ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kantzenbach, Erhard; Schlecht, Otto; Lambsdorff, Otto; Jens, Uwe

Article — Digitized Version

Neue Kriterien für Großfusionen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kantzenbach, Erhard; Schlecht, Otto; Lambsdorff, Otto; Jens, Uwe (1986) : Neue Kriterien für Großfusionen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 8, pp. 379-390

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136185

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Neue Kriterien für Großfusionen?

Die Mehrheit der Monopolkommission hat sich in ihrem jüngsten Hauptgutachten dafür ausgesprochen, neue Eingriffskriterien für den Zusammenschluß von Großunternehmen anzuwenden. Professor Dr. Erhard Kantzenbach erläutert die Empfehlungen der Monopolkommission, Dr. Otto Schlecht, Dr. Otto Graf Lambsdorff und Dr. Uwe Jens nehmen Stellung.

Erhard Kantzenbach

Großfusionen bedürfen einer expliziten politischen Legitimation

Im Februar dieses Jahres hat die Daimler-Benz AG die Aktienmehrheit der AEG erworben. Im Jahr vorher hatte sie bereits Mehrheitsbeteiligungen an der Motoren- und Turbinen Union und an dem Luft- und Raumfahrtunternehmen Dornier erworben. Durch diese Zusammenschlüsse ist ein Industriekonzern entstanden, der gemessen am Umsatz, an der Beschäftigtenzahl und an der Wertschöpfung alle anderen Unternehmen der Bundesrepublik überragt.

Alle drei Zusammenschlüsse wurden gemäß § 24a GWB angemeldet und vom Bundeskartellamt überprüft. In keinem Fall konnte das Amt die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung feststellen. Es hatte daher auch keine rechtliche Möglichkeit, die Zusammenschlüsse zu untersagen[1].

Diese Vorgänge werfen meiner Auffassung nach drei Fragen auf:

☐ Erstens, wurden diese Fälle auf der Grundlage des *geltenden Rechts* richtig entschieden?

☐ Zweitens, ist das *Verfahren,* nach dem diese Fälle zu entscheiden waren, der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Fälle angemessen?

☐ Drittens, sind die *Kriterien,* nach denen die Fälle zu entscheiden waren, unter wettbewerbspolitischen, wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten ausreichend?

Beurteilungsspielraum

Um die *erste Frage* beantworten zu können, hat die Monopolkommission die in einem umfangreichen vertraulichen Aktenvermerk des Bundeskartellamtes dargestellten Entscheidungsgründe analysiert und mit den zuständigen Beamten diskutiert. Sie ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß die Beurteilung der Zusammenschlußfälle durch das Amt durchaus folgerichtig und plausibel ist. Insbesondere im AEG-Fall ist diese Beurteilung jedoch keinesfalls zwingend. Möglich wäre nach Auffassung der Kommission auch eine andere Entscheidung aufgrund einer anderen Interpretation der Fakten gewesen. Während das Bundeskartellamt angenommen hat, daß durch die Stärkung der AEG der Wettbewerb auf hoch konzentrierten Märkten der Elektroindustrie intensiviert wird, läßt sich auch begründen, daß dadurch die Voraussetzungen für eine Verhaltensabstimmung verbessert werden.

Ein derartiger Beurteilungsspielraum ist in der Zusammenschlußkontrolle typisch, da Prognosen zu treffen sind über die in der Zukunft zu erwartenden Wirkungen des geplanten Zusammenschlusses. Derartige Prognosen sind naturgemäß mit großer Unsicherheit behaftet, insbesondere wenn es sich, wie im vorliegenden Fall, um konglomerate Zusammenschlüsse handelt.

---

[1] Vgl. dazu Monopolkommission: Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen, Sechstes Hauptgutachten der Monopolkommission, TZ 461 ff., erscheint demnächst als Bundestagsdrucksache (im folgenden zitiert als „6. Hauptgutachten").

Daraus ergibt sich die *zweite Frage:* Wenn Entscheidungen über Zusammenschlüsse einen so breiten Beurteilungsspielraum eröffnen, gewinnt die Frage nach der Kompetenzverteilung besondere Bedeutung.

Kompetenzverteilung

Im Bundeskartellamt liegt die Entscheidungskompetenz jeweils bei einer der neun Beschlußabteilungen, die jede mit drei Beamten besetzt sind. Wird ein Zusammenschlußvorhaben untersagt, so wird eine förmliche Verwaltungsentscheidung erlassen, die die Betroffenen beim Kammergericht und unter Umständen auch beim Bundesgerichtshof anfechten können. Sieht die Abteilung jedoch keinen Untersagungsgrund, so ist es in ihr Ermessen gestellt, ob sie einfach die Frist verstreichen läßt oder den betroffenen Unternehmen einen formlosen Brief schreibt und in welcher Form sie die Gründe für ihre Entscheidung in ihren Akten festhält. Eine Möglichkeit, gegen eine Nicht-Untersagung rechtlich vorzugehen, besteht nicht. Diese Asymmetrie der Rechtsfolgen zwischen der Untersagung eines Zusammenschlusses und der Nicht-Untersagung beruht wohl auf der Vorstellung, daß nur im Falle einer Untersagung einzelne Personen erkennbar benachteiligt werden und deshalb zum Schutz vor Fehlentscheidungen Anspruch auf Rechtsmittel haben. Im Fall der Nicht-Untersagung wird unterstellt, daß niemand konkret betroffen ist und der mögliche Schaden einer Fehlentscheidung für die Allgemeinheit vernachlässigbar gering ist.

Soweit von den Zusammenschlüssen nur Unternehmen mäßiger Größe und beschränkte Marktvolumina betroffen sind, mag diese Betrachtungsweise vertretbar sein. Die tatsächlichen Auswirkungen von Großzusammenschlüssen[2], wie desjenigen von Daimler-Benz und AEG, werden von ihr aber nicht zutreffend erfaßt.

Nicht ohne Stolz hat Edzard Reuter, Vorstandsmitglied der Daimler-Benz AG auf der diesjährigen Kartellkonferenz in Berlin darauf hingewiesen, daß der Daimler-Benz-Konzern heute 250 000 Arbeitnehmer beschäftigt. Das seien 3,8 % aller Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik. Der Anteil des Konzerns am Körperschaftsteueraufkommen der Bundesrepublik liege zwischen 5 und 10 %, sein Anteil an den Ausgaben für Forschung und Entwicklung ist vermutlich nicht geringer.

Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Großzusammenschlüssen ist die gegenwärtige Kompetenzregelung im Falle der Nicht-Untersagung unbefriedigend. Die Monopolkommission hat deshalb die Frage aufgeworfen, ob die Entscheidungskompetenz nicht bei einem „Großen Senat" des Bundeskartellamtes liegen sollte, dem alle leitenden Beamten des Amtes angehören[3]. Zu erwägen wäre auch, ob man dem Bundeswirtschaftsminister nicht die Kompetenz geben sollte, aus Gemeinwohlgründen Zusammenschlüsse zu untersagen, die vom Bundeskartellamt nicht beanstandet wurden[4]. Diese Vorschläge werfen schwierige politische und rechtliche Fragen auf, die bei weitem noch nicht ausdiskutiert sind.

Eine Mindestforderung der Kommission ist jedoch, daß bei Großfusionen auch im Falle der Nicht-Untersagung die maßgeblichen Entscheidungsgründe veröffentlicht werden sollten[5]. Damit wäre zwar keine Möglichkeit verbunden, eine Fehlentscheidung zu korrigieren. Das Bundeskartellamt wäre aber zu einer ausführlichen und kohärenten Begründung seiner Entscheidung gezwungen und hätte sich mit ihr der Kritik der Öffentlichkeit zu stellen.

