

Reitzner, Rudolf N.

Article

Fusionskontrolle - ein Instrument der Wirtschaftspolitik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Reitzner, Rudolf N. (1989) : Fusionskontrolle - ein Instrument der Wirtschaftspolitik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 15, Iss. 3, pp. 407-422

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332306>

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 – ein Instrument der Wirtschaftspolitik

Rudolf N. Reitzner

Im Rahmen der Wettbewerbspolitik hat die Fusionskontrolle traditionellerweise einen sehr hohen Stellenwert. Um diesen Umstand zu erklären, sei eingangs die Funktion von Wettbewerb innerhalb eines marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystems bzw. der Komplex Wettbewerbsintensität – Konzentration-Marktmacht skizziert. Anschließend wird auf die Fusionskontrolle in einigen Ländern eingegangen sowie die Frage diskutiert, welche Rolle eine – bislang nicht vorhandene – Fusionskontrolle in der österreichischen Wirtschaftspolitik spielen könnte.

Wettbewerbspolitik/Fusionskontrolle im marktwirtschaftlichen System

Ganz allgemein gesprochen ist die Wettbewerbspolitik einer von verschiedenen Politikbereichen, durch welche gesamtwirtschaftliche und soziale Ziele erreicht werden sollen. Ihre Aufgabe ist im wesentlichen darin zu sehen, daß sie Wettbewerb, also die Funktionsfähigkeit des „Marktmechanismus“ erhält: Wettbewerb übt auf die Unternehmen insofern Druck aus, als diese Güter/Dienstleistungen infolge Preiskonkurrenz möglichst effizient (kostensparend) herzustellen gezwungen sind, womit wiederum die Suche nach „besseren“ technischen Verfahren intensiviert wird; die Suche nach neuen, ertragreich zu verkaufenden Produkten erweitert die Wahlmöglichkeiten für die Konsumenten etc., etc. Insgesamt wird durch diesen Komplex von Suchprozessen die Annäherung an eine – im engen wirtschaftlichen Sinn – „effiziente Ressourcenallokation“ innerhalb von Branchen, innerhalb einer Volkswirtschaft usw. quasi automatisch vorangetrieben. Unter

diesen Voraussetzungen ist die Sicherung von Wettbewerb, d. h. die Unterbindung des Entstehens zu großer Konzentration von wirtschaftlicher Macht (= Ausschaltung der Wettbewerber infolge Marktmacht) schon aus rein ökonomischen Motiven unerlässlich. Als unerwünschte Konsequenz hoher wirtschaftlicher Konzentration ist neben der suboptimalen Ressourcenallokation der unzureichende unternehmensinterne „Modernisierungsdruck“ zu erwähnen. Hohe wirtschaftliche Konzentration auf – zumindest zeitweise – vor Auslandskonkurrenz geschützten Märkten vermindert daher auch tendenziell die Exportfähigkeit bzw. verstärkt die Importneigung. Außerdem führen überdurchschnittliche Profitraten in hochkonzentrierten Bereichen zu einer möglicherweise unerwünschten Einkommensverteilung innerhalb der Gesellschaft.

Die skizzierten Zusammenhänge führen zu der Konsequenz, daß Unternehmensübernahmen, Zusammenschlüsse, die einen hohen Konzentrationsgrad innerhalb einer Branche entstehen lassen (würden), zur Vermeidung bzw. Abschwächung der damit verbundenen negativen Effekte einer Fusionskontrolle unterworfen werden (sollen). Andererseits können Zusammenschlüsse kleinerer Unternehmen zu verstärktem Wettbewerb innerhalb einer Branche bzw. zu einem Ressourcetransfer von weniger profitablen zu effizienteren Bereichen führen und damit die Bemühungen um mehr Effizienz bei den Mitbewerbern beeinflussen; Vorgänge, die durch eine Fusionskontrolle nicht unterbunden werden sollen. „Rationale“ Fusionskontrolle muß daher die jeweilige Marktsituation, die Bedeutung der beteiligten Unternehmen sowie die Außenhandelsverflechtung der Branche berücksichtigen. Dabei kann die Fusionskontrolle entweder eher in Richtung auf eine Fall-zu-Fall-Abwägung der Vor- und Nachteile von Fusionen (und damit verbundener größerer Marktmacht) gehen, oder eher die generellen Struktureffekte von Fusionen und deren Auswirkungen auf den Wettbewerbsmechanismus prüfen. Als Kriterien zur Beurteilung der Fusionen können neben übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Zielen etwa soziale Ziele sowie für die ökonomische Analyse jeweils sektoriell betrachtet das bestehende Konzentrationsniveau und Zugangsbarrieren, die Unternehmensgrößenstruktur, die Außenhandelsorientierung und Importkonkurrenz, oder die technologische Entwicklung herangezogen werden. Es geht also nicht um ein generelles Fusionsverbot, sondern um eine möglichst aussagekräftige Kosten-Nutzen-Analyse (i. w. S.) und um darauf beruhende Entscheidungen. Die Frage nach der Verteilung der durch Fusionen möglicherweise entstehenden Vorteile kann die Wettbewerbspolitik wohl nicht behandeln; durch die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Wettbewerbs kann sie aber dafür sorgen, daß auch die Konsumenten von „Fusions-Gewinnen“ profitieren (Effizienzzuwachs, der aus Konkurrenzgründen zumindest teilweise über niedrigere Preise und/oder bessere Produkte an Konsumenten weitergegeben wird).

Über ihre ökonomische Funktion hinaus („Sicherung des Wettbewerbs“) spielt die Fusionskontrolle eine – durch die oben erwähnten

gesamtgesellschaftlichen – und sozialen Ziele angedeutete – Rolle im gesellschaftlichen Kräftespiel. Oder anders gesagt: Ihre ökonomische Funktion regelt gleichzeitig in einem gewissen Maße die Machtverteilung innerhalb der Gesellschaft. In diesem Zusammenhang seien auch die als häufige Fusionsmotive genannten Komponenten angeführt: Neben den zumindest vordergründig primär wirtschaftlichen Zielen, wie Gewinnerzielung, Kapazitätserweiterung, Produktionssteigerung, economies of scale (sowohl in produktionstechnischer als auch in finanzieller Hinsicht), Rationalisierung, Nutzung komplementärer Ressourcen, breitere Risikoverteilung durch Diversifikation, Ausnützen von Steuervorteilen etc. spielen Machtaspekte wie „Marktbereinigung“ (im Sinne von Stillegung bislang konkurrierender Kapazitäten), die Steigerung der Marktmacht oder gar die Errichtung von „Unternehmensimperien“ eine Rolle.

