammenschlüsse müssen in jedem Einzelfalle darauf überprüft werden, ob die volkswirtschaftlichen Vorteile schwerer wiegen als die Nachteile“. Oder: „Fusionen sind dann schädlich, wenn der funktionsfähige Wettbewerb beeinträchtigt und eine marktbeherrschende Stellung erreicht wird“. Wenn in diesem oder ähnlichem Sinne immer wieder behauptet wird, der Staat müsse und könne den funktionsfähigen Wettbewerb feststellen, so antworte ich darauf: „Diese Behauptung kann nur Ausfluß des Anspruches sein: ‚Was Wettbewerb ist, bestimme ich!‘“.

Auf diese Weise geraten wir aber allzu leicht in die „Wettbewerbsbewirtschaftung“, d. h. man verfährt etwa ebenso wie Bewirtschaftungsbeamte, die bestimmen, welche Kontingente usw. den Unternehmen zugeteilt werden. Fusionskontrolle bedeutet somit stets: Übernahme von Unternehmerfunktionen durch Beamte.

Unmeßbare Marktmacht

Die Schwierigkeit beginnt mit der Messung des sog. Konzentrationsgrades. Wie so oft, verbeißt sich hier die Nationalökonomie in Gedankenspekulationen. Selbstverständlich kann man für ein bestimmtes Erzeugnis den Marktanteil eines bzw. zweier oder mehrerer Unternehmen, die sich konzentrieren wollen oder konzentriert haben, berechnen. Diese rein numerische Größe sagt aber selten etwas über den Grad der Wettbewerbsintensität aus. Zudem pflegen sich die Marktanteile ständig zu ändern. In einer dynamischen Wirtschaft kann überdies der höhere Konzentrationsgrad den Charakter der zusammengeschlossenen Unternehmen wie auch des Marktes total verändern und zwar in der Regel in Richtung einer Dynamisierung.

Vollkommen „ins Schwimmen“ muß eine Fusionskontrolle bei

der konglomeraten Konzentration geraten²⁾. Kein Fusionskontrolleur kann feststellen, ob die Übernahme etwa eines Toilettenpapierunternehmens durch einen Hersteller von Außenbordmotoren den Wettbewerb beschränkt oder nicht.

Gefahr der Ausweitung

Der Vorschlag des BMWi zur Einführung einer Fusionskontrolle zielt darauf ab, nicht nur den Wettbewerbsmechanismus bzw. das Ausmaß der Wettbewerbsbeschränkung einer Fusion zu prüfen, sondern darüber hinaus auch Fragen der Strukturpolitik, des Gemeinwohls, der Sozialpolitik usw. in die Betrachtung einzubeziehen. Das erklärte Ziel dieser beabsichtigten Regelung soll sein, nur „ganz große Fische“ zu erfassen. Wenn aber die Strukturpolitik in die Kontrolle einbezogen wird, so kann es eines Tages – besonders wenn eine neoliberal ausgerichtete Monopolkommission in die Prüfung eingeschaltet werden sollte – dazu kommen, daß das strukturpolitische Element „nach unten“ ausgeweitet wird in dem Sinne, daß auch Fusionen abgelehnt werden, die zwar nicht zu einer marktbeherrschenden Stellung führen, aber unerwünscht sind, weil man grundsätzlich die Kleinheit von Unternehmen als strukturpolitische Idealnorm ansieht.

Die Frage lautet also: Bleibt es bei der Fusionskontrolle für die ganz Großen, wie immer wieder versichert wird? Weitert sich ferner die Fusionskontrolle nicht eines Tages zu einer Investitionskontrolle aus? Ist erst ein Fuß in der Türschwelle, ist die Fusionskontrolle erst einmal etabliert, breitet sie sich möglicherweise immer weiter aus.

²⁾ A. Sölter: Das Mischunternehmen in der Wettbewerbsordnung. In: Notwendigkeit und Gefahr der wirtschaftlichen Konzentration in nationaler und internationaler Sicht (Frankfurter Gespräche der List-Gesellschaft, 1969), Basel / Tübingen 1969, S. 153 ff.