Materielle Eingriffskriterien

Von der Mehrheit der Kommission wird darüber hinaus auch die *dritte Frage* verneint. Sie empfiehlt dementsprechend, auch die materiellen Eingriffskriterien gegenüber Großfusionen zu verschärfen. Dafür

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr Erhard Kantzenbach, 55, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Industrie- und Gewerbepolitik der Universität Hamburg. Er war seit ihrer Gründung 1974 Mitglied und von 1979 bis Ende Juni dieses Jahres Vorsitzender der Monopolkommission.

Dr. Otto Schlecht, 60, ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft.

Dr. Otto Graf Lambsdorff, 59, ist wirtschaftspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion.

Dr. Uwe Jens, 50, ist Obmann der SPD-Bundestagsfraktion im Wirtschaftsausschuß und Vorsitzender der Arbeitsgruppe Wirtschaft der SPD-Fraktion.

[2] Die Verwendung des Begriffes „Großzusammenschluß" orientiert sich im folgenden ungefähr an den Kriterien der „Größenvermutung" des § 23a Abs. 1 Ziff. 2 GWB.

[3] 6. Hauptgutachten TZ 473.

[4] 6. Hauptgutachten TZ 474.

[5] 6. Hauptgutachten TZ 472.

lassen sich insbesondere drei Gründe anführen[6].

□ Nach geltendem Recht wird ein Zusammenschluß nur untersagt, wenn die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung zu erwarten ist. Marktbeherrschung impliziert aber bereits ein erhebliches Maß an Wettbewerbsbeschränkung und bildet gleichzeitig die Voraussetzung für die Mißbrauchsaufsicht. Auch unterhalb der Beherrschungsschwelle können Konzentrationsprozesse zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen führen. Schon vor Jahren war deshalb vom Bundeskartellamt vorgeschlagen worden, die Fusionskontrolle von der Marktbeherrschung „abzukoppeln" und schon bei „Verschlechterungen der Wettbewerbsbedingungen" eingreifen zu lassen[7]. Dieser Vorschlag ist auch im jüngsten Novellierungsantrag der SPD-Fraktion vorgesehen[8].

Verschlechterungen der Wettbewerbsbedingungen unterhalb der Marktbeherrschungsschwelle können naturgemäß bei Zusammenschlüssen diversifizierter Großunternehmen insgesamt ein erhebliches Ausmaß erreichen. Andererseits verfügen Großunternehmen in der Regel über hinreichende Ressourcen, um Diversifizierungsprozesse durch internes Wachstum durchzuführen. Bei ihnen ist deshalb die Gefahr, durch eine Verschärfung der Fusionskontrolle mögliche Effizienzsteigerungen zu verhindern, relativ gering.

□ Bei horizontalen Zusammenschlüssen war der Nachweis von Marktbeherrschung bisher relativ problemlos. Den gesetzlichen Vermutungskriterien des § 22 Abs. 3 GWB wurde sowohl vom Bundeskartellamt als auch von den Gerichten große Beweiskraft zuerkannt.

Sehr viel schwieriger erwies sich der Nachweis der Marktbeherrschung bei konglomeraten Zusammenschlüssen. Die Akkumulierung finanzieller Ressourcen wurde als solche von den Gerichten nicht als Quelle von Marktmacht anerkannt, obwohl Finanzmittel grundsätzlich auf jedem Einzelmarkt zur Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse eingesetzt werden können[9]. Auch die auf Vorschlag der Monopolkommission[10] 1980 in das Gesetz aufgenommene „Größenvermutung" des § 23a Abs. 1 Ziff. 2 hat nicht zu einer entsprechenden Veränderung der Rechtspraxis geführt.

Die Kumulierung großer finanzieller Ressourcen und die Möglichkeit, sie zur Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse auf einzelnen Märkten einzusetzen, ist ebenfalls ein Problem, das vor allem mit der Entstehung weit diversifizierter Großunternehmen entstanden ist.

□ Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung hat nicht nur eine wettbewerbspolitische, sondern auch eine gesellschaftspolitische Zielsetzung. Durch die Kontrolle der Unternehmenskonzentration und -kooperation soll auch eine übermäßige Zentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungskompetenzen vermieden werden, die ihren Inhabern auch eine unkontrollierbare Einflußnahme auf politische Entscheidungen ermöglichen würde.

Gesellschaftspolitische Dimension

Lange Zeit herrschte zu Recht die Auffassung vor, daß durch eine rein wettbewerbspolitische Fusionskontrolle auch diesem gesellschaftspolitischen Ziel implizit Genüge getan würde. Durch die zunehmende Internationalisierung der Märkte wird dieser Zusammenhang jedoch fragwürdig. Gerade diversifizierte Großunternehmen stehen häufig in intensivem internationalem Wettbewerb, so daß von einer Marktbeherrschung keine Rede sein kann. Trotzdem haben ihre Entscheidungen, allein aufgrund der betroffenen Beschäftigtenzahlen, der Finanzvolumina und der technologischen Kapazitäten gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. „Großunternehmen sind nicht mehr Objekte, sondern Partner der Politik" schrieb Hans Mundorf treffend im Handelsblatt vom 24. Juli 1986. Die Entstehung derartiger Großunternehmen kann deshalb auch nicht mehr als eine Frage der Privatautonomie aufgefaßt werden, sondern sie bedarf einer expliziten politischen Legitimation.

Aus den genannten Gründen geht die Monopolkommission bei ihren Empfehlungen davon aus, daß Großzusammenschlüsse in der Regel mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Nachteilen verbunden sind, auch wenn diese nicht in der Form rechtlich erfaßbarer Einzelmarktbeherrschung auftreten. Sie kann dagegen nicht erkennen, daß sie typischerweise zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzvorteilen führen, wie

---

[6] Vgl. dazu auch: Ist „Größe an sich" gefährlich?, Stellungnahmen von W. Möschel und von I. Schmidt in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 3/1986.

[7] Siehe Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht des BKartA für das Jahr 1977. BTDr. 8/1925 S. II; Monopolkommission: Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen, Zweites Hauptgutachten der Monopolkommission, Baden-Baden 1978, TZ 474 ff. und TZ 481.

[8] BTDr. 10/2843, S. 2.

[9] Siehe 6. Hauptgutachten, TZ 443 ff.; sowie K. Markert: Die Fusionskontrollpraxis des Bundeskartellamtes im Wandel?; E. J. Mestmäcker: Zur Fusionskontrolle in der Wettbewerbspolitik; E. Kantzenbach: Zum „Konzept eines realistischen Strukturalismusses", alle drei in: Die Aktiengesellschaft H. 7/1986.

[10] Siehe Monopolkommission: Mehr Wettbewerb ist möglich. Erstes Hauptgutachten der Monopolkommission, Baden-Baden 1976, TZ 953 ff.

[11] Vgl. I. Schmidt, J. B. Rittaler: Die Chicago School of Antitrust Analysis, Baden-Baden (erscheint demnächst); D. Mueller: Das Antitrustrecht der Vereinigten Staaten am Scheideweg, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 7 und 8/1986.

dies vor allem von Angehörigen der sogenannten „Chicago Schule" immer wieder behauptet wird[11].

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt deshalb, Zusammenschlüsse von Unternehmen, die einzeln und zusammen bestimmte Umsatzgrößen überschreiten, grundsätzlich zu untersagen[12]. Ausnahmen sollen vom Bundeskartellamt nur dann zugelassen werden, wenn von ihnen eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen zu erwarten ist und diese die zu erwartenden Verschlechterungen überwiegt (sogenannte Abwägungsklausel). Die Kompetenz des Bundeswirtschaftsministers, aus Gemeinwohlgründen Zusammenschlüsse zu erlauben, sollte in der bisherigen Form auch weiterhin für Großzusammenschlüsse bestehen bleiben.

[12] Siehe 6. Hauptgutachten, TZ 475.