Fusionskontrolle in den USA und der BRD

USA

Das Bekenntnis zur „unbehinderten Interaktion der Wettbewerbskräfte“, also zum freien Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen, ist seit jeher wesentliches Element der Wirtschaftsordnung der USA. Trotzdem und gerade deshalb spielt die Fusionskontrolle in den USA seit langem eine bedeutende Rolle.

In den Vereinigten Staaten waren vor der großen Fusionswelle der letzten Jahre bereits zwischen 1887 und 1905, zwischen 1916 und 1929 und nach dem Zweiten Weltkrieg Perioden mit besonders zahlreichen Unternehmenszusammenschlüssen zu beobachten.

Der erste dieser Zeiträume war durch eine stark steigende wirtschaftliche Konzentration in verschiedenen Märkten infolge horizontaler Zusammenschlüsse gekennzeichnet (horizontale Integration von Unternehmen führt i. a. eher zu Marktmacht als z. B. zu economies of scale im produktionstechnischen Sinn). 1890 trat als erstes Anti-Trust-Gesetz der Sherman Act in Kraft.

In der zweiten dieser Perioden verschwanden zwar ca. 12.000 Firmen vom Markt, allerdings war sie v. a. durch Zusammenschlüsse im Bereich öffentlicher Versorgungsunternehmen geprägt und führte zu keinem eklatanten Zuwachs industrieller Konzentration. Es wird vermutet, daß die Anti-Trust-Gesetzgebung zu diesem Unterschied gegenüber der ersten Periode beigetragen hat (1914 wurden der Clayton Act und der Federal Trade Commission Act erlassen).

Im Zeitraum zwischen 1950 und Ende der sechziger Jahre (Fusionswellen in den fünfziger Jahren, Boom 1967/69) beeinflusste die Anti-Trust-Gesetzgebung² den Prozeß der Unternehmenszusammenschlüsse sehr wahrscheinlich noch stärker und trug so dazu bei, daß ein großer Teil der Zusammenschlüsse als „conglomerate-mergers“ zu bezeichnen

ist (in etwa Fusionen von Unternehmen, welche keine ähnlichen Produkte erzeugen und keine gegenseitige – auch nicht potentielle – Lieferverflechtung aufweisen). Als weitere mögliche Motive zur Bildung von Unternehmenskonglomeraten seien Wachstumshemmnisse innerhalb angestammter Märkte – welche die Alternative einer Diversifikation nahelegen – sowie die Strategie einer breiteren Risikostreuung, die zu einer ebensolchen führt, erwähnt. Infolge dieser Zusammenschlußtendenz dürfte das Konzentrationsniveau in der US-Wirtschaft zwar generell –, aber nur relativ schwach angestiegen sein³.

Der Fusionsboom der letzten Jahre (parallel zum Börsenboom 1985/87 und auch nach dem Börsenkrach im Oktober 1987) wird durch ein sprunghaftes Ansteigen der Zusammenschlüsse dokumentiert: Von rund 1600 Fusionen/1980 auf über 4000 Fusionen/1986, wobei die zunehmende Zahl von „Größt-Fusionen“ als ein Charakteristikum dieser – noch nicht abgeschlossenen – Phase anzusehen ist. Offensichtlich können sich infolge neuer Übernahmestrategien und damit verbundener Finanzierungsformen auch sehr große Unternehmen nur unzureichend vor Übernahmen schützen. Demzufolge ist in den USA auch die Diskussion über einen „Ausverkauf“ an japanische und europäische (v. a. deutsche und britische) Unternehmen intensiver geworden. Weitere Merkmale dieser Entwicklung sind häufig im Anschluß an Übernahmen vorgenommene Zerschlagungen von Unternehmen bzw. das sehr oft zu beobachtende, zumindest teilweise rückgängigmachen von Zusammenschlüssen innerhalb kurzer Zeit.

Die amerikanische Fusionskontrolle war offensichtlich nicht dazu geeignet, den skizzierten Prozeß wesentlich zu beeinflussen. Dessenungeachtet seien deren Grundzüge angedeutet.

In Fragen der Wettbewerbspolitik sind in erster Linie die „Antitrust Division“ (Division) des Justizministeriums und das „Bureau of Competition“ der Federal Trade Commission (FTC) tätig. Primäres Instrument der US-Antitrust-Gesetzgebung ist der – bereits erwähnte – Clayton-Act. Dessen Abschnitt 7 untersagt, wie oben angedeutet, alle Arten von Unternehmenszusammenschlüssen, die zu einer substantiellen Verringerung des Wettbewerbs führen. Abschnitt 7A – eine Erweiterung des Gesetzes, die durch den „Hart-Scott-Rodino Act“/76 zustande kam – schreibt Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung für den Fall der Fusions- oder Akquisitionsabsicht eine Benachrichtigung (durch Übernehmer und das zu übernehmende Unternehmen) der FTC und der Division vor (= gemeinsame Durchsetzung der Gesetze durch FTC und Division). Zusammenschlüsse können demnach erst nach einer bestimmten Warteperiode realisiert werden. Die Notifikation muß gewisse Formvorschriften berücksichtigen und ausreichende Information zur Beurteilung des Vorhabens durch FTC und Division enthalten. Beabsichtigte Zusammenschlüsse können untersagt –, bereits vollzogene Transaktionen rückgängig gemacht werden. Derzeit wird ein Vorschlag zur Erleichterung des Meldeverfahrens diskutiert (Befreiung von Akquisitionen, welche zu einem Stimmrechtsanteil von höchstens 10 Prozent führen).

Einige weitere Reformvorschläge seien im folgenden erwähnt: Durch eine Ergänzung von Abschnitt 7/Clayton Act sollte eine klarere Unterscheidung zwischen prokompetitiven – bzw. neutralen Zusammenschlüssen und solchen mit „höchstwahrscheinlich preisstegernden“ Wirkungen getroffen werden. Ein weiterer Vorschlag betrifft die Klarstellung von Bedingungen für die Anwendung der Antitrust-Regelungen in transnationalen Fällen. Die Division verlangt eine Erleichterung für kleinere Unternehmen hinsichtlich der „interlocking corporate directorships“; derzeit sind solche gemeinsame Unternehmensleiter für konkurrierende Firmen generell verboten. Die derzeit hinsichtlich des Versicherungssektors bestehende Nichtanwendbarkeit der Anti-Trust-Bestimmungen (daher auch bezüglich Fusionen) wäre durch eine Gesetzesänderung (Mc Carran-Ferguson Act) zu beseitigen. Schließlich sei die mit Jahresanfang 1989 in Kraft getretene Anwendung der Fusionsbestimmungen im Luftverkehrsbereich (dieser war auch diesbezüglich bislang der Kontrolle durch das US-Verkehrsministerium unterworfen) angeführt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß trotz der umfang- und traditionsreichen US-Fusionskontrollmechanismen – bzw. der laufenden Bemühungen um ihre Vervollkommenung – deren Wirksamkeit im letzten Jahrzehnt nachgelassen hat. Ursachen dafür liegen in einem mit Antritt der Reagan-Administration einsetzenden Liberalisierungs- und Deregulierungsprozeß, der von einem immer stärker werdenden Einfluß der sogenannten Chicago School in den erwähnten Behörden begleitet war; damit wurden die bislang dominierenden Vorstellungen der sogenannten Harvard School in den Hintergrund gedrängt. Diese Entwicklung fand 1986 einen Höhepunkt, als legislative Vorschläge eine gänzliche Beseitigung der Fusionskontrolle vorsahen. Unternehmenszusammenschlüsse – auch horizontale – werden nun vielfach als Mittel zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Unternehmen auf internationalen Märkten angesehen.

BRD

Die Geschichte der deutschen Kartell-Gesetzgebung ist im Vergleich zur amerikanischen wesentlich „jünger“. Zwar gab es schon vor dem Ersten Weltkrieg Versuche zur Einführung einer Kartellkontrolle, es kam aber erst 1923 zu einer „Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen“ (= Kartellgesetz), welches u. a. die Schaffung eines Kartellgerichtes beim Reichswirtschaftsgericht vorschrieb. (Bis dahin wurden wettbewerbsbeschränkende Abmachungen gemäß dem Postulat der Vertragsfreiheit generell als gesetzmäßig angesehen, solange sie nicht gegen die „guten Sitten“ verstießen.) Die Hochphase der Konzentrationsbewegung in der deutschen Industrie⁴ während der zwanziger Jahre wurde dadurch nicht verhindert; das Gesetz enthielt keine wirksamen Instrumente zur Kontrolle wirtschaftlicher Konzentration.

Nach dem Zweiten Weltkrieg führten die Alliierten ein Dekonzentrations- und Dekartellierungsprogramm durch, welches auf dem Potsdamer Abkommen beruhte (welches u. a. die Beseitigung der exzessiven wirtschaftlichen Machtkonzentration Deutschlands vorsah). Amerikaner, Briten und Franzosen setzten dementsprechend 1946 und 1947 Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Kraft, die bis 1957 in Geltung blieben und in erster Linie die Bereiche Kohle und Stahl, Chemie, Filmindustrie sowie den Bankensektor berührten.

Im Jahre 1957 wurde das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erlassen, welches zur Aufrechterhaltung des freien Wettbewerbs dienen sollte (seit 1949 stützt sich die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung sozusagen offiziell auf das marktwirtschaftliche Prinzip). Die im Gesetzes-Entwurf enthaltenen Bestimmungen zur Fusionskontrolle wurden allerdings wieder eliminiert; erst 1973 wurde neben einer strengeren Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und dem Preisbindungsverbot auch das Verbot bestimmter Unternehmenszusammenschlüsse eingeführt.

Der dritte Abschnitt des GWB behandelt die Problematik „Marktbeherrschende Unternehmen“ und damit auch das Thema Fusionskontrolle. § 22 GWB definiert das marktbeherrschende Unternehmen und legt fest, daß die Kartellbehörde marktbeherrschenden Unternehmen ein mißbräuchliches Verhalten untersagen kann.

Gemäß § 23 GWB sind Unternehmenszusammenschlüsse dem Bundeskartellamt anzuzeigen, wenn durch den Zusammenschluß ein Marktanteil von mindestens 20 Prozent erreicht wird, oder die beteiligten Unternehmen insgesamt mindestens 10.000 Beschäftigte oder Umsatzerlöse von mindestens 500 Millionen DM hatten (im letzten Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluß). Ein Zusammenschlußvorhaben ist – unbeschadet der obigen Anzeigepflicht – gemäß § 24a GWB jedenfalls anzumelden, wenn eines der beteiligten Unternehmen Umsatzerlöse von mindestens 2 Milliarden DM aufwies oder mindestens zwei der beteiligten Unternehmen Umsätze von jeweils einer Milliarde DM hatten. Als Zusammenschluß gelten Vermögenserwerb zu wesentlichen Teilen und der Erwerb von stimmberechtigten Anteilen, der zu einem Kapitalanteil von mindestens 25 Prozent, mindestens 50 Prozent, oder zu einer Mehrheitsbeteiligung im Sinne des Aktiengesetzes führt⁵⁾; weiters gelten Verträge, durch die ein Konzern gebildet oder erweitert wird, Gewinnabführungsverträge, Betriebsüberlassungs- und Betriebsführungsverträge, die Herbeiführung von Personengleichheit von mindestens der Hälfte der Aufsichtsrats- oder Vorstandsmitglieder oder der Mitglieder eines sonstigen zur Geschäftsführung berufenen Organs sowie jede sonstige Unternehmensverbindung, durch die ein beherrschender Einfluß auf ein anderes Unternehmen ausgeübt werden kann, als Zusammenschluß. Anzeigepflichtig sind im Falle der Verschmelzung die Inhaber oder Vertreter des aufnehmenden oder neugebildeten Unternehmens, ansonsten die Inhaber der beteiligten Unternehmen, unter Umständen auch die Anteilsveräußerer. Die Anzeige hat

u. a. auch Angaben bezüglich Marktanteil, Beschäftigtenzahl und Umsätzen zu enthalten.

§ 23a GWB nennt die Umstände, die im Falle eines Zusammenschlusses – unbeschadet § 23 – das Entstehen oder die Verstärkung einer überragenden Marktstellung vermuten lassen (Untersagungsvermutung).

Nach § 24 GWB werden Zusammenschlüsse, die eine marktbeherrschende Stellung entstehen lassen oder verstärken würden, vom Bundeskartellamt untersagt; es sei denn, daß eine durch den Zusammenschluß bedingte Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen die Nachteile der Marktbeherrschung wettmachen würde. Bereits vollzogene Zusammenschlüsse können binnen Jahresfrist untersagt werden. Sofern nicht der Bundesminister für Wirtschaft die Erlaubnis zum Zusammenschluß erteilt, ist ein vom Bundeskartellamt untersagter Zusammenschluß aufzulösen. Der genannte Bundesminister erteilt die Erlaubnis, wenn die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen wird, oder ein überragendes Interesse der Allgemeinheit besteht; die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes ist zu berücksichtigen.

Zusammenschlüsse von Unternehmen, die insgesamt weniger als 500 Millionen DM Umsatz erreichen, oder bei denen sich ein unabhängiges Unternehmen mit weniger als 50 Millionen DM Umsatz einem Unternehmen mit weniger als 1 Milliarde DM Umsatz anschließt, werden vom Bundeskartellamt nicht untersagt. Schließlich ist auf die Einrichtung einer Monopolkommission (§ 24b GWB) hinzuweisen, welche die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der BRD und die Anwendung der §§ 22 bis 24a GWB zu begutachten hat.

Seit Einführung der Fusionskontrolle (73) wurden bis inkl. 1987 fast 8300 Fusionen gemäß § 23 GWB angezeigt. Rund $\frac{1}{3}$ davon wurden als horizontale, ca. 15 Prozent als vertikale und etwa 18 Prozent als Zusammenschlüsse in Konglomerat-Form eingestuft. Knapp 2000 dieser Zusammenschlüsse betrafen Joint-ventures, der weitaus überwiegende Teil (ca. 73 Prozent) wurde durch Vermögens- und Anteilerwerb herbeigeführt, nur knapp 4 Prozent betrafen interlocking directorates und vertragliche und sonstige Verbindungen. Seit 1984 hat die Zahl der Zusammenschlüsse von Jahr zu Jahr stark zugenommen (auch 1988 dürfte sich diese Entwicklung fortgesetzt haben), wobei auch in der BRD die Zunahme bei den sehr großen Zusammenschlüssen (mit Umsätzen des erworbenen Unternehmens von über 2 Milliarden DM) auffällt. Ein großer Teil der steigenden Zahl von angezeigten Zusammenschlüssen (1987 gegenüber 1986) betraf solche unterhalb der „Kontrollschwelle“, war also von eher geringfügiger wettbewerblicher Bedeutung. Der Anteil der als wettbewerblich relevant eingestuft – und damit eingehend geprüften – Fusionen liegt bei 10 Prozent.

Seit 1973 wurden vom Bundeskartellamt insgesamt 76 Fusionen untersagt. 18 davon betrafen das Pressewesen (12 Untersagungen mittlerweile rechtskräftig, eine Entscheidung wurde gerichtlich revi-

diert); allein zwischen Mitte 1987 und Mitte 1988 wurden 4 Zusammenschlußvorhaben im Pressebereich untersagt. Die sehr klein anmutenden Zahl (76 Untersagungen) ist insofern zu relativieren, daß seit 1973 knapp 150 Zusammenschlußvorhaben im Zuge informeller Gespräche mit dem Bundeskartellamt aufgegeben wurden bzw. infolge formeller Verhandlungen weitere Vorhaben aufgegeben (Verbotsandrohung) oder abgeändert wurden.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, daß die weiterhin zunehmenden Fusionsbestrebungen ein wesentliches Element des gegenwärtigen Umstrukturierungs- und wettbewerblichen Anpassungsprozesses darstellen. Damit wird auch das Spannungsverhältnis zwischen wettbewerbspolitischen und industriepolitischen Zielen (vor allem im Hinblick auf internationale Wettbewerbsfähigkeit und die im Zusammenhang damit häufig geforderte Marktmacht) angedeutet. Auch die Ministerbefugnis des § 24 weist auf diesen „trade off“ hin.

Vor allem die außerordentlich starke Konzentrationsbewegung im Handelsbereich (besonders im Lebensmitteleinzelhandel, wo 1987 ein Gesamtumsatz von über 13 Milliarden DM von Zusammenschlüssen betroffen war) sowie ein wohl auch damit verbundener Trend zu wettbewerbsbehindernden Praktiken großer Unternehmen führten im Oktober 1988 zu einem Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums zur fünften Änderung des GWB, der u. a. eine Änderung des § 23 vorsieht. Demnach kann das Bundeskartellamt unabhängig von der Höhe des Beteiligungserwerbs „Zusammenschlüsse“ verbieten, wenn der Erwerb und die Umstände seiner Nutzung eine wettbewerblich erhebliche Einflußnahme auf das Verhalten des teilweise erworbenen Unternehmens bedeuten. Dies würde für diese Fälle den Auftrag zur Entflechtung mit sich bringen. Damit mischen sich in § 23 künftig Elemente der Zusammenschlußkontrolle und der Verhaltenskontrolle. Weiters sollen die für Zusammenschlüsse vorgesehenen Anteilsgrenzen auch gelten, wenn sie durch Kapitalerwerb (bisher Stimmrechte) erreicht werden. Neben den erwähnten Änderungen sollen die bisher teilweise ausgenommenen Bereiche Banken, Versicherungen, Transport sowie die Energiewirtschaft stärker in den Wettbewerb einbezogen werden. Der nur geringfügig geänderte Entwurf soll Anfang 1990 in Kraft treten.

Der Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen

Im April 1988 legte die Kommission dem Rat eine überarbeitete Fassung eines Verordnungsvorschlages (erster Vorschlag 1973, seither dreimalige Abänderung) vor, welcher auf vier Grundprinzipien beruht: Beschränkung der Kontrolle auf große Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung; Gebot zur vorherigen Anmeldung von Fusionsvorhaben; Verbot wettbewerbsschädlicher Zusammenschlüsse verbunden mit der Möglichkeit, Ausnahmen vom Verbot zu gewähren;

enge Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten im Verfahren. Durch den Entwurf sollen die bestehenden Wettbewerbsregeln ergänzt und tendenziell wettbewerbsschädliche Konzentrationen kontrolliert werden; dadurch soll die Wettbewerbsintensität – und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft – erhalten werden. Auch die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten einzelner nationaler Behörden, die nur die Inlandswirkungen von Zusammenschlüssen berücksichtigen, begründen die Notwendigkeit einer Kontrolle auf EG-Ebene. Fusionen mit nationalem Charakter sollen der Behandlung durch die Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Der Verordnungsvorschlag betrifft wie gesagt Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung (Art. 1/1); eine solche ist dann gegeben, wenn mindestens zwei der fusionierenden Unternehmen ihren wesentlichen Tätigkeitsbereich innerhalb der EG jeweils in einem Mitgliedstaat haben, oder wenn diese Unternehmen ihren wesentlichen Tätigkeitsbereich zwar in demselben Mitgliedstaat haben, aber mindestens eines davon, z. B. durch Tochtergesellschaften in erheblichem Umfang auch in anderen Mitgliedstaaten tätig ist. Gemäß Art. 1/3 hat ein Zusammenschluß keine gemeinschaftsweite Bedeutung, wenn der Weltgesamtumsatz der Unternehmen maximal 1 Milliarde ECU (= 14,5 Milliarden Schilling) beträgt oder wenn der Gesamtumsatz zwar über 1 Milliarde ECU beträgt, der Weltumsatz des zu erwerbenden Unternehmens aber unter 50 Millionen ECU (= ca. 725 Millionen Schilling) liegt, bzw. die Unternehmen über 75 Prozent ihres EG-Umsatzes in demselben Mitgliedstaat erzielen.

Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind Zusammenschlüsse, die in diesem oder einem wesentlichen Teil desselben eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken. Zusammenschlüsse, die zu einem Marktanteil von weniger als 20 Prozent führen, gelten als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar; es sei denn, es wird dennoch eine marktbeherrschende Stellung begründet/verstärkt (zur Beurteilung sind vor allem die in Art. 2/2 genannten qualitativen Kriterien wie z. B. wirtschaftliche Macht, Finanzkraft, Wahlmöglichkeiten für Lieferanten und Verbraucher, Marktzutrittsschranken etc. heranzuziehen). Die Kommission kann Fusionen genehmigen, wenn sie z. B. „zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung, zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts oder zur Verbesserung der Wettbewerbsstruktur ... unter angemessener Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen sowie der Interessen der Verbraucher beitragen“ (Art. 2/4).

Artikel 3 definiert Zusammenschlüsse, wobei – ähnlich wie in § 23 GWB – Anteils- und Vermögenserwerb sowie die Erlangung der Kontrolle über Unternehmen durch diverse Rechte oder Verträge genannt werden. Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung sind vor ihrer Durchführung bei der Kommission anzumelden (Art. 4); bei Einleitung eines Verfahrens durch die Kommission ist der Vollzug des Zusammenschlusses bis zur Entscheidung aufzuschieben (Art. 7). Zusammenschlüsse können – siehe oben – untersagt werden, bereits

vollzogene Zusammenschlüsse sind auf Anordnung aufzulösen (Art. 8). Auf Ersuchen der Kommission nehmen die Behörden der Mitgliedstaaten Nachprüfungen bei den fusionierenden Unternehmen vor (Art. 11). Für Verstöße gegen die vorgeschlagene Verordnung sind Geldstrafen vorgesehen, die im Falle des unzulässigen Vollzuges eines Zusammenschlusses bis zu 10 Prozent des Wertes der zusammengefaßten Vermögenswerte betragen können (Art. 13). Entscheidungen der Kommission können durch den Europäischen Gerichtshof nachgeprüft werden (Art. 21).

Der vorliegende Verordnungsvorschlag wurde seitens des bundesdeutschen Kartellamtes deutlich kritisiert: Nachdem die strengere Fusionskontrolle in der BRD bei Verabschiedung der Verordnung nur noch bei relativ kleinen Unternehmen oder bei Minderheitsbeteiligungen anzuwenden wäre, werde das Fusionskontrollsystem der BRD zur Gänze in Frage gestellt. Auch Großbritannien sprach sich für eine höhere „Aufgriffsschwelle“ aus (ebenso wie die BRD für 10 Mrd. ECU), während die kleinen EG-Staaten auch eine mittlerweile von der Kommission angeregte Schwelle von 2 Mrd. ECU (ab 1993; bis dahin 5 Mrd. ECU) als zu hoch empfanden. Jüngeren Meldungen nach zu schließen scheint sich folgender „Kompromiß“ abzuzeichnen: Aufgriffsschwelle 5 Mrd. ECU (= 73 Mrd. S; „unbefristet“); keine Kontrolle von Zusammenschlüssen, wenn mehr als zwei Drittel der Gesamtumsätze der beteiligten Unternehmen in einem einzigen EG-Staat erzielt werden (ursprünglich 75 Prozent), bzw. wenn innerhalb der EG weniger als 300 Mio. ECU umgesetzt werden.

An dieser Stelle sei der skizzierte Vorschlag nur noch insofern kommentiert, als auf die durch Art. 2 vorgesehene Vermengung wettbewerbs- und industriepolitischer (Art. 2/4) Ziele hingewiesen wird; die Vermutung liegt nahe, daß im Zweifelsfall eher die Wettbewerbsfähigkeit „nach Außen“ (und damit der industriepolitische Aspekt) als entscheidend angesehen werden wird.

Kleine „offene Volkswirtschaften“, der Fall Österreich

Nachdem die Funktion einer Fusionskontrolle anhand des Beispiels zweier dominierender, marktwirtschaftlich orientierter Industriestaaten sowie der vorgeschlagenen Regelung für die Europäische Gemeinschaft – Territorien innerhalb derer ein Großteil der sehr großen, zumeist weltweit agierenden Unternehmen ihren Sitz hat – skizziert wurde, soll abschließend auf deren mögliche Bedeutung für ein stark außenhandelsorientiertes Land wie Österreich eingegangen werden. Eingangs sei auf Möglichkeiten zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen in einigen von der Größenordnung her mit Österreich vergleichbaren Ländern hingewiesen.

Schweiz: Das im Juli 1986 in Kraft getretene Kartellgesetz ermöglicht es den Behörden festzustellen, ob eine Fusion den Wettbewerb ungerechtfertigt behindert. Es ist keine zwingende Meldung von Fusionen

vorgesehen. Die Kartellkommission kann Fusionen weder verbieten noch rückgängig machen; sie kann den Unternehmen lediglich ein wettbewerbsverträgliches Verhalten empfehlen. Der Wirtschaftsminister kann im Falle der Nichtbeachtung administrative Maßnahmen ergreifen.

Finnland: Mit einem im Oktober 1988 in Kraft getretenen neuen Wettbewerbsgesetz wurde ein – frei übersetzt – Amt für den freien Wettbewerb geschaffen, welches marktbeherrschende Unternehmen dazu verpflichten kann, ihre Fusionen und Akquisitionen zu melden. Es sieht keine regelmäßige Kontrolle vor.

Schweden: Die dortige Wettbewerbsgesetzgebung enthält keine Notifikationsverpflichtung für Zusammenschlüsse. Allerdings kann der „Wettbewerbs-Ombudsmann“ Informationen von Unternehmen bezüglich deren Akquisitionsabsichten einholen. Fusionen können verboten werden, wenn sie zur Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung führen und dies dem öffentlichen Interesse entgegensteht.

Irland: Für Zusammenschlüsse sind sowohl ein Meldevorgang als auch ein Prüfungsverfahren mit Verbotsmöglichkeit vorgesehen, in welches seit dem Inkrafttreten des Restrictive Practices Act (1/88) die neue „Fair Trade Commission“ eingebunden ist.

Neuseeland: Große Fusionen können in gewissen Fällen (in Abhängigkeit von einem Marktbeherrschungs-Test) blockiert werden. Im öffentlichen Interesse gelegene Zusammenschlüsse können jedoch auch bei negativem Testresultat genehmigt werden; die Vorteile für die Öffentlichkeit müssen von den Unternehmen glaubhaft gemacht werden können (Commerce Act 1986).

Weiters sei auf einen Abänderungsvorschlag der norwegischen Regierung bezüglich des Preisgesetzes hingewiesen, durch welchen die rechtliche Grundlage für eine Fusionskontrolle geschaffen werden soll.

In Schweden, Irland oder Neuseeland besteht also die Möglichkeit, Fusionen zu untersagen (diese Kontrollsysteme beruhen – ähnlich wie in Frankreich und Großbritannien – auf einem am Einzelfall orientierten Ansatz). Gegenüber den USA und der BRD (auch gegenüber Japan und Kanada, Länder auf die hier nicht eingegangen wird) handelt es sich zwar um einen eingeschränkten Kontrollansatz, allerdings gehen die Möglichkeiten in diesen drei Ländern über diejenigen in der Schweiz, in Finnland sowie in Österreich hinaus.

Österreich

Das mit Jahresanfang 1989 in Kraft getretene neue Kartellgesetz 88 (= Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen) regelt im Abschnitt VIII die Einrichtung eines Kartellregisters. Dieses besteht aus drei Abteilungen, „in die Abteilung Z (sind) Zusammenschlüsse einzutragen“ (§ 70 KartG 88); Gegenstand der Eintragung ist in diesem Zusammenhang „die Anzeige von Zusammenschlüssen“

(§ 71.7), welche mit entsprechenden Angaben zu versehen ist (§ 73.[1]). § 148.(1) bestimmt, daß die gemäß KartG 1972 (§ 87) zu führenden Verzeichnisse – und damit auch das nach Branchen geordnete Verzeichnis der Zusammenschlüsse – weiterzuführen sind.

Im § 41 wird eine Begriffsbestimmung des Zusammenschlusses vorgenommen, die inhaltlich im wesentlichen dem alten § 49 entspricht: Als Zusammenschluß gelten der Erwerb (ganz oder zu einem wesentlichen Teil) eines Unternehmens durch einen Unternehmer v. a. durch Verschmelzung oder Umwandlung, der Rechtserwerb an der Betriebsstätte durch Betriebsüberlassungs- oder Betriebsführungsverträge, Anteilserwerb, der zu einer Beteiligung von mindestens 25 Prozent führt, die Herbeiführung von Personengleichheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder der zur Geschäftsführung berufenen Organe (oder der Aufsichtsräte) sowie sonstige Verbindungen von Unternehmen, aufgrund derer ein beherrschender Einfluß auf ein Unternehmen ausgeübt werden kann. Es sind nur solche Zusammenschlüsse zu berücksichtigen, die zu einem mindestens 5prozentigen gemeinsamen Marktanteil führen (bislang § 51 KartG 72). Zusammenschlüsse sind innerhalb Monatsfrist nach Zustandekommen dem Kartellgericht anzuzeigen (§ 42 [1]). Wie bisher ergeben sich aus der Tatsache eines Unternehmenszusammenschlusses keine Konsequenzen im Sinne etwa einer Feststellung des Konzentrationsgrades in der betreffenden Branche oder gar eines Fusionsverbotes.

Das KartG 88 sieht also keinerlei Fusionskontrolle vor, sondern legt verstärkten Wert auf die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmer. Das wird durch die Erweiterung der Begriffsbestimmung des § 34 deutlich: Neben den bisherigen quantitativen Kriterien – fehlender oder nur unwesentlicher Wettbewerb, Wettbewerb von höchstens zwei Unternehmern bei einem eigenen Marktanteil von über 5 Prozent, Zugehörigkeit zu den vier größten Unternehmern, wenn deren Marktanteil mindestens 80 Prozent beträgt – werden nun auch qualitative Merkmale zur Definition der Marktbeherrschung herangezogen. Als marktbeherrschend gelten Unternehmer auch dann, wenn der Unternehmer „eine im Verhältnis zu den anderen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat; dabei sind insbesondere die Finanzkraft, die Beziehungen zu anderen Unternehmern, die Zugangsmöglichkeiten zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten sowie die Umstände zu berücksichtigen, die den Marktzutritt für andere Unternehmer beschränken“ (§ 34 [1] 4). „Als marktbeherrschend gilt auch ein Unternehmer, der eine im Verhältnis zu seinen Abnehmern oder Lieferanten überragende Marktstellung hat; eine solche liegt insbesondere vor, wenn diese zur Vermeidung schwerwiegender betriebswirtschaftlicher Nachteile auf die Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehung angewiesen sind“ (§ 34 [2]). Auf Antrag hat das Kartellgericht den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu untersagen (§ 35).

Gemäß KartG 72 waren auch marktbeherrschende Unternehmen ins Kartellregister einzutragen. Das neue Gesetz sieht keine derartige Eintragung mehr vor, was im Hinblick auf die zitierten qualitativen

Merkmale bei der Definition der Marktbeherrschung als verständlich erscheint (die bisher bestehende Registerabteilung für marktbeherrschende Unternehmen ist gemäß § 148 (3) in Verbindung mit § 77 aufzubewahren). Erwähnt sei, daß auch die Eintragung von Zusammenschlüssen beinahe eliminiert worden wäre.

Die dargestellten Bestimmungen des österreichischen Kartellgesetzes belegen, daß sich der Gesetzgeber zwar der grundsätzlichen Bedeutung von wirtschaftlicher Konzentration im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsgeschehen völlig im klaren zu sein scheint, allerdings daraus nur einen Teil der möglichen Konsequenzen zieht: Das Entstehen (etwa durch Zusammenschluß) bzw. Weiterbestehen einer marktbeherrschenden Stellung wird nicht kontrolliert, lediglich deren Mißbrauch angreifbar gemacht. Diese einseitige Betonung der Verhaltenskontrolle kann dahingehend interpretiert werden, daß hohe wirtschaftliche Machtkonzentration entweder als mit dem Wettbewerb nicht unvereinbar angesehen wird, oder aber daß die aus einer Konzentration möglicherweise resultierenden Vorteile grundsätzlich und von vornherein als wichtiger angesehen werden als die damit verbundenen wettbewerbsverringernenden Tendenzen.

Zieht man einerseits die hohe Außenhandelsverflechtung Österreichs in Betracht und berücksichtigt andererseits die relative Kleinheit der meisten österreichischen Unternehmen (sofern nicht Töchter ausländischer Konzerne), so wird man für viele Unternehmenszusammenschlüsse eine „Unbedenklichkeit in wettbewerbspolitischer Hinsicht“ vermuten können. Mit anderen Worten: Offene Märkte (keine wesentlichen Zutrittsbarrieren), die Konkurrenz ausländischer Firmen, etc. sorgen dafür, daß sich negative wettbewerbsliche Folgen eines Zusammenschlusses in Grenzen halten oder überhaupt nicht ergeben. Allerdings kann man einen derartigen Sachverhalt nicht von vornherein und für alle österreichischen Teilmärkte voraussetzen.

Zwei Beispiele von Unternehmenszusammenschlüssen aus der jüngsten Vergangenheit verdeutlichen dies: Mitte 1988 fusionierten die Tullner Zuckerfabrik AG (dem Raiffeisen-Sektor angehörend) und die Sugana-Zucker GesmbH⁶. Bis dahin agierten die beiden Unternehmen auf einem durch das Zuckergesetz 1967 vor ausländischer Konkurrenz abgeschirmten „Markt“ (Abschöpfungsmechanismus für Importe), der zusätzlich durch amtliche Preisregelung (Festlegung von Höchstpreisen für Zucker) sowie eine ausgefeilte Kartellvereinbarung reglementiert war.

Die österreichische Gesetzeslage erlaubte also die maximal mögliche private Konzentration (Monopolbildung) in einem gänzlich geschützten Bereich, was letztlich seinen Ausdruck in überhöhten Konsumentenpreisen fand⁷. Der Inlandsmarkt ist nach wie vor abgeschirmt, die mittlerweile verwirklichte Preisherabsetzung dürfte in erster Linie auf die stark gestiegenen Zuckereinkäufe österreichischer Konsumenten im benachbarten Ausland zurückzuführen sein.

Beispiel 2: Nachdem sich die „Westdeutsche Allgemeine Zeitung“ mit 45 Prozent an der Kronen-Zeitung beteiligt hatte (11/87), wurden im

März des vorigen Jahres ebenfalls 45 Prozent der Kurier-Anteile übernommen, womit jeweils die Tatsache eines Zusammenschlusses (§ 49 KartG 72) gegeben war. Im Mai wurde die Kurier Zeitungsverlag und Druckerei AG und die Dichand & Falk GmbH (Krone GmbH) in der Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH zusammengeschlossen (50 Prozent Kurier, 50 Prozent Kronen KG). Gleichzeitig wurde die Gründung einer Mediaprint GmbH & Co. KG angekündigt (30 Prozent Kurier, 70 Prozent Kronen KG). Die beiden Zeitungen hatten 1987 einen Marktanteil bei Tageszeitungen von über 37 Prozent (Krone), bzw. knapp 18 Prozent (Kurier). Zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses war zwar – gemäß § 40 (1) KartG 72 – höchstwahrscheinlich keine Marktbeherrschung gegeben, nach Inkrafttreten des neuen Kartellgesetzes ist eine solche jedenfalls gegeben. Auf die besondere Bedeutung einer derartigen Konzentration im Medienbereich muß nicht näher eingegangen werden; es sei auf die weiter oben dargestellte Situation in der BRD hingewiesen, wo ein derartiger Zusammenschluß mit Sicherheit untersagt worden wäre. Die dortige Gesetzeslage und das diesbezügliche Vakuum in Österreich haben somit wesentlich zum jüngsten Eindringen bundesdeutscher Großunternehmen in den österreichischen Medienmarkt beigetragen (neben den WAZ-Transaktionen sei an das Springer-Engagement beim „Standard“ und den „Zusammenarbeitsvertrag“ zwischen Gruner & Jahr/Bertelsmann und dem „Cash flow“ erinnert).

Es wird also deutlich, daß eine Fusionskontrolle in Österreich nicht generell entbehrlich ist. Es kann weder von vornherein eine allgemeine Offenheit der österreichischen Märkte behauptet –, oder ein aus Konkurrenzgründen „immer“ erforderliches externes Unternehmenswachstum angenommen werden. Umgekehrt kann auch nicht eine den Strukturanpassungsprozeß – und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigende, rigide Zusammenschlußkontrolle vertreten werden. Vielmehr geht es um einen Modus, mit dem die dem Wettbewerbsprozeß inhärenten wettbewerbsbeseitigenden Tendenzen vor dem Eintreten gesamtgesellschaftlich betrachtet überwiegend schädlicher Wirkungen abgefangen werden können. Die Grundzüge eines auf die österreichischen Verhältnisse abgestimmten Instrumentariums könnten folgendermaßen angedeutet werden:

- Verpflichtung zur Anmeldung von Zusammenschlußvorhaben sowie deren strikte Durchsetzung, das heißt wirksame Sanktionierung der Nichtbefolgung;
- Einsatz des neu geschaffenen Instruments der Branchenuntersuchung (§ 112 (2) KartG 88) zur Vorbereitung von Entscheidungen bezüglich Fusionsvorhaben;
- Schaffung der Möglichkeit zur Untersagung von Zusammenschlüssen sowie zur Unternehmensentflechtung; zur Beurteilung wären in erster Linie Kriterien wie übergeordnete volkswirtschaftliche – und gesellschaftspolitische Ziele – wie z. B. im Medienbereich das Ziel Meinungsvielfalt – sowie die Wettbewerbsintensität bzw. bestehende Zugangsbarrieren auf den Teilmärkten heranzuziehen.

In Anbetracht des hohen Anteils ausländischer Unternehmen in vielen österreichischen Industriezweigen sowie der aktuellen Internationalisierungsbestrebungen österreichischer Firmen (auch durch Unternehmenskauf oder wesentliche Beteiligung) kommt eine vergleichsweise scharfe Fusionskontrolle wohl schon aus pragmatischen Gründen nicht in Betracht. Eine „maßvolle“ Fusionskontrolle scheint aber – auch unter Hinweis auf die Beispiele anderer kleiner Industriestaaten – möglich und sinnvoll zu sein und könnte zumindest die Funktion einer „Rute im Fenster“ erfüllen. Im Hinblick auf einen Ausverkauf österreichischer Unternehmen an ausländische Eigentümer sollten keine großen Hoffnungen an die Einführung einer Fusionskontrolle geknüpft werden: Eine Diskriminierung ausländischer Käufer ist in diesem Zusammenhang nicht realistisch. Ein derartiger Schutz – im Hinblick auf wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten durchaus wünschbar – müßte primär durch andere Instrumente (etwa im Aktienrecht) angestrebt werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß bei Einführung einer – auch moderaten – Fusionskontrolle nicht mit dem heute bestehenden „Apparat“ das Auslangen gefunden werden könnte; entsprechende Kostenerwägungen wäre daher in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Anmerkungen

- 1 Die folgende Skizze sollte nicht als eine „Apologetik der Marktwirtschaft“ verstanden werden; sie ist ein Versuch einer knappen Darstellung des „klassischen“ Argumentationsmusters.
- 2 Durch eine Änderung von Abschnitt 7 des Clayton Act (richtet sich gegen Fusionen, die zu einer substantiellen Verringerung des Wettbewerbs führen) im Jahre 1950 wurden die Fusionsvorschriften verschärft; bis dahin wurden anders als durch Anteilerwerb entstandene Zusammenschlüsse nicht erfaßt, bzw. erwies sich die bestehende Regelung durch deren gerichtliche Auslegung als unzureichend. Damit sollten Konzentrationstendenzen angreifbar gemacht werden bevor sie Resultate zeitigten, welche ein Verfahren gemäß Sherman Act rechtfertigen würden. Der Clayton Act ging also diesbezüglich in seiner Reichweite über den Sherman Act hinaus und richtete sich sowohl gegen horizontale und vertikale Fusionen als auch – offenbar unzureichend – gegen Zusammenschlüsse zu Konglomeraten: Bereits zu Beginn der fünfziger Jahre wurde darauf hingewiesen, daß Abschnitt 7/Clayton Act keine ausreichende Handhabe gegenüber Konglomeratbildungen biete. Die strikte Anwendung des „Celler-Kefauver-Gesetzes“ (= Verschärfung von Abschnitt 7/Clayton Act im Jahr 1950) wird als „Mitverursacher“ der zunehmenden Konglomeratbildung genannt.
- 3 An dieser Stelle sei auf die unterschiedlichen Konsequenzen des Erwerbs von Unternehmen durch „Konglomerate“ und damit auch auf die Notwendigkeit einer dies berücksichtigenden Einschätzung hingewiesen: Wird ein großes Unternehmen einer hoch-konzentrierten Branche übernommen, so sind wettbewerbsmindernde Effekte sehr wahrscheinlich; die Übernahme eines kleinen Unternehmens (ebenfalls in einem hochkonzentrierten Bereich) dürfte hingegen den Wettbewerb in der Branche eher beleben.
- 4 Man denke an die Fusion der Firmen BASF, Farbenfabriken Bayer & Co., Farbwerke Hoechst, AG für Anilin-Fabrikation, Chem. Fabrik Griesheim etc. (alles führende

Firmen des „Anilin-Konzerns“) zur IG-Farben im Jahre 1925, an die Formierung der Elektrokonzerne AEG und Siemens-Rhein-Elbe-Schuckert-Union, oder an die Gründung der Vereinigten Stahlwerke (1925 Zusammenschluß von Thyssen, Rheinstahl, Phoenix, etc.).

- 5 Die Aufstockung einer Beteiligung in Höhe von 25 Prozent darüber hinaus bis unterhalb der 50-Prozent-Grenze ist nicht der Anzeigepflicht unterworfen.
- 6 Die neue Firma Sugana Zucker GesmbH ist neben der Avena-Stärke-GesmbH Tochterunternehmung der Agrana Beteiligungs-AG, wodurch der gesamte österreichische Zucker- und Stärkebereich neu geordnet wurde.
- 7 Eine Abschirmung der Zuckerindustrie vor Auslandskonkurrenz findet sich allerdings auch in der EG. Als „Vorteile“ der skizzierten Entwicklung könnten etwa die Versorgungssicherheit oder ein gebremster Strukturanpassungsprozeß – der aber letztlich nicht die Stilllegung der Fabriken Siegendorf (Tulln) und Enns (Sugana) und die damit verbundenen Arbeitsplatzverluste vermeidbar machte – genannt werden. Durch die nunmehrige Konzentration der Erzeugung auf drei Standorte (Hohenau, Leopoldsdorf und Tulln) soll nach Aussage der Unternehmensleitung eine Reduktion des österreichischen Zuckerpreises (Abstand gegenüber der BRD + 20 Prozent) ermöglicht werden. In einer ersten Etappe kam es per Anfang April 1989 zu einer deutlichen Verringerung (– 8,5 Prozent) des erwähnten Preisabstandes.

Literatur

Antrag des Landes Rheinland-Pfalz für eine Entschließung der Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen 1987

Bayer, K., Fusionen und Beteiligungen. Was bedeutet die internationale Fusionswelle für Österreich? Wifo-Monatsberichte 10/88

Böbel, I., Marktmacht versus Effizienz: Zur wirtschaftspolitischen Bedeutung der Chicago-Harvard-Debatte in der Antitrust-Politik. Vortrag gehalten am Industriewissenschaftlichen Institut der Wirtschaftsuniversität Wien am 18. November 1988

EWG, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 5/88

Langen, E., Niederleithinger, E., Ritter, L., Schmidt, U., Kommentar zum Kartellgesetz. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit Erläuterungen für die Praxis unter Einbeziehung des EG-Kartellrechts; Luchterhand 1982

Noll, B., Wettbewerbs- und ordnungspolitische Probleme der Konzentration, Verlag R. F. Wilfer 1986

OECD, Guide to Legislation on Restrictive Business Practices, Volume I–IV

OECD, Mergers and Competition Policy, Paris 1974

OECD, Committee on Competition Law and Policy:

- International Mergers and Competition Policy, 1988
- Main Developments in Competition Policy in 1987, 1988
- Annual Report on Developments in United States, 1987, 1988; Germany, 1988; Finland, 1988; New Zealand, 1987; Norway, 1987; Switzerland, 1987; Sweden, 1987; Ireland, 1987

Pohl, M., Südzucker 1837–1987, Verlag Hase & Koehler 1987

Report of the Attorney General's National Committee to Study the Antitrust Laws, Washington 1955

sowie diverse Zeitungsartikel (v. a. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, etc.)