

Krakowski, Michael

Article — Digitized Version

Ist eine Entflechtung sinnvoll?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krakowski, Michael (1980) : Ist eine Entflechtung sinnvoll?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 9, pp. 433-438

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135477>

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.

MONOPOLKOMMISSION

Ist eine Entflechtung sinnvoll?

Michael Krakowski, Hamburg

Die Monopolkommission hat in ihrem dritten Hauptgutachten zur Entflechtungsfrage Stellung genommen und eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgeschlagen, um auch in der Bundesrepublik Entflechtungen zu ermöglichen. Damit ist der vorläufige Höhepunkt der Entflechtungsdiskussion erreicht. Ist eine Entflechtung ökonomisch sinnvoll?

In den Vereinigten Staaten wird schon seit längerer Zeit darüber diskutiert, inwieweit die Gesetze in Richtung auf eine verstärkte Entflechtung geändert werden könnten. Obwohl in den USA die Entflechtung gesetzlich schon in einem weiten Umfang möglich ist und auch praktiziert wurde, wird dort argumentiert, daß ein starkes Votum der Legislative für die Entflechtung notwendig sei, um sie in einem größeren Maße als bisher zu realisieren. Dies führte zu den Gesetzesänderungsvorschlägen von Kaysen und Turner, der White House Task Force on Antitrust Policy (Neal-Report) und von Senator Hart¹. Diese Vorstöße haben jedoch keine Änderung der Gesetze erreicht, und sie gelten inzwischen als politisch tot².

Auch in der Bundesrepublik wird die Konzentration in der Regel als hoch empfunden. Diese Ansicht wird jetzt erneut von der Monopolkommission in ihrem dritten Hauptgutachten vertreten³. Bei der Frage der Konzentration und ihrer Entflechtung sind jedoch folgende Aspekte zu beachten, die analysiert werden sollen:

Vielleicht sollte eine hohe Konzentration in Kauf genommen werden, weil im Verhältnis zum Markt, der nicht notwendigerweise der nationale sein muß, relativ

große Unternehmen erforderlich sind, um eine effiziente Ressourcennutzung zu gewährleisten. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um die Frage der Massenproduktionsvorteile (Economies of Scale).

Eine hohe Konzentration kann jedoch den Wettbewerbsprozeß stören, indem einzelne Unternehmen oder Oligopole Marktmacht erlangen, die ihnen überdurchschnittliche Gewinne ermöglicht. Doch selbst wenn dadurch die Allokationsfunktion des Wettbewerbs beeinträchtigt wird, kann es möglich sein, daß eine Entflechtung ökonomisch nicht sinnvoll ist, da die beherrschenden Marktstellungen wieder durch die Marktkräfte abgebaut werden.

Schließlich soll der Frage nachgegangen werden, wie sich eine Entflechtungsgesetzgebung in das herrschende wettbewerbspolitische Instrumentarium einfügt.

Massenproduktionsvorteile

Um festzustellen, inwieweit eine Konzentration für die Ausnutzung von Massenproduktionsvorteilen not-

¹ Vgl. die Wiedergabe der Vorschläge in Harvey Goldschmid, Michael Mann, Fred Weston (Hrsg.): Industrial Concentration: The New Learning, Boston 1974.

² Vgl. Wernhard Möschel: Entflechtungen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Tübingen 1979, S. 92.

³ Vgl. Fusionskontrolle bleibt vorrangig – Drittes Hauptgutachten der Monopolkommission, Köln, den 30. Juni 1980, S. 18.

Michael Krakowski, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Sozialökonomischen Seminar der Universität Hamburg.

wendig ist, ist zunächst die Betriebsgröße zu bestimmen, bei der erstmalig sämtliche Massenproduktionsvorteile im technischen Sinne ausgenutzt werden. Diese wird als mindestoptimale Betriebsgröße bezeichnet. Für die Schätzung der mindestoptimalen Betriebsgröße stehen verschiedene Verfahren zur Verfügung, von denen der sogenannte Engineering-Approach am häufigsten angewandt wird. Hierbei werden technische und wirtschaftliche Sachverständige nach ihrer Meinung über die Auswirkungen verschiedener Betriebsgrößen auf die Stückkosten befragt. Dieser Ansatz wird insbesondere von Frederic Scherer verfolgt⁴. In der Bundesrepublik liegen auch Schätzungen von Müller und Hochreiter vor⁵.