Auch bei Anwendung der hier vorgeschlagenen Eingriffskriterien wäre der Zusammenschluß Daimler-Benz/AEG möglicherweise nicht untersagt worden. Er hätte jedoch nur vollzogen werden können, wenn das Bundeskartellamt oder der Bundeswirtschaftsminister bereit gewesen wären, dafür der Öffentlichkeit eine konkrete wettbewerbspolitische bzw. wirtschaftspolitische Rechtfertigung vorzutragen.

Otto Schlecht

Konsequente Anwendung des geltenden Rechts erforderlich

Nach einigen vorangegangenen größeren Fusionen hat vor allem der unlängst vollzogene Zusammenschluß Daimler-Benz/AEG die Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf die seit 1973 im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verankerte Fusionskontrolle gelenkt. Die Frage, die vor dem aktuellen Hintergrund vor allem auch von der unabhängigen Monopolkommission in ihrem kürzlich dem Bundesminister für Wirtschaft überreichten Sechsten Hauptgutachten behandelt worden ist, lautet: Bietet die gegenwärtige Ausgestaltung der Fusionskontrolle eine ausreichende Handhabe, um auch konglomerate Großfusionen zu kontrollieren?

Keine einstimmige Empfehlung

Wie schwer diese Frage zu beantworten ist, zeigt nicht zuletzt die Tatsache, daß die Monopolkommission nicht zu einer einstimmigen Empfehlung an den Gesetzgeber gelangt ist. Zwar hält ihre Mehrheit es für angezeigt, für Großzusammenschlüsse die Eingriffsschwelle der Fusionskontrolle vom Tatbestand der Marktbeherrschung abzukoppeln. Ein dissenting vote gibt demgegenüber aber zu bedenken, daß eine derartige Abkoppelung zu einem durch den gegenwärtigen Stand der Unternehmenskonzentration nicht gerechtfertigten Perse-Verbot für konglomerate Zusammenschlüsse führen könnte.

Die Bundesregierung wird auch zum Sechsten Hauptgutachten der Monopolkommission wieder – nach Anhörung der betroffenen Verbände, wie üblich im Frühjahr des folgenden Jahres – eingehend Stellung nehmen. Ich kann daher an dieser Stelle nur einige persönliche und vorläufige Einschätzungen zur Frage nach neuen Kriterien für Großfusionen abgeben.

Zunächst halte ich es für wichtig, die Diskussion über diese Frage nicht pauschal zu führen, sondern die einzelnen relevanten Aspekte sorgfältig auseinanderzuhalten. Wer ordnungspolitisch verantwortungsbewußt argumentieren will, muß beachten, daß hier Probleme berührt sind, die weit über den engeren Regelungsbereich eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und einer am funktionsfähigen, dynamischen Wettbewerb orientierten Fusionskontrolle hinausgehen.

Wenn nämlich übergroße Unternehmenseinheiten in erster Linie aus gesellschaftspolitischen Gründen mit Argwohn betrachtet werden, dann geht es nicht mehr um kartellrechtliche Fragen, die in einem Verwaltungsverfahren oder auf dem gerichtlichen Instanzenweg geklärt werden können. Ich will diese Gefahren nicht leugnen, sie werden m. E. aber auch überschätzt. Wie auch immer: Wenn man besorgt ist, daß Großunternehmen ungebührlichen Einfluß auf die Politik nehmen, daß sie wegen ihrer beschäftigungs- und regionalpolitischen Relevanz eine Art „Staatsgarantie" haben und daß sie deshalb auch leichter in Subventionstöpfe greifen können, dann wäre nicht Wettbewerbsrecht, sondern vielmehr unmittelbar politischer Gestaltungswille und politische Verantwortlichkeit im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung gefragt.

Aus ordnungspolitischer Sicht kann ich nur warnen vor dem Versuch, an die kartellrechtlichte Fusionskontrolle allein mit gesell-

schaftspolitischen Erwartungen heranzutreten, denen sie ihrer Natur nach nicht gerecht werden kann. Die dadurch vorprogrammierten Mißerfolge würden das Instrument letztlich auch in seinem eigentlichen Anwendungsbereich – Sicherung wettbewerbswirksamer Marktstrukturen – zu Unrecht in Mißkredit bringen. Auf die zusätzlichen rechtsstaatlichen Bedenken gegen eine im Gewand der Wettbewerbsaufsicht auftretende allgemeine Gesellschaftspolitik brauche ich wohl nicht näher einzugehen. Im übrigen schreckt mich der Gedanke, daß dann nicht mehr ein an wettbewerbsrechtliche Kriterien gebundenes, zugleich aber weitgehend unabhängiges Kartellamt, sondern eine politische Instanz mit einem kaum definierbaren Ermessensspielraum darüber befinden müßte.

Es ist zwar richtig – die Bundesregierung hat dies schon bei der Vorlage des Regierungsentwurfs zur 2. GWB-Novelle, mit der die Fusionskontrolle eingeführt wurde, betont –, daß die Unternehmenskonzentration auch aus gesellschaftspolitischen Gründen überwacht werden muß, weil übermäßige wirtschaftliche Macht auch die Grundlage der politischen Demokratie zerstören kann. Doch darf daraus, daß eine wettbewerbspolitisch begründete Untersagung eines Zusammenschlusses zugleich auch gesellschaftspolitische Ziele mitverfolgt, nicht der Umkehrschluß gezogen werden, gesellschaftspolitische Gründe müßten auch dann zu einer kartellrechtlichen Untersagung führen, wenn der Zusammenschluß wettbewerbspolitisch unbedenklich ist.

Damit bin ich beim eigentlichen Kern der Frage nach neuen Kriterien für Großfusionen: Gibt es *wettbewerbspolitische* Bedenken gegen konglomerate Großfusionen, die nach dem geltenden Fusionskontrollrecht nicht berücksichtigt werden können?

Der Mehrheitsvorschlag der Monopolkommission, die Eingriffsschwelle der Fusionskontrolle vom Tatbestand der Marktbeherrschung abzukoppeln, unterstellt nicht nur – dies tut er sogar ausdrücklich –, daß Großzusammenschlüsse immer erhebliche Verschlechterungen der Wettbewerbsbedingungen bewirken, er geht auch davon aus, daß diese Verschlechterungen beim Abstellen auf die Beherrschung konkreter Einzelmärkte nicht erfaßt werden können.

Einzelmarktübergreifende Machtfaktoren

Dieser Ausgangspunkt der Kommissionsmehrheit bedarf sicherlich noch eingehender Prüfung und Erörterung, deren Ergebnis ich hier nicht vorwegnehmen will. Ich möchte dazu vorab nur folgendes anmerken:

Die Bundesregierung hat schon in der Begründung des Entwurfs der Fusionskontrolle darauf hingewiesen, daß lediglich als marktstark erscheinende Positionen auf einzelnen interdependenten Märkten unter Umständen durchaus als marktbeherrschende Stellung qualifiziert werden können. Mit den Vermutungen des § 23 a Abs. 1 GWB hat dann der Gesetzgeber der 4. Kartellgesetznovelle die Bedeutung einzelmarktübergreifender Machtfaktoren für die Kontrolle konglomerater Zusammenschlüsse positivrechtlich unterstrichen. Denn diese Vermutungen zielen durch ihr Abstellen auf die Unternehmensgröße darauf ab, den Fusionskontrollrecht anwendenden Instanzen die Berücksichtigung unternehmensstruktureller, aus konglomerater Größe resultierender Wettbewerbsvorteile zu erleichtern.

Wenn bei der bisherigen Anwendung des geltenden Rechts durch Bundeskartellamt, Kammergericht und Bundesgerichtshof diese Möglichkeiten zur Berücksichtigung einzelmarktübergreifender Machtfaktoren nicht in einem Maße genutzt worden sind, das den gesetzgeberischen Erwartungen entsprechen würde, dann mag das unter anderem daran liegen, daß derartige Machtfaktoren nur schwer qualifizierbar und quantifizierbar sind. Auch das Gutachten der Monopolkommission begnügt sich ja insoweit mit dem allgemeinen Hinweis auf die Notwendigkeit einer übergreifenden Gesamtschau.