Wie stark unsere Wettbewerbstheorie und zum Teil auch unsere amtliche Wettbewerbspolitik bereits dem Geiste des Dirigismus verfallen ist, ergibt sich daraus, daß zwar die wirtschaftliche Konzentration als eine bedenkliche oder gar gefährliche Erscheinung kritisiert wird und daß den Gegnern der Fusionskontrolle kurzerhand ein Interessentenstandpunkt unterstellt wird, daß aber mit keinem Wort erwähnt wird, welche Nachteile eine staatliche Fusionskontrolle haben könnte. Als ob „der Staat“ ein überirdisches Wesen mit unfehlbarem Blick für „das Richtige“ wäre?!

**Behinderung
der Wettbewerbsfähigkeit**

Noch weitere gewichtige Argumente sprechen gegen die Einführung einer nationalen Fusionskontrolle. „Klein“ und „Groß“

sind relative Begriffe. Deutsche Großunternehmen können z. B. im Vergleich zu amerikanischen Unternehmen Zwerge sein. Größtunternehmen mit hoher Kapitalkraft („Technokratien“ nach Galbraith) können notfalls (d. h., falls eine Fusionskontrolle im Wege stehen sollte) auf externes Wachstum verzichten bzw. angestrebte neue Tätigkeitsbereiche intern finanzieren. Nicht so kapitalkräftige oder nicht so diversifizierte Unternehmen, die mittels Konzentration, also extern wachsen und sich optimieren müssen, wären daher im Falle einer Fusionskontrolle diskriminiert. Dieser Gesichtspunkt hat entscheidende Bedeutung bei einem Vergleich der hochkonzentrierten US-Industrie mit den noch stark zersplitterten europäischen Industrien.

Industriewirtschaft ist heute weitgehend europäische oder

gar Weltwirtschaft. Auch die deutsche Industrie muß daher auf überationale Arbeitsteilung hinarbeiten. Durch eine nationale Fusionskontrolle kann die nationale, jedoch europäisch oder weltweit konzipierte Wettbewerbsentfaltung deutscher Unternehmen beeinträchtigt werden. Es wird immer wieder unbeachtet gelassen, daß Konzentration Offensiv-Konzentration, aber auch Defensiv- oder Anpassungskonzentration sein kann. Selbst wenn deutsche Unternehmen auf erstere verzichten wollten, könnten sie doch zur Defensivkonzentration (z. B. gegen US-Unternehmen) gezwungen sein. Deren Behinderung würde daher eine Wettbewerbsbeeinträchtigung für die deutsche Industrie bedeuten.

Neuerdings heißt es, eine isolierte nationale Fusionskontrolle könnte eine Vorreiterrolle in der

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

NEUERSCHEINUNG:

PORTFOLIO-KAPITALEXPORTE UND ZAHLUNGSBILANZ

von Hans-Eckart Scharrer

Der bedeutende deutsche Kapitalexperte der letzten Jahre wird von der Bundesregierung nicht zuletzt aus zahlungsbilanzpolitischen Erwägungen begrüßt. Die vorliegende Studie leistet einen umfassenden Beitrag zur Quantifizierung der Wirkungen, die vom internationalen Effektengeschäft auf die Zahlungsbilanz der Gläubigerländer ausgehen. Nach einer kritischen Darstellung der klassischen analytischen Ansätze werden die Nettowirkungen sowohl von einmaligen Transaktionen als auch von Investitionsströmen in Abhängigkeit vom Transaktionstyp und von den reservepolitischen Verhaltensweisen der Schuldnerländer abgeleitet.

Oktav, 242 Seiten, 1970, DM 34,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

EWG spielen. In einer Studie des BMWi wird demgegenüber festgestellt, Frankreich und Italien würden niemals an eine Fusionskontrolle im eigenen Land denken, ein einseitiger deutscher Schritt unter dem Aspekt eines Vorreiters für eine Fusionskontrolle auf EWG-Ebene „bedarf daher sehr reiflicher Überlegungen“. Somit könnte die angebliche Pionierarbeit in Wirklichkeit eine Kastriertat sein! Im Schatten der deutschen Selbstbeschränkung könnten sich ausländische Unternehmen uneingeschränkt entfalten. Das Wort von Min.-Dir. Dr. Schlecht (BMW) aus dem Jahre 1968 „in Sachen Fusionskontrolle ist der nationale Zug abgefahren“ gilt daher nach wie vor.