Diese Schätzungen kommen für die Bundesrepublik zum Ergebnis, daß in einigen Industriezweigen durchaus eine höhere Konzentration zur Ausnützung der Massenproduktionsvorteile notwendig ist, in anderen dagegen nicht. Da es uns jedoch um die Unternehmenskonzentration bzw. die Entflechtung von Unternehmen geht und nicht um die Betriebskonzentration, müssen neben den betriebspezifischen Massenproduktionsvorteilen auch eventuelle Vorteile aufgrund von Mehrbetrieblichkeit untersucht werden. Diese sind jedoch im Verhältnis zu den betriebspezifischen Vorteilen relativ gering⁶. Um zu einem umfassenden Eindruck darüber zu kommen, inwieweit die Ausnutzung von Massenproduktionsvorteilen Konzentration erfordert, sind außerdem auch Nachfragegesichtspunkte und Transportkosten zu berücksichtigen. Insgesamt können diese Schätzungen also nicht mehr als gewisse Anhaltspunkte zur Frage der Massenproduktionsvorteile und der Konzentration liefern.

Neben der mindestoptimalen Betriebsgröße ist auch die Gestalt der Stückkostenkurve in Abhängigkeit von Betriebs- bzw. Unternehmensgröße wichtig. Denn wenn die Stückkosten sehr stark sinken, bis die mindestoptimale Betriebs- bzw. Unternehmensgröße erreicht ist, haben große Unternehmen gegenüber kleineren starke Vorteile. Wenn die Stückkostenkurve jedoch relativ flach verläuft, sind die Nachteile kleine-

rer, nicht mindestoptimaler Unternehmensgrößen nur sehr gering. Die Schätzungen der Stückkostenkurven geben Anhaltspunkte dafür, daß sie in der Regel im relevanten Bereich wohl relativ flach verlaufen⁷. Doch auch hier gibt es große Unterschiede bei den Schätzungen.

Innere Effizienz

Die zweite Dimension des statischen Effizienzvergleiches zwischen Groß- und Kleinunternehmen betrifft die innere Effizienz. Es ist nämlich möglich, daß Großunternehmen aufgrund der Unübersichtlichkeit des Unternehmens und der schlechteren Motivation der Angestellten zu mehr „organizational slack“ (Leerlauf, Verbürokratisierung) neigen. Diesem Problem ist empirisch besonders schwierig beizukommen. Scherer glaubt in seinen Analysen einige Anhaltspunkte für die Richtigkeit dieser Theorie gefunden zu haben⁸.

Zwischen der Auswirkung von Massenproduktionsvorteilen und der Möglichkeit des „organizational slack“ besteht ein enger Zusammenhang. Denn nur wenn das Großunternehmen im Falle einer effizienten Arbeit höhere Profite erwirtschaften könnte als die fast auf jedem Markt vorhandenen kleineren Konkurrenten, kann es sich „organizational slack“ leisten. Wäre dies nicht der Fall, so würde das Großunternehmen bei ineffizienter Arbeitsweise langsam vom Markt gedrängt werden. Das heißt auch, daß niedrige Gewinne nicht notwendigerweise fehlende Marktmacht bedeuten, sondern auf „organizational slack“ beruhen können. Hiermit kommen wir zu einem besonders wichtigen Punkt bei der Diskussion um Konzentration und Entflechtung, nämlich dem Zusammenhang zwischen Konzentration und Gewinnspanne.

Umstrittene Schlußfolgerung

Im dritten Hauptgutachten der Monopolkommission wird zu diesem Problem der traditionelle Standpunkt wiedergegeben und als ein wesentlicher Punkt in der Begründung des Entflechtungsvorschlages angeführt: „Viele empirische Untersuchungen, die vor allem seit den fünfziger Jahren in den USA vorgenommen wurden, bestätigen die Hypothese, daß steigende Unternehmenskonzentration zu einer Verschlechterung der Marktergebnisse führt. Insbesondere ließ sich die Tendenz zu höheren Stückgewinnen nachweisen, die ihrerseits auf eine gewisse Angebotszurückhaltung der Unternehmen und damit eine schlechtere Marktversorgung hinweisen.“⁹

Richtig ist, daß in Querschnittsanalysen, also Zeitpunktbetrachtungen, viele empirische Untersuchungen in konzentrierten Industrien höhere Gewinne fest-

⁴ Vgl. Frederic Scherer: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago 1970, S. 72 ff.

⁵ Jürgen Müller, Rolf Hochreiter: *Stand und Entwicklungstendenzen der Konzentration in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1975.

⁶ Vgl. Frederic Scherer, Alan Beckenstein, Erich Kauffer, Denis Murphy: *The Economics of Multi-Plant Operation*, Cambridge u. a. 1975.

⁷ Vgl. Jürgen Müller, Rolf Hochreiter, a.a.O., S. 159.

⁸ Vgl. Frederic Scherer: *Economies of Scale and Industrial Concentration*, in: Harvey Goldschmid u. a., a.a.O., S. 16-54, hier S. 51.

⁹ Fusionskontrolle bleibt vorrangig, a.a.O., S. 529.

stellten¹⁰. Die Schlußfolgerung aus diesem Ergebnis, die die Monopolkommission zieht, nämlich daß dies auf eine gewisse Angebotszurückhaltung der Unternehmen schließen lasse, ist jedoch höchst umstritten. Für den beobachteten Tatbestand, der aus statistischen Gründen ebenfalls angezweifelt wird, ist nämlich eine ganze Reihe von Erklärungsmustern möglich.

Die traditionelle Erklärung lautet: Wenn eine Industrie hoch konzentriert ist, so ist eine Oligopolstruktur gegeben. Aus den bekannten Oligopoltheorien können wir entnehmen, daß eine Tendenz zur Kollusion, d. h. zur Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, vorhanden ist. Diese Kollusion ist um so einfacher, d. h. mit um so weniger Kosten verbunden, je stärker ein Industriezweig konzentriert ist. Mit Hilfe dieser Kollusion können die Unternehmen tendenziell Monopolgewinne erlangen. Für das Erreichen der Monopolgewinne ist, wie wir aus der Monopoltheorie wissen, ein geringerer Output notwendig, als es in einer Konkurrenzsituation der Fall sein würde. Dies bedeutet jedoch eine geringere Güterversorgung als im Prinzip möglich und damit einen Wohlfahrtsverlust. Dieser Begründung scheint sich also auch die Monopolkommission anzuschließen.

Empirische Ergebnisse

Diese Interpretation wurde in den letzten Jahren immer stärker angezweifelt. Denn selbstverständlich sind unterschiedliche Gewinnraten vorhanden, da während des Wettbewerbsprozesses immer wieder Vorsprungsgewinne auftreten werden. Entscheidend für das Argument der Kollusion ist dagegen, ob die höheren Gewinnraten in hoch konzentrierten Industrien auch längerfristig anhalten. Ist dies nicht der Fall, so kann das einmal darauf zurückgeführt werden, daß die Kollusion schwieriger geworden und damit aufgegeben worden ist, oder aber daß die untersuchte Situation eben keine Gleichgewichtssituation war und die Tendenz zum Gleichgewicht sich später durchsetzte. Für die USA wurde empirisch nachgewiesen, daß die höheren Gewinnraten in konzentrierten Industrien im Laufe weniger Jahre zurückgegangen sind¹¹. Dies kann bedeuten, daß die Kollusion sich nicht über eine längere Reihe von Jahren hinweg aufrechterhalten lassen konnte. Wenn dies der Fall ist, dann liegt auch kein schwerwiegendes volkswirtschaftliches Problem vor. Denn wettbewerbsspolitische Eingriffe zur Auflösung solcher konzentrierten Industrien erfordern auch eine Zeitspanne von mehreren Jahren. Handelt es sich

dabei jedoch nur um eine Ausgleichstendenz zum Gleichgewicht hin, so haben wir es mit nichts anderem als mit dem normalen Prozeß in einer Wettbewerbswirtschaft zu tun.

Ein interessanter Punkt bei den empirischen Studien über die Beziehung zwischen dem Konzentrationsgrad und den Stückgewinnen ist, daß die Gewinnraten der kleineren Unternehmen in den konzentrierten Industrien kleiner waren als die der großen Unternehmen¹². Eine Erklärung dafür kann folgende sein: In einer Industrie haben große Unternehmen Größenvorteile. Diese Größenvorteile, die sich in niedrigen Stückkosten niederschlagen, werden jedoch nicht in Form von geringeren Preisen weitergegeben, weil Kollusion zwischen den großen Unternehmen dieses Industriezweiges besteht. Der hohe Preis zieht nun neue Unternehmen an oder läßt andere überleben, die nicht so effizient arbeiten können, z. B. weil sie kleiner bleiben müssen, da der Markt für weitere große Unternehmen nicht groß genug ist. Ihr Überleben wird nur dadurch möglich, daß die großen Unternehmen einen höheren Preis als den Wettbewerbspreis verlangen. Bei dieser Erklärung sind also sowohl Massenproduktionsvorteile als auch Kollusion für die höheren Gewinne der Großunternehmen in hoch konzentrierten Branchen bestimmend.

Die Schlußfolgerung der Monopolkommission aus den empirischen Studien über die Beziehung zwischen Gewinnrate und Konzentrationsgrad in den USA ist also nicht zwingend. Hinzu kommt noch, daß eine Beziehung zwischen Gewinnrate und Konzentrationsgrad bei einer genaueren Abgrenzung der Märkte und der Einbeziehung der Werbeausgaben meist nicht mehr nachweisbar ist¹³.

Als Fazit der bisherigen Betrachtung können wir folgendes festhalten: Es ist möglich, daß zur vollständigen Ausnutzung der Massenproduktionsvorteile ein relativ hoher Konzentrationsgrad in einer ziemlich kleinen Wirtschaft wie der der Bundesrepublik notwendig ist. Es ist weiterhin möglich, daß hohe Konzentration zur Kooperation zwischen großen oder dominierenden Unternehmen führt, was den Wettbewerb beschränkt und damit Wohlstandsverluste verursacht. Beim statischen Vergleich einer weniger konzentrierten mit einer höher konzentrierten Wirtschaft müßten diese beiden Möglichkeiten berücksichtigt und ihre Kosten gegen-

¹⁰ Vgl. Leonard Weiss: The Concentration-Profits Relationship and Antitrust, in: Harvey Goldschmid u. a., a.a.O., S. 184-233.

¹¹ Vgl. Yale Brozen: The Antitrust Task Force Deconcentration Recommendation, in: The Journal of Law and Economics, 1970.

¹² Vgl. Yale Brozen, a.a.O.; Harold Demsetz: Two Systems of Belief about Monopoly, in: Harvey Goldschmid u. a., a.a.O., S. 164-183.

¹³ Vgl. Harold Demsetz, a.a.O.

einander abgewogen werden. Es scheint sich langsam eine Übereinstimmung in der Richtung herauszuschälen, daß weder die Verluste durch Monopolisierung noch die eventuellen Effizienzverluste bei der Aufgabe von Größenvorteilen im relevanten Größenbereich sehr umfangreich sind¹⁴.

Was die Ursachen eines relativ hohen Konzentrationsgrades in der Wirtschaft betrifft, so ist die Chicago-Schule der Meinung, daß Monopolisierungstendenzen in der amerikanischen Wirtschaft in erster Linie auf Staatseingriffe zurückzuführen sind, und sie fordert daher weniger Staatseingriffe und weniger Wettbewerbspolitik im herkömmlichen Sinne. Auch von den Vertretern dieser Schule wird nicht verneint, daß die Unternehmen ein Interesse an Monopolisierung haben. Sie behaupten jedoch, daß diese Monopolstellungen im Wettbewerbsprozeß immer wieder erodiert werden.

Erosion von Marktmacht

Ebenso wie zu beobachten ist, daß eine überragende Marktstellung über viele Jahre hinweg aufgebaut wird, ist auch festzustellen, daß diese Marktstellung im Zeitablauf zurückgeht. Empirische Untersuchungen hierüber sind jedoch sehr kompliziert. Eine überragende Marktstellung sollte sowohl durch den Marktanteil als auch durch die Markteintrittsschranken definiert werden. Für beide Kriterien sind nur Schätzungen möglich, da kein genaues Zahlenmaterial existiert. Für die Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher noch keine systematische Untersuchung über die Erosionsprozesse bei dominierenden Unternehmen¹⁵.

Dabei ist gerade die Untersuchung dieser Erosionsprozesse für die Beurteilung der Frage wichtig, ob die Entflechtung ökonomisch sinnvoll ist. Wenn Marktstellungen ohnehin zurückgehen, so ist eine Entflechtungsgesetzgebung unnötig. Dies ist um so mehr der Fall, je mehr Zeit Entflechtungsmaßnahmen benötigen. Denn damit wird um so wahrscheinlicher, daß marktmäßige Dekonzentrationsprozesse über diese Zeitspanne hinweg ähnliche Resultate erzielt hätten. Die Dauer der Entflechtungsprozesse in den Vereinigten Staaten beträgt durchschnittlich ungefähr acht Jahre. Sie kann in Einzelfällen aber auch wesentlich länger sein¹⁶. Selbstverständlich kann von diesen amerikanischen Erfahrungen nicht direkt auf die Dauer von Entflechtungsprozessen in der Bundesrepublik geschlossen werden. Die Zeitspannen sind bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Gesetze und der

¹⁴ Vgl. Frederic Scherer, in: Harvey Goldschmid u. a., a.a.O., S. 33 und 111; Donald Dewey: The New Learning: One Man's View, in: ebenda, S. 2.

Machtbefugnis der Durchführungsorgane sicherlich kürzer zu gestalten. Der Gesetzesvorschlag der Monopolkommission zur Entflechtung läßt jedoch eher lange Verfahren erwarten.

Messung von Dekonzentration

Einen Versuch, die Erosion von dominierenden Marktstellungen führender amerikanischer Unternehmen zu untersuchen, hat Shepherd 1975 unternommen¹⁷. Er hat dabei sowohl die Marktanteile dominierender Unternehmen als auch die Markteintrittsschranken für die Industrien, in denen diese Unternehmen tätig sind, zu einem gemeinsamen Index für Marktmacht zusammengefaßt. Hierbei mußte notgedrungen mit Schätzungen gearbeitet werden, die erhebliche Unsicherheiten beinhalten. Shepherd hat dann die Entwicklung dieses Marktmachtindex über zwei Perioden, von 1910 bis 1935 und von 1948 bis 1973, untersucht und dabei die Fälle ausgesondert, in denen die Marktmachtveränderungen in erster Linie auf Maßnahmen der Wettbewerbspolitik zurückgeführt werden konnten.

Für die restlichen untersuchten Unternehmen, deren Auswahl sicherlich auch wiederum diskutierbar ist, ergab sich folgendes Ergebnis: Im ersten Zeitraum reduzierte sich die Marktmacht durchschnittlich um 4,6 Indexpunkte. In Marktanteile umgerechnet entspricht dies in diesem Ansatz einem Verlust von rund 20 Prozentpunkten. Für den späteren Zeitraum, 1948 bis 1973, ergab sich ein durchschnittlicher Abbau der Marktmacht um 0,8 Indexpunkte, was einem Marktanteilsverlust von 3 Prozentpunkten entsprechen würde.

Dieser Ansatz ist nicht mehr als ein grober Anfang, marktmäßige Dekonzentration zu messen. Aus ihm ergibt sich zweierlei:

- Die Marktmacht hat sich über die Zeit hinweg aus Marktgründen abgebaut.
- Dieser Abbau war für den Zeitraum 1910 bis 1935 durchaus erheblich. Er hat sich in neuerer Zeit jedoch stark vermindert. Im untersuchten Nachkriegszeitraum war der Abbau von Marktmacht aus Marktgründen unbedeutend.

Schmerzliche Lücke

Dieses Ergebnis ist sicherlich nicht direkt auf die Bundesrepublik übertragbar. Dafür unterscheidet sich

¹⁵ Der Verfasser arbeitet zur Zeit an einer Studie über marktmäßige Dekonzentration in der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁶ Vgl. Richard Posner: A Statistical Study of Antitrust Enforcement, in: The Journal of Law and Economics, 1970, S. 404.

¹⁷ William Shepherd: The Treatment of Market Power, New York-London 1975.

die Entwicklungsgeschichte der deutschen Großunternehmen zu sehr von der in den Vereinigten Staaten. Insbesondere das wettbewerbspolitische Umfeld für die Entwicklung der Großunternehmen war in den USA anders als in der Bundesrepublik, in der es z. B. eine Fusionskontrolle erst seit 1973 gibt. Gerade die Wettbewerbspolitik und insbesondere die Fusionskontrolle wird aber für die USA immer wieder als wesentlicher Grund dafür angeführt, daß dort die Marktstrukturverhältnisse sehr verfestigt sind. Auch wegen der stärkeren Auslandsabhängigkeit der deutschen Wirtschaft sind andere Ergebnisse als die zu erwarten, die für die USA gelten. Im Falle der Bundesrepublik können Änderungen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit relativ schnell zu Verschiebungen der Marktanteile führen.

Die Monopolkommission befaßt sich in ihrem dritten Hauptgutachten jedoch nicht mit dem Problem der Erosion von Marktmacht, was eine schmerzliche Lücke im Gutachten ist.

Möschel stellt dagegen in seiner Studie zur Fusionskontrolle dar, daß ein wesentlicher Gesichtspunkt der Chicago-Schule in ihrer Argumentation gegen die Fusionskontrolle eben die Betonung des marktmäßigen Abbaus von Marktmacht ist¹⁸. Er erkennt die Möglichkeit solch eines marktmäßigen Abbaus von Marktmacht an, argumentiert dann aber, daß das Recht auf Wettbewerbsfreiheit, die nicht durch Marktmacht beschränkt ist, hier und heute immer als Rechtsanspruch geschützt werden müsse. Die Aussicht auf einen späteren marktmäßigen Abbau von Marktmacht sei hierfür unzureichend.

Es dauert jedoch auch bei Entflechtungsmaßnahmen mindestens mehrere Jahre, bis der ökonomische Mißstand beseitigt ist – einmal ganz davon abgesehen, ob eine schnellere Entflechtung überhaupt wünschenswert wäre. Insofern ist dann der zeitliche Unterschied nicht mehr so gravierend. Sowohl Entflechtungsmaßnahmen als auch der marktmäßige Abbau von Marktmacht dauern lange, und vermutlich dauert der marktmäßige Abbau von Marktmacht länger. Dies ist jedoch aufgrund der mangelnden empirischen Untersuchungen zu diesem Problemkreis für die Bundesrepublik vorerst nicht näher quantifizierbar.

Der Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik stehen heute neben dem Kartellverbot die Instrumente der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht zur Verfügung. Damit können zum einem Fusionen verhindert werden, wenn durch sie marktbeherrschende

Stellungen entstehen bzw. verstärkt würden. Zum anderen können marktbeherrschende Unternehmen einer Aufsicht darüber unterworfen werden, ob sie ihre Marktstellung mißbräuchlich ausnutzen, und es kann versucht werden, durch Auflagen Abhilfe zu schaffen. Es besteht aber kein ursachenadäquates Instrument für marktstrukturbedingte Wettbewerbsbeschränkungen.

Insofern erscheint eine Ausweitung des wettbewerbspolitischen Instrumentariums durch eine Entflechtungsregelung als logisch zwingend. Eine Entflechtungsregelung würde als Zusatz zur Fusionskontrolle zwei Lücken in der Gesetzgebung schließen. Mit ihr könnte auf zur Marktbeherrschung führendes internes Wachstum, d. h. Wachstum ohne Fusionen, reagiert werden, und es könnten Strukturen mit marktbeherrschenden Unternehmen beseitigt werden, die vor der Einführung der Fusionskontrolle entstanden sind.

Vorteile durch inneres Wachstum

Die Fusionskontrolle hat insofern ein Ausweichventil, als dem Unternehmen, dem eine Fusion untersagt wurde, immer internes Wachstum als Alternative bleibt. Wenn z. B. eine Fusion zu einer marktbeherrschenden Stellung geführt hätte und vom Kartellamt untersagt wird, so wird das Unternehmen, wenn wesentliche Massenproduktionsvorteile möglich sind, diese durch internes Wachstum zu verwirklichen suchen. Hinzu kommt noch, daß die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung von Massenproduktionsvorteilen durch eine Fusion nicht notwendigerweise größer ist als die bei internem Wachstum. Wenn man davon ausgeht, daß Massenproduktionsvorteile in erster Linie in der Produktion bestehen, so ist nicht einzusehen, warum die bloße rechtliche Verflechtung von zwei Unternehmen mit getrennten Betriebsstätten eine Ausnutzung dieser Massenproduktionsvorteile ermöglichen sollte. Man kann durchaus den Standpunkt vertreten, daß es wahrscheinlicher ist, daß eines der beiden Unternehmen diese Vorteile durch internes Wachstum erlangt. Dabei wird dann allerdings das zweite Unternehmen auf der Strecke bleiben müssen, wenn der Markt nicht entsprechend wächst.

Genau dieser Kampf um Marktanteile ist jedoch erwünscht, und deshalb ist wettbewerbspolitisch internes Wachstum externem vorzuziehen. Eine Fusionskontrolle zur Eindämmung des externen Wachstums birgt also wesentlich geringere Risiken für eine Ausnutzung der Massenproduktionsvorteile in sich als eine Entflechtungsmöglichkeit, die auch internes Wachstum bedrohen würde.

¹⁸ Vgl. Wernhard Möschel, a.a.O., S. 50.

Hier wird die besondere Gefahr einer Entflechtungsgesetzgebung deutlich. Wenn eine Entflechtungsregelung von einem marktanteilmäßig definierten Aufgreifkriterium ausgeht und danach relativ automatisch zu einer Entflechtung führt, wie bei den erwähnten amerikanischen Gesetzesvorschlägen, dann werden Unternehmen, die in die Nähe dieses Marktanteiles kommen, versuchen, nicht weiter zu wachsen. Das kann zur Folge haben, daß Innovationen unterbleiben oder unnütze Ausgaben getätigt werden, und führt damit zu volkswirtschaftlich unerwünschten Reaktionen.

Entflechtungsregelungen

Im Gutachten der Monopolkommission wird dieser Punkt nicht diskutiert. Die Monopolkommission knüpft in ihrem Gesetzesvorschlag an die Kriterien zur marktbeherrschenden Stellung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an. Insofern werden auch dieselben Vermutungskriterien übernommen. Da der Gesetzesvorschlag der Monopolkommission sehr restriktiv ist – es wird eine ganze Reihe von Voraussetzungen gefordert, bevor die Entflechtung einsetzen kann –, ist die Gefahr des bewußt verminderten Wachstums von Unternehmen hier geringer, weil ein direkter Automatismus fehlt.

Der zweite Bereich, den die Entflechtung zusätzlich zur Fusionskontrolle abdecken würde, sind die Unternehmen, die schon vor der Einführung der Fusionskontrolle eine marktbeherrschende Stellung erreicht haben. Insgesamt gibt es, und das zeigt auch das neue Gutachten der Monopolkommission, eine ganze Reihe solcher marktbeherrschenden Unternehmen. Auch hier tauchen Probleme auf, die zu denen einer Fusionskontrolle hinzukommen. Dies sind insbesondere alle Fragen, die mit der technischen Durchführung zusammenhängen.

Die Erfahrungen in den USA und auch in der Bundesrepublik Deutschland in der ersten Nachkriegszeit, als die Alliierten einen Teil der deutschen Industrie entflochten, sprechen dafür, daß Entflechtung prinzipiell durchführbar ist. Die Probleme der Entflechtung variieren jedoch mit der Art der Entflechtung. Die geringsten Probleme dürfte es, wie auch die Monopolkommission anführt, bei personellen und finanziellen Verflechtungen geben, sofern die Unternehmungen ansonsten voneinander unabhängig sind. Am schwierigsten dürften die Entflechtungsmaßnahmen auf der betrieblichen Ebene durchzuführen sein. Deshalb ist die Monopolkommission auch der Meinung, daß betriebliche Entflechtungsmaßnahmen kaum in Frage kommen. Zwar ist auch bei einer konsequenten Durchführung von Fusionskontrolle mit Fällen zu rechnen, in denen Fusio-

nen nachträglich untersagt werden müssen, was auch tatsächlich vorgekommen ist. Dann dürften jedoch die Bruchstellen in der fusionierten Unternehmung so klar sein, daß eine Entflechtung entlang diesen Stellen keine großen zusätzlichen Probleme aufwerfen würde. Eine Entflechtungsregelung würde also einerseits zwar Tatbestände erfassen, auf die bisher noch nicht ursachenadäquat reagiert werden konnte, andererseits aber auch größere Risiken als die schon existierende Fusionskontrolle in sich bergen.

Aus unserer Argumentation ergibt sich, daß die Entflechtung nur sehr vorsichtig angegangen werden sollte. Sie sollte vorerst nur in Extremfällen angewendet werden. Bei einer solchen Strategie können langsam Erfahrungen gesammelt werden. Vor einer Entflechtungsentscheidung sollte jeweils der ganze Wirtschaftssektor eingehend untersucht werden. Dieser Vorstellung einer vorsichtigen Vorgehensweise entspricht auch der Vorschlag der Monopolkommission. Sie ist der Meinung, daß Entflechtungsmaßnahmen nur beim gemeinsamen Vorliegen der folgenden Kriterien unternommen werden sollten:

- „Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung,
- mißbräuchliches Verhalten,
- Strukturbedingtheit des Mißbrauchs,
- keine überragenden Nachteile für das Gemeinwohl“¹⁹.

Extreme Fälle

Gleichzeitig spricht die Monopolkommission ihre Überzeugung aus, daß es bei ihrem Vorschlag nur in extremen Fällen zu Entflechtungen kommen wird. Ob der Katalog der Voraussetzungen der Monopolkommission, insbesondere die Aufnahme des Nachweises eines mißbräuchlichen Verhaltens, allerdings der Weisheit letzter Schluß ist, steht auf einem anderen Blatt.

Wir besitzen genug Erfahrung, um sagen zu können, daß eine sehr vorsichtige Entflechtungsregelung zumindest keinen großen Schaden anrichten wird und einige extreme Fälle von Marktbeherrschung beseitigen kann. Diese Überzeugung dürfte dafür ausreichen, die Frage der Entflechtungsregelung auch stärker auf der politischen Ebene zu diskutieren. Eine wissenschaftliche Abwägung führt heute zu einer „zurückhaltend befürwortenden“²⁰ Empfehlung der Entflechtung.

¹⁹ Fusionskontrolle bleibt vorrangig, a.a.O., S. 592.

²⁰ Wernhard Möschel, a.a.O., S. 3.