Ich halte es daher in erster Linie für erforderlich, durch weitere konsequente Anwendung des geltenden Rechts in Einzelfällen auszuloten, wie die Intention der Fusionskontrolle auch gegenüber konglomeraten Großfusionen verwirklicht werden kann. Dies darf nicht als Plädoyer für ein konzentrationspolitisches Abwarten mißverstanden werden. Es ist vielmehr der Appell, die Fusionskontrolle verstärkt mit dem Ziel zu praktizieren, die Wirkung konglomerater Großfusionen auf die Wettbewerbsbedingungen dingfest zu machen. Allerdings gilt auch, daß dafür nicht schon vage an die Wand gemalte Gespenster ausreichen.

In diesem Zusammenhang scheint mir die Empfehlung der Monopolkommission hilfreich zu sein, das Bundeskartellamt sollte die maßgebenden Entscheidungsgründe für eine Nichtuntersagung von Großzusammenschlüssen veröffentlichen.

Das gegenwärtige Wissen über die Wettbewerbswirkungen konglomerater Unternehmensgröße ist meines Erachtens für eine ordnungspolitisch verantwortungsbewußte Diskussion über die Fortentwicklung des Fusionskontrollrechts im Sinne des Mehrheitsvorschlags

der Monopolkommission noch nicht ausreichend. Ich kann noch nicht erkennen, daß die adäquate Erfassung konglomerater Großfusionen wirklich am – das geltende Recht prägenden – *Marktbezug schlechthin* scheitert und nicht nur an der – vom geltenden Recht, wie dargelegt, gar nicht geforderten – *isolierten Betrachtung von Einzelmärkten.*

Bei alldem sollte schließlich nicht übersehen werden, daß Großunternehmen zumeist auf den Weltmärkten operieren. Um Machtballungen in ihrer Entstehung oder zumindest in ihren Auswirkungen zu begrenzen, ist deshalb neben der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle mindestens ebenso wichtig, die Wettbewerbsvorschriften des freien Welthandels und des europäischen Binnenmarktes zu mobilisieren.

Zur Zeit halte ich persönlich daher die Gefahr für zu groß, daß der Gesetzgeber letztlich nur einen „Glaubensstreit" entscheiden würde zwischen denen, die Größe hauptsächlich als Ausdruck von Effizienz betrachten, und jenen, die darin vor allem wirtschaftliche Macht sehen. Die Wahrheit liegt wahrscheinlich in der Mitte. Deshalb plädiere ich dafür: Einerseits nicht schon Größe an sich zu verdammen und zu verfolgen, andererseits aber weiterhin ernstzumachen mit einem effizienten Ordnungsrahmen zur Bändigung übermäßiger Marktmacht; sie bleibt die Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft.

Anteilsbesitz der Banken

Das Phänomen „Bankenmacht" kann nicht geleugnet werden. Es hat aktuelle Nahrung erhalten anläßlich der Rolle einer Großbank bei der Daimler-Benz/AEG-Fusion. Verständlich ist auch das generelle Unbehagen gegenüber der Kumulation von Einflußmöglichkeiten der Banken auf andere Unternehmen (Kapitalbeteiligung, Aufsichtsratssitze, Kreditgeberfunktion). Im Zentrum der wieder aufgelebten Diskussion steht der Eigenbesitz der Banken an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Die Monopolkommission hat dazu ihre Empfehlung wiederholt, diesen Eigenbesitz auf 5 % des Eigenkapitals dieser Unternehmen zu beschränken.

Industriebeteiligungen auf Dauer gehören zwar nicht zu den eigentlichen Bankgeschäften und sind bei einem größeren Ausmaß gewiß ein ordnungspolitisches Problem. Zu warnen ist aber vor einer Sicht dieser Frage wie des Komplexes „Bankenmacht" generell durch das Vergrößerungsglas. Das Universalbankensystem hat sich bewährt und sollte nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die Industriebeteiligungen sind seit den Feststellungen der Bankenstrukturkommission im Jahre 1979 auf dem Rückmarsch.

In jedem Fall halte ich die 5-%-Grenze für viel zu restriktiv. Es müßte auch erneut gründlich geprüft werden, ob die Einschränkung mittels gesetzlich fixierter Höchstgrenzen überhaupt ein sinnvoller und vor allem praktikabler Weg wäre. Es wäre deshalb hilfreich, wenn das Kreditgewerbe bei branchenfremden Engagements „Selbstdisziplin" üben und, wo immer möglich, größere Beteiligungen weiter reduzieren würde. Ein solches Verhalten sollte übrigens auch als selbstverständlich gelten beim Ansinnen, die gesetzliche 25-%-Schwelle der Fusionskontrolle mit Hilfe einer Bank zu unterlaufen.

Ernste Gefahren für unsere Wirtschaftsordnung, die einen akuten gesetzlichen Handlungsbedarf erforderten, sehe ich noch nicht. Die Wirtschaftspolitik muß die weitere Entwicklung aber aufmerksam im Auge behalten.

Otto Graf Lambsdorff

Für eine Änderung der gesetzlichen Kriterien besteht keine Veranlassung

Großfusionen sind in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland bisher Ausnahmeerscheinungen geblieben. Die kartellrechtlichen Grenzen für derartige Fusionen sind seit der Einführung der Fusionskontrolle durch die 2. Kartellnovelle eng geworden. Die extensive Auslegung des Begriffs Marktstärke, die nicht nur den Marktanteil, sondern auch Finanzkraft, Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmen unter Berücksichtigung rechtlicher oder tatsächlicher Schranken für den Marktzutritt anderer Unternehmen einbezieht, bewirkt, daß Fusionen großer Unternehmen in der Regel im kartellrechtlichen Gitter der §§ 23a, 24 GWB hängenbleiben. Fälle wie die Expansion von Daimler-Benz mit den sukzessiven Übernahmen der Firmen MTU, Dornier und AEG, die alle kartellrechtlich unbeanstandet blieben, sind selten, aber gerade deswegen spektakulär.

Die relativ engen kartellrechtlichen Schranken in der Bundesrepublik werden auch in Zukunft nur we-

nig Spielraum für echte Großfusionen lassen. Das mindert nicht das wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gewicht derartiger „Elefantenhochzeiten". In den USA hat es dagegen, vor noch nicht allzulanger Zeit, ganze Wellen von Übernahmen gegeben, in die zum Teil gewaltige Finanzmassen involviert waren, ohne daß dies eine spürbare Beunruhigung oder gar Erschütterung der dortigen wirtschaftspolitischen Landschaft bewirkt hätte. Das wirtschaftliche Potential des nordamerikanischen Kontinents ist so ungleich größer, daß nicht nur das relative Gewicht solcher Fusionen trotz der Größe der beteiligten Firmen meist erheblich geringer ist. Auch die Mentalität gegenüber wirtschaftlicher Größe und Macht kann bei den Amerikanern deshalb grundsätzlich eine viel unbefangenere sein, als dies bei uns vorstellbar ist.

In der Bundesrepublik geht von wirtschaftlicher Größe keine Faszination mehr aus. Unser wirtschaftspolitisches Leitbild – darüber gibt es eigentlich kaum noch Streit – ist der dezentrale Wettbewerb, der zwar auch Raum läßt für einzelne Großunternehmen, bei dem jedoch kleine und mittlere Unternehmen das Gepräge bestimmen. Niemand kann bezweifeln, daß wir in der Bundesrepublik mit dieser wirtschaftspolitischen Orientierung insgesamt gut gefahren sind. Auch bei uns gibt es eine Reihe von Märkten mit zum Teil hohem Konzentrationsgrad. Die Erfahrungen in diesen Bereichen, die vor allem durch ihre Nähe zur öffentlichen Daseinsvorsorge bestimmt sind, sprechen nicht für ein grundsätzliches Überdenken unserer wettbewerbspolitischen Leitvorstellungen. Eine Lockerung der Fusionskontrolle nach dem Vorbild der Chicago-Schule ist deshalb in der Bundesrepublik kein Thema. Der politische Streit dreht sich, ungeachtet der zahlenmäßig geringen Bedeutung von „Elefantenhochzeiten", allein um die Frage einer verschärften Kontrolle von Fusionen.

Diese Diskussion ist von verschiedenen Seiten ausgelöst worden, sie erhält auch heute noch Nahrung aus sehr unterschiedlichen Quellen. Ich weiß natürlich, daß es auch in der SPD Stimmen gibt, die am Wettbewerbsprinzip unserer Wirtschaftsordnung festhalten. Insgesamt erscheint mir jedoch das angelegentliche Bemühen der SPD um eine Fortentwicklung des Kartellrechts – das sogar im letzten Gutachten der Monopolkommission einer ausdrücklichen Erwähnung für wert befunden wurde – nur ein willkommener Vorwand für einen erneuten Vorstoß in Richtung auf mehr staatlichen Dirigismus. Unter dem Deckmantel, den Wettbewerb institutionell sichern zu wollen, sollen neue Eingriffskriterien geschaffen werden, die in der Hand einer lenkungswilligen Behörde leicht als Steuerungsinstrument eingesetzt werden können. Allein das Drohmittel, das von der Existenz der Lenkungsinstrumente ausgeht, reicht erfahrungsgemäß häufig aus, um die gewünschten strukturpolitischen Zielvorstellungen insbesondere gegenüber Großunternehmen durchsetzen zu können.

Gesetzesänderungen?

Man kann allerdings auch der Monopolkommission nicht den Vorwurf ersparen, daß sie es sich mit ihren Vorschlägen für eine neue Großfusionskontrolle zu leicht gemacht hat. Ich räume ausdrücklich ein, daß auch ich gegenüber Elefantenhochzeiten à la Daimler-Benz/AEG ein hohes Maß an Unbehagen empfinde. Von dort bis zu Gesetzesänderungen mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen in den Wettbewerbsprozeß ist es allerdings ein weiter Weg. Angesichts der grundsätzlichen Fragen, die dabei aufgeworfen sind, muß sehr sorgfältig abgewogen werden, ob dieser Weg wirklich zum richtigen Ziel führt oder ob er nicht im Gegenteil mehr Probleme schafft als löst.

Den Vorschlag, den die Monopolkommission selbst zur Lösung des Problems unterbreitet hat, halte ich im Ergebnis für nicht empfehlenswert. Im Minderheitsvotum des Kommissionsmitglieds Murawski – dies sollte auch der SPD zu denken geben – ist dazu das Wesentliche gesagt. Besonders gravierend erscheint mir dabei der Umstand, daß dem Bundeskartellamt ein kaum noch nachprüfbarer Ermessensspielraum eingeräumt würde. Die Kriterien für die vom Bundeskartellamt zu treffende Entscheidung, ob eine Großfusion überwiegend positive oder negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen (in welchen Märkten?) haben wird, wäre weder von den betroffenen Unternehmen noch von der Allgemeinheit von vornherein abzusehen. Die Unternehmen könnten ihre künftige Unternehmensstrategie nicht anhand der objektiven Rechtslage, sondern nur nach (gerichtlich nicht nachprüfbaren) Behördenauskünften planen. Die Machtfülle, die dem Kartellamt damit im Bereich von Großfusionen eingeräumt würde, wäre mit der herkömmlichen Aufsichtsstruktur rechts- und ordnungspolitisch kaum noch zu vereinbaren.

Die Kontrolle von Großfusionen könnte im Ergebnis nicht einem weitgehend selbständigen Bundeskartellamt, d. h. einer nachgeordneten Bundesoberbehörde, belassen bleiben, sondern müßte einer unmittelbar politisch verantwortlichen Instanz übertragen werden, die dann auch weitgehend nach politischen Kriterien zu entscheiden hätte. Ich will mich nicht dazu äußern, ob eine solche Lösung rechtlich überhaupt zulässig und verfassungspolitisch

vertretbar wäre. Daß sie wirtschaftspolitisch, solange man auf dem Boden der Marktwirtschaft steht, auf keinen Fall ein erstrebenswertes Ziel sein kann, erscheint mir zweifelsfrei.

Kein Regelungsbedarf

Gewichtiger ist der Einwand, daß das Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung bisher nicht einmal plausibel, geschweige denn zwingend dargelegt worden ist. Die Ausführungen der Monopolkommission zur Daimler-Benz/AEG-Entscheidung sind auffällig zwiespältig. Einerseits zweifelt die Kommission, ob alle wettbewerblichen Auswirkungen des Zusammenschlusses tatsächlich ausreichend gewürdigt worden sind – hält also eine Lösung auf der Basis des geltenden Rechts für denkbar. Aus gesellschaftspolitischen, nicht wettbewerbspolitischen Gründen befürwortet die Kommissionsmehrheit andererseits eine gesetzliche Regelung, mit der die Fusionskontrolle vom Marktbegriff „abgekoppelt" werden soll. In einem gewissen Gegensatz dazu (weil wettbewerbspolitisch motiviert) steht allerdings die im gleichen Zusammenhang angestellte Überlegung, externes Größenwachstum sei „unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten" negativer zu bewerten als internes Wachstum.

Aus beiden Ansätzen kann meines Erachtens die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung nicht schlüssig abgeleitet werden. Sicher trifft es zu, daß das Einflußpotential großer und größter Unternehmen ein Ausmaß annehmen kann, das ordnungspolitisch nicht unbedenklich ist. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, daß diese Art gesellschaftspolitischer Gefahren, wie sie von der Monopolkommission zutreffend beschrieben werden, allein durch externes Größenwachstum verursacht würden oder in diesem Falle zumindest ausgeprägter wären. Fragt man sich, welche Unternehmen am ehesten über eine solche „Macht" verfügen, daß sie „unerwünschte und unkontrollierbare Einflußnahme auf Entscheidungen der verschiedenen politischen Ebenen auszuüben" in der Lage sind – auf Namen möchte ich in diesem Zusammenhang bewußt verzichten –, scheinen mir dabei typische „Fusionsunternehmen" keineswegs vorherrschend. Gerade dauerhaftes internes Wachstum ist häufig Ausdruck einer besonderen wirtschaftlichen Stärke des Unternehmens, mit der gesellschaftlicher Einfluß vielfach korrespondieren wird. Ja selbst dann, wenn ein Großunternehmen auf jede Form des Wachstums verzichten würde, ist fraglich, ob nicht von einer prall gefüllten „Kriegskasse", für die sich viele „effiziente" Verwendungen denken lassen, ein mindestens ebenso weitreichender negativer gesellschaftlicher Einfluß ausgehen kann. All dies sind hypothetische Überlegungen, die aber nicht minder plausibel sind als die unterstellten Gefahren des externen Größenwachstums.

Praktische Erfahrungen

Auch die praktischen Erfahrungen mit Großfusionen in der Bundesrepublik beweisen nicht unbedingt ihre besondere Gefährlichkeit. Bedenkt man allein, wie lange der Volkswagen-Konzern aufgrund der mißglückten Übernahme von Triumph-Adler in seiner Dynamik beeinträchtigt war, verliert eine allzu unkritische Betrachtung viel von ihrem Schrecken.

Ich teile auch nicht die Besorgnis, daß das wirtschaftliche Potential, das durch Großfusionen entsteht, die Strukturen unserer Wirtschaftsordnung nachhaltig zerstören könnte. Dahinter steckt ja die Befürchtung, Großunternehmen würden „allein schon aufgrund der betroffenen Beschäftigtenzahlen, Finanzvolumina und technologischen Kapazitäten" ein solches Maß an Wettbewerbskraft in sich vereinigen, daß ihre schiere Größe den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten und darüber hinaus allmählich erstickt. Diese Betrachtung bildet – ins Positive gewendet – auch das Leitbild der Chicago-Schule. Ich habe eine grundsätzlich andere Sicht von der Beweglichkeit und Flexibilität des Mittelstandes und seinen Wettbewerbschancen gegenüber den oft schwerfälligen Großunternehmen. Nur dort, wo der Mittelstand konkreter Marktmacht ausgesetzt ist, kann sich seine Leistungsfähigkeit nicht im Wettbewerb durchsetzen. Dieser Bereich ist aber im geltenden Recht abgesichert. Nicht erst der rapide Verfall der Bank of America, bis vor kurzem der größte Bankkonzern der Welt, sollte von übertriebener Größengläubigkeit endgültig kurieren.

Niemand wird bestreiten, daß Großunternehmen im Krisenfall ungleich größere Aussichten auf staatliche Hilfe haben als andere Unternehmen. Das Aus für ein solches Unternehmen kann ganze Regionen und Landesteile auf Jahre hinaus von wirtschaftlicher Prosperität abschneiden. Der Fall AEG zeigt aber auch zweierlei: Schon ein Unternehmen von der Größe der AEG allein kann sich in einer solchen gesteigerten Subventionsnähe befinden. Und zweitens ist nicht selten eine übertriebene Fusionspolitik die Ursache späterer Unternehmenskrisen. Daß AEG nach der Eingliederung in den Daimler-Benz-Konzern näher an die staatlichen Subventionstöpfe gerückt ist, ist empirisch nicht nachweisbar. Im Gegenteil: Wer einem Unternehmen allein aus gesellschaftspolitischen Motiven, ohne wettbewerbliche Veranlassung, bestimmte Wachstums-

märkte vorenthält, nimmt der nicht auch ein gehöriges Maß an gesellschaftlicher Mitverantwortung für den Fall eines eventuellen späteren Scheiterns in Kauf? Ich möchte diese Frage nicht in einem konkreten Fall beantworten müssen.

Das eigentliche Problem

Ich komme also zum Fazit: Solange im geltenden Recht keine gravierenden Mängel sichtbar werden, besteht für eine Änderung der gesetzlichen Kriterien bei der Fusionskontrolle keine Veranlassung. Konstanz der Wettbewerbsbedingungen ist ein Wert an sich – der Jahreswirtschaftsbericht hebt dies zu Recht hervor –, hiermit sollte nicht leichtfertig umgegangen werden.

Das eigentliche Problem im Fall Daimler-Benz/AEG scheint mir tiefer zu liegen. Die Fusion ist nicht Ursache, sondern nur Symptom einer bestimmten Fehlentwicklung, die vor allem aus der enormen Finanzkraft eines Unternehmens wie Daimler-Benz herrührt. Nach einer jahrelangen Ansammlung von hohen Gewinnen, die begünstigt durch die vielfach übertriebene „Verstetigung der Dividendenausschüttungen" in völlig unzulänglicher Weise an die Eigentümer des Unternehmens weitergegeben werden, ist ein Unternehmen nahezu zwangsläufig zu Wachstum gezwungen; die Frage extern oder intern spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle. Der Ansatz der Monopolkommission, auch rein internes Wachstum durch eine Entflechtungsregelung zu begrenzen, hat daher zwar eine gewisse Konsequenz für sich. Ich bleibe aber dabei, daß zumindest unter den gegenwärtigen Umständen jede Entflechtungsregelung im Gesetz auf ganz überwiegende Bedenken stoßen müßte.

Allerdings bin ich auch nicht der Meinung, daß im Bereich der Großfusionen alles in bester Ordnung ist. Vielmehr ziehe ich aus dem bereits erwähnten Unbehagen die Schlußfolgerung, daß Wettbewerb, wo immer möglich, gestärkt und gegen jede Form von Erstarrung geschützt werden muß. Gefahren drohen nicht nur aus Vermachtungen im Markt, sondern auch durch eine übersteigerte staatliche Reglementierung und eine wohlmeinende Bürokratie. Es gibt in der Bundesrepublik noch zahlreiche Märkte, auf denen durch staatliche Normen und Eingriffe sich ein freier Wettbewerb nicht entfalten kann. Die Erhaltung und Wiederherstellung offener Märkte, nach innen wie nach außen, ist unverzichtbarer Bestandteil einer funktionalen Wettbewerbspolitik. Deregulierung und Privatisierung, Abbau von bürokratischen Hemmnissen, die Auflockerung staatlicher Monopole und die Öffnung öffentlicher Dienstleistungen für private Anbieter einerseits, die Offenhaltung der Grenzen für den Wettbewerb nach außen, also eine liberale Außenhandelspolitik andererseits – all dies muß noch viel intensiver und konsequenter als bisher angegangen werden.

Außerdem müssen die vorhandenen Instrumente im geltenden Recht bis zur Neige ausgeschöpft werden. Da die entscheidenden Überlegungen des Bundeskartellamtes nicht veröffentlicht werden, ist eine sinnvolle Diskussion über den konkreten Fall Daimler-Benz/AEG an dieser Stelle nicht möglich. Mich beunruhigen weniger die recht theoretischen Befürchtungen der Monopolkommission, die eine verstärkte gleichförmige Ausrichtung des Wettbewerbsverhaltens auf bestimmten Oligopolmärkten für möglich hält. Wohl sehe ich gewisse Anzeichen für eine Verengung der Anbieterseite in bestimmten sensiblen Bereichen der Wehrtechnik, die sehr sorgfältiger Beobachtung bedürfen. Den Vorschlag der Monopolkommission, bei Nichtuntersagung von Großfusionen für mehr Transparenz durch die Veröffentlichung der maßgebenden Entscheidungsgründe des Bundeskartellamtes zu sorgen, unterstütze ich deshalb.

Begrenzung der Bankenmacht

Schließlich stellt der Einfluß der Banken ein besonderes Problem dar. Dieser Komplex spielt auch in den Überlegungen der Monopolkommission zum Fall Daimler-Benz/AEG – zu Recht – eine wichtige Rolle. Es zeugt zumindest von schlechtem Stil, wenn die Banken, wie behauptet wird, aktiv an derartigen Großfusionen mitwirken oder der Umgehung der Fusionskontrolle durch sogenannte 24,9-%-Beteiligungen ihre Hand reichen. Darum geht es hier nicht. Vielmehr besteht die Problematik von Großfusionen wieder einmal in der Gretchenfrage nach der Macht der Banken. Bei ihnen kumulieren sich Einflußmöglichkeiten durch Kreditgewährung, Anteilsbesitz, Vollmachtsstimmrecht und Aufsichtsratsmandate. An dieser Konstellation hat sich in den letzten Jahren nichts Entscheidendes geändert.

Diese Machtkonzentration und das darauf beruhende Einflußpotential sind so erheblich, daß ich aus ordnungspolitischen Gründen unverändert eine gesetzliche Begrenzung für erforderlich halte. Ich kann die Gründe hierfür hier im einzelnen nicht darlegen und verweise deshalb auf meine Ausführungen auf dem XIII. Deutschen Bankentag 1979 in Bonn. Sicher scheint mir, daß ein gesetzgeberischer Ansatz am ehesten beim Anteilsbesitz möglich und sinnvoll sein dürfte. Wettbewerb ist das genialste – und ich füge hinzu: auf Dauer einzig wirksame – Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Dieses institutionelle Gegengewicht gegen Banken-

macht zu stärken ist ein legitimes Anliegen liberaler Wirtschaftspolitik. Ich weiß, daß die Diskussion hierüber nicht einfach sein wird. Sie muß aber durchgestanden werden. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs muß in einem so sensiblen und entscheidenden Bereich wie dem der Bankenmacht über jeden Zweifel erhaben sein. Nur so ist unsere freiheitliche Wirtschaftsordnung gegen ideologische Systemveränderer und wirtschaftsfeindliche Weltverbesserer auf Dauer gefeit.

Uwe Jens

Großfusionen: Eine Gefahr für die Marktwirtschaft

Die Diskussion über ein generelles Verbot oder eine scharfe Kontrolle von Großfusionen ist nicht neu. 1979 hat Senator Kennedy in den Vereinigten Staaten den Entwurf eines Small Business Protection Act eingebracht. Vorgesehen war darin ein absolutes Zusammenschlußverbot zwischen Großunternehmen mit je 2 Mrd. US-Dollar Jahresumsatz. Auf Drängen der Sozialdemokraten wurde 1980 in der Bundesrepublik in die 4. GWB-Novelle eine sogenannte Großfusionsvermutung aufgenommen. Danach wird die Entstehung oder Verstärkung einer überragenden Marktstellung vermutet, wenn die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen Umsatzerlöse von insgesamt 12 Mrd. DM ausweisen. Zum ersten Mal hatte der Gesetzgeber damit die besonderen Gefahren für den Wettbewerb konkretisiert, die durch Großfusionen entstehen können. Allerdings wurde durch diese bloße Vermutung nicht die besondere Prüfung der überragenden Marktstellung und der Wettbewerbsbedingungen außer Kraft gesetzt.

Besondere Brisanz erhielt die Diskussion über eine Verschärfung der Fusionskontrolle durch den Zusammenschluß von Daimler-Benz mit AEG. Mit einem Schlage wurde dadurch der größte deutsche Industriekonzern geschaffen mit einem Gesamtumsatz von 65 Mrd. DM in diesem Jahr. Vorher hatte sich Daimler-Benz die Entscheidungsgewalt bei MTU und Dornier gesichert und schuf damit einen bedeutenden bundesrepublikanischen Rüstungskonzern. Diese Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten im Rüstungsbereich erregte ebenfalls besonderes Mißtrauen. Immerhin ist die Einflußnahme der Groß- und besonders der Rüstungsindustrie auf die Politik der Nationalsozialisten in einer Zeit unseligen Angedenkens noch in guter Erinnerung. Im übrigen gehen stets von spektakulären Fusionsfällen bestimmte Sogwirkungen aus. In den Vereinigten Staaten ist seit langem ein Trend zur verstärkten Fusionstätigkeit festzustellen, und selbst die Bundesrepublik verzeichnete 1985 mit 709 Unternehmenszusammenschlüssen ein negatives Rekordergebnis.

Dank gebührt der Monopolkommission, daß sie sofort in ihrem sechsten und jüngsten Hauptgutachten vom Juli 1986 gesetzlichen Novellierungsbedarf feststellt für die „Behandlung von Großfusionen" (vgl. 6. Hauptgutachten, Ziffer 468-483). Dieser Vorschlag rief großes öffentliches Aufsehen hervor – mit stark differenziertem Echo. Die FAZ lag mit ihrer Kritik auf modischer Welle: Es gäbe keine stichhaltigen Argumente gegen Größe, außer es liegt eine Verringerung der Marktzutrittschancen für potentielle Wettbewerber vor! Das Handelsblatt hatte dagegen in seinem Kommentar einen anderen Blickwinkel. Es unterstreicht die Gefahr, daß die Politik zur Rücksichtnahme auf die Konzerne verpflichtet werden kann und ergänzt: „Großunternehmen sind nicht mehr Objekt, sondern Partner der Politik". „Sie haben eine andere ordnungspolitische Qualität als ein mittelständisches Unternehmen, und deshalb ist eine Fusion in diesem Bereich mehr als die Addition von Marktanteilen!" Die verhältnismäßig konkreten Novellierungsvorschläge der Monopolkommission wurden jedoch vom Kommentator des Handelsblattes ebenfalls abgelehnt und bisher kaum intensiver diskutiert.

Erheblicher Einfluß

Die Begründung der Monopolkommission für eine besondere Kontrolle der Großfusionen liegt auf wettbewerbs- und gesellschaftspolitischer Ebene. Der § 23 a Absatz 1 GWB reichte für eine Untersagung der Daimler-Benz/AEG-Fusion trotz sorgfältiger Prüfung durch das Bundeskartellamt nicht aus. Durch Ressourcenzuführung würde auf keinen Fall eine marktbeherrschende Stellung auf einem Markt, auf dem AEG tätig ist, entstehen. Die Kommission geht davon aus, daß Zusammenschlüsse der hier zur Diskussion stehenden Größen jedoch

□ eine übergreifende Gesamtschau erfordern. Durch die bestehende Tendenz der Märkte entstehen eben besondere Probleme mit Auswirkung auf eine Vielzahl von anderen Märkten;

□ von gesellschaftspolitischer Bedeutung sind. Die ökonomische Machtzusammenballung kann zu unerwünschter Einflußnahme auf verschiedene politische Instanzen führen. Unternehmensentscheidungen von Konzernen dieser Größe berühren stets auch das Gemeinwohl.

Problematische Ministererlaubnis

Auch unserer Meinung nach sind diese Großfusionen eine latente Gefahr für eine marktwirtschaftliche Ordnung. Bereits heute haben Großkonzerne einen erheblichen Einfluß auf die demokratische Willensbildung und die politischen Entscheidungen in Bonn. Nachweisbar erhalten Wirtschaftszweige mit vorherrschend großen Unternehmen eher Subventionszahlungen verschiedener Art, und je größer ein Unternehmen, desto eher ist es vor dem Konkurs gefeit. Großkonzerne haben „ihren" Abgeordneten im Parlament und pflegen systematisch die Beziehungen zur Bürokratie und den Ministerien. Politische Entscheidungen gegen den Willen dieser Großunternehmen sind bereits heute in Bonn so gut wie nicht mehr möglich. Die politischen Privilegien der Großen zu Lasten der kleinen und mittleren Unternehmen sind anhand vieler Beispiele zu verdeutlichen. Die Gefahr, daß bei steigender Konzentration in der Wirtschaft letztendlich die Politik zum verlängerten Arm der Wirtschaft wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Wer es deshalb gut meint mit einer dezentralen Wirtschaftsordnung und einer funktionierenden Demokratie, muß eine weitere Machtzusammenballung in der Wirtschaft verhindern.

Wenden wir uns den Vorschlägen der Monopolkommission zur Begrenzung von Großfusionen im einzelnen zu. Mit Recht kritisiert die Kommission u. E., daß bei einer Nichtuntersagung von Großzusammenschlüssen die maßgebenden Entscheidungsgründe nicht veröffentlicht werden. Dieser Mangel wäre zu beseitigen, und zwar umgehend – möglicherweise durch eine entsprechende Weisung des Bundesministers für Wirtschaft. Die bestehende Ministererlaubnis für Großfusionen durch ein „Ministerverbot" zu ergänzen, stößt – wie die Kommission richtig feststellt – in der Praxis auf erhebliche Probleme. Auch ich kann mir nicht vorstellen, daß etwa der Zusammenschluß Daimler-Benz/AEG nach wettbewerbsrechtlicher Prüfung und Genehmigung durch das Bundeskartellamt vom Bundesministerium verboten worden wäre. Mit der Größe eines Unternehmens steigt – wie gesagt – sein gesamtwirtschaftlicher Einfluß. Für die Zusammenschlußgenehmigung hätten Betriebsräte und Gewerkschaften insbesondere bei der SPD und Unternehmer und Arbeitgeberverbände besonders bei der FDP/CDU massiv Einfluß genommen. Eine Verbotsmöglichkeit durch das Bundesministerium für Wirtschaft aus Gemeinwohlgründen kommt aus diesen und anderen Gründen deshalb wohl kaum in Frage.

Das Mehrheitsvotum der Monopolkommission schlägt für Großfusionen eine „Abkoppelung der Eingriffsschwelle" vom Tatbestand der Marktbeherrschung vor. Das Amt sollte Großzusammenschlüsse untersagen, wenn es nicht zur „Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen" kommt oder die zu erwartenden Verbesserungen nicht ausreichen, um die Verschlechterungen aufzuwiegen. Dieser Vorschlag knüpft wiederum an den „Wettbewerb" an und mißachtet die besondere gesellschaftspolitische Bedeutung der Großfusionen. Offen erscheint ferner, ob danach (siehe Ziffer 475) die Fusion von Daimler-Benz/AEG verhindert worden wäre. Die Untersagung derartiger konglomerater Unternehmenszusammenschlüsse bleibt auf alle Fälle besonders problematisch. Die Effizienz dieses Vorschlages scheint uns eben sehr begrenzt; jeder anstehende Fall droht zu einem politischen Spektakel zu werden.

Generelles Zusammenschlußverbot

Unbedenklich ist dagegen die erweiterte Einflußmöglichkeit des Amtes durch zusätzliche Beurteilungsspielräume. Schließlich gibt es im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen etliche sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe. Die geläufige und durchaus im allgemeinen akzeptable Argumentation, einer Behörde nur klare gesetzliche Vorschriften an die Hand zu geben, gilt u. E. in der Stringenz für das Wettbewerbsrecht nicht. Hier geht es um die Sicherung eines öffentlichen Gutes, um die Erhaltung unserer Ordnung, die stets in Gefahr ist, ausgehöhlt zu werden. Nur durch größere Ermessensentscheidungen durch das Amt kann verhindert werden, daß der Gesetzgeber nicht immer der eingetretenen wirtschaftlichen Entwicklung hinterherläuft.

Die Abkoppelung der Fusionskontrolle vom Marktbeherrschungstatbestand sollte deshalb nicht nur für Großfusionen gelten, sondern – wie von der SPD-Bundestagsfraktion vorgeschlagen – generell bei kontrollpflichtigen Unternehmenszusammenschlüssen. Die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung bzw. überra-

genden Marktstellung ergibt – ex definitione – bereits eine Marktsituation mit eingeschränktem Wettbewerb. Wer wettbewerbliche Strukturen will, muß dementsprechend mit der Fusionskontrolle früher ansetzen. Untersagungen von Fusionen sollten also bereits möglich sein, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen zu erwarten ist bzw. bei einer maßgeblichen Wettbewerbsbeschränkung.

Für Großfusionen wäre nach unserem Dafürhalten deshalb ein generelles Zusammenschlußverbot am besten, allerdings bei sehr hoher Umsatzgrenze von beispielsweise 20 Mrd. DM im Inland (oder mehr als 1 % des Bruttosozialprodukts). Das wäre eine klare ordnungspolitische Entscheidung! Der Hinweis dagegen, daß „Größe per se nicht bestraft werden kann", ist ein bekanntes Interessentenargument. Man kann jedoch getrost unterstellen, daß Zusammenschlüsse dieser Größenordnung den Wettbewerb stets direkt oder indirekt beschränken. Mit Mestmäcker (vgl. Die Aktiengesellschaft 7/86, S. 181) sind wir ferner der Ansicht, daß in diesem Fall die Ministererlaubnis entfallen muß. Geschieht dies nicht, ist zu befürchten, daß jede Großfusion letztendlich die Genehmigung durch den Bundesminister für Wirtschaft erhält. Diese extrem hohe Grenze für ein Verbot der Unternehmenszusammenschlüsse sollte sich im übrigen nur auf Inlandsaktivitäten beziehen. Für ein z. B. kleines Unternehmen in der Bundesrepublik mit großen Aktivitäten im Ausland wäre ein generelles Fusionsverbot kaum zu rechtfertigen. Hinzukommen sollte die ebenfalls seinerzeit in der Kennedy-Bill vorgesehene „cap and spin-off-Lösung", d. h. Überschreitungen der Grenze wären durchaus möglich, wenn das neue Unternehmen sich bereit erklärt, Unternehmensteile im Ausmaß „des die Grenze überschreitenden Umsatzanteils" abzustoßen. Auf diese Weise wäre mit dem Verbot der Großfusion eine freiwillige Entflechtungsregelung verbunden (vgl. Monopolkommission, 6. Hauptgutachten, Ziffer 478).

Allgemeine Entflechtungsregelung

Zu einem derartigen Verbot von Großfusionen gehört u. E. also eine allgemeine Entflechtungsregelung. Es wäre nicht einzusehen, daß in Zukunft Konzernen mit einem Inlandsumsatz von 20 Mrd. DM ein externes Wachstum verboten wäre und es gegen internes Wachstum bzw. gegen bestehende Konzerne mit bereits vorhandenem großen Inlandsumsatz an Instrumenten mangelt. Deshalb bedarf es ebenfalls der Einführung einer allgemeinen Entflechtungsregelung. Diese Entflechtung sollte immer dann möglich sein, wenn ein mißbräuchliches Verhalten auf längere Sicht festgestellt wird und dieser Mißbrauch durch strukturelle Ursachen bedingt ist. Die Entflechtung kommt damit keinesfalls immer bei vorhandenen Konzernen mit einem Inlandsumsatz von über 20 Mrd. DM zum Tragen. Wenn auch etwas allgemein, so ist diese Regelung dennoch an besondere Bedingungen geknüpft und begrenzt die Eingriffsmöglichkeiten des Kartellamtes. Um eine dezentrale Produktionsweise auch in der Energiewirtschaft zu erreichen, bedarf es möglicherweise besonderer gesetzlicher Maßnahmen, die aber ebenfalls dringend erforderlich wären.

Ob es gelingt, eine stringente Wettbewerbspolitik durchzusetzen, hängt von politischen Entscheidungen in der kommenden Legislaturperiode ab. Es gibt Anzeichen dafür, daß im Bundesministerium für Wirtschaft die wettbewerbspolitischen Weichen in eine neue Richtung gestellt werden sollen. In den Vereinigten Staaten drängt die Reagan-Administration auf Lockerung oder gar Abschaffung der Fusionskontrolle. Nach dem Motto, „Was gut ist für General Motors, ist gut für Amerika" sollen der amerikanischen Wirtschaft „die Hände frei gemacht werden" zur kräftigen Expansion auf internationalen Märkten – eine neue Variante des Dollar-Imperialismus, die auf theoretische Überlegungen der Chicagoer Schule zurückgeht. Hiernach wird der bei uns seit langem geltende Strukturansatz in Frage gestellt, entscheidend sollen ausschließlich die Marktergebnisse sein. Die Wettbewerbspolitik hat lediglich dafür zu sorgen, daß der Markteintritt für Newcomer jederzeit offen bleibt. Durch Größe erhofft man sich weitere Skalenerträge in den Konzernen.

Dabei ist es u. E. höchst zweifelhaft, ob Großkonzerne auf dem Weltmarkt besondere Chancen haben. Die Produktion von Massengütern wird jedenfalls in Zukunft nicht in den USA oder in Europa stattfinden, sondern in Ländern mit niedrigerem Lohnniveau. Wer einen von der Wirtschaft unabhängigen Staat will, kann diese Philosophie wohl kaum gutheißen. Bereits heute gibt es auch in der Bundesrepublik Märkte, auf denen nur de jure, nicht aber de facto ein freier Markteintritt für Jungunternehmer besteht. Der Wettbewerb ist schließlich eine wesentliche Voraussetzung für den Rest an Konsumentensouveränität, den es unbedingt zu erhalten gilt. Wer jedoch den Wettbewerb wegen angenommener „economies of scale bzw. economies of scope" eleminieren will, beseitigt den letzten Einfluß der Verbraucher auf die Produktion. Es ergibt eben keinen Sinn, die Henne – den Wettbewerb – zu schlachten, um das Ei – die Skalenerträge – zu erhalten!