Ich meine daher, daß eine innerdeutsche Fusionskontrolle gegen den „EWG-Geist“ verstoßen und

eine Diskriminierung der deutschen Wirtschaft bedeuten würde;

dazu führt, daß ausländische Unternehmen eher mit ausländischen anstatt mit deutschen zusammengehen würden;

eine einseitige und unrationale Strukturentwicklung in der EWG zur Folge haben kann.

Nachholbedarf an Konzentration

Die industrieseitig vertretene These, wonach größere Unternehmen im Ausland auch größere Unternehmen bei uns bedingen, wird von Anhängern der Fusionskontrolle als nicht schlüssig hingestellt. Offene Märkte bedeuten noch nicht wettbewerbsfähige Konkurrenz, entgegen sie. — Häufig heißt es auch: Die amerikanischen Unternehmen sind

deswegen größer, weil der US-Markt so groß ist. —

In der Tat ist „Größe“ nicht ein Wert an sich. Deutsche Unternehmen brauchen daher nicht per se genau oder ähnlich groß zu sein wie relevante ausländische Unternehmen. Soweit deutsche Unternehmen aber in der EWG, in den USA oder in dritten Ländern mit größeren Einheiten in Wettbewerbsberührung stehen oder gelangen werden, kann „Größe“ in Gestalt von Produktions- und Finanzkraft ein durchaus wettbewerbsrelevanter Faktor sein. Es wäre verhängnisvoll zu meinen: Weil die USA räumlich 32mal größer sind als die BRD oder weil die US-Bevölkerung viermal größer ist als die der BRD, könnten unsere Unternehmen 32mal bzw. viermal kleiner bleiben! Das VW-Werk wäre dann im Verhältnis zum nationalen deutschen Markt höchst disproportional angelegt.

Wenn es aber heute immer weniger sinnvoll ist, nationale Märkte und Unternehmensgröße in einer angemessenen Relation zueinander zu halten, dann erscheint auch jede nationale Größenkontrolle abwegig. In Holland und Luxemburg ist man jedenfalls stolz auf eigene Großunternehmen (Holland: Unilever, Shell und Philips; Luxemburg: Arbed). Diese Unternehmen müßten total dezimiert werden, wenn die „Größentheorie“ der Anhänger der Fusionskontrolle fundiert wäre. Im Zuge der ständigen weltweiten Verflechtung wird kein nationaler Markt, der potentiell der Weltkonkurrenz offensteht, auf die Dauer räumlich bzw. national verengt bleiben! Wenn zudem der Fortschritts- und Kapitalkraftwettbewerb letztlich die entscheidenden Wettbewerbsparameter im Glo-

balwettbewerb sind, dann muß man relevanten Unternehmen auch gestatten, im globalen Maßstab zu disponieren. Somit sind Größenvergleiche auf internationaler Ebene zwingend, wenn man nicht wettbewerbspolitische Augenwischerei betreiben will. In diesem Sinne ergibt sich z. B. für das Jahr 1968, daß von den 300 größten Unternehmen der westlichen Welt 62% auf die USA, 7,9% auf England, 6,9% auf Japan und nur 6% auf die BRD entfallen.

Unser Fazit lautet: Eine Fusionskontrolle ist der Idee nach bei Überschreitung eines bestimmten Ausmaßes an Unternehmenskonzentration ein realistisches, ja zur Erhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung sogar vitales wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Anliegen. Das „bestimmte Ausmaß“ ist jedoch überaus schwierig, wenn nicht gar unmöglich richtig und gerecht zu bestimmen. Die Gefahr dirigistisch-willkürlicher Eingriffe mit allen negativen Folgen ist unabweisbar. Daher kann eine Antifusions-Intervention immer nur eine politisch zu verantwortende Entscheidung sein. Noch wichtiger ist aber, daß jetzt und in absehbarer Zukunft aus der Konzentrationsbewegung in der BRD und in Europa noch keine Gefahr erwächst. Im Gegenteil, wir haben auf unserem Kontinent noch einen starken Nachholbedarf an Konzentration, wenn unsere Wirtschaft ihre Position im Weltkonzert der Kräfte halten oder verbessern will. Falls aber eines Tages eine Fusionskontrolle erforderlich werden sollte, ist sie für die deutsche Wirtschaft nur auf europäischer, besser aber noch auf weltweiter Ebene tragbar.

VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61

58 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL