

25. 06. 87

Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zum Sechsten Hauptgutachten der Monopolkommission 1984/85

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (42) – 610 10 – Mo 2/87

Bonn, den 25. Juni 1987

An den Herrn
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß § 24 Abs. 5 des Gesetzes gegen Wettbewerbs-
beschränkungen (GWB) die

Stellungnahme der Bundesregierung
zum Sechsten Hauptgutachten der
Monopolkommission 1984/85.*)

Die Stellungnahme wird gleichzeitig dem Herrn Präsidenten des Deutschen Bun-
destages zugeleitet.

Federführend ist der Bundesminister für Wirtschaft.

Kohl

*) Drs. 340/86

**Stellungnahme der Bundesregierung zum Sechsten Hauptgutachten
der Monopolkommission 1984/85****Inhalt****Seite**

I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des Sechsten Hauptgutachtens	2
II. Stand und Entwicklung der Angebotskonzentration nach Güterklassen und der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen des produzierenden Gewerbes sowie im Bereich von Großunternehmen (Zu Kapitel I bis III des Gutachtens)	4
III. Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle (Zu Kapitel IV des Gutachtens)	6
IV. Wettbewerbsbedingungen und Konzentration im Medienbereich (Zu Kapitel V des Gutachtens)	10
V. Betriebsgrößenersparnisse und Konzentration (Zu Kapitel VI des Gutachtens)	12

I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte ihres Sechsten Hauptgutachtens

1. Die Monopolkommission hat nach § 24b des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) den gesetzlichen Auftrag, alle zwei Jahre Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration sowie die Praxis der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu begutachten. Wie kartellgesetzlich vorgesehen, hat die Bundesregierung das Sechste Hauptgutachten der Monopolkommission dem Deutschen Bundestag (Drucksache 10/5860) und dem Bundesrat (Drucksache 340/86) unverzüglich zugeleitet und legt nunmehr ihre Stellungnahme dazu vor.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat am 17. November 1986 die betroffenen Verbände einschließlich der Gewerkschaften und Verbraucher angehört und ihre Stellungnahmen zum Sechsten Hauptgutachten eingeholt. Schwerpunkte der Anhörung waren die Konzentrationsentwicklung in der Wirtschaft sowie Überlegungen und Vorschläge der Kommission zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Besonderes Gewicht hatte die Kontrolle von Großfusionen, die von der Kommission vorgeschlagene Begrenzung des Anteilserwerbs von Banken an Nichtbanken und die Entflechtung des Querverbundes in der kommunalen Energiewirtschaft.

2. Die Monopolkommission gelangt zu dem Ergebnis, daß sich der Trend einer geringen, aber stetigen Konzentrationsentwicklung auch im Berichtszeitraum (1982 bis 1984) fortgesetzt hat. Die Kommission sieht keinen Anlaß zu der Sorge, daß dadurch die Funktionsfähigkeit des deutschen Wirtschaftssystems spürbar beeinträchtigt werden könnte, sofern die bisherige liberale Außenhandelspolitik fortgeführt und die Wettbewerbspolitik auch weiterhin auf die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs ausgerichtet bliebe. Die wettbewerblich organisierten Sektoren der deutschen Wirtschaft werden insgesamt als funktionsfähig beurteilt.

Fehlentwicklungen sieht die Kommission dagegen dort, wo der Staat mit weitgehenden Regulierungen in die Marktprozesse eingreife. Die staatlichen Eingriffe dienten überwiegend dem Ziel, die Einkommen bestimmter Bevölkerungsgruppen gegen marktwirtschaftliche Erosionsprozesse abzusichern. Statt des Mittels direkter Einkommensübertragungen zur Erfüllung sozialstaatlicher Ziele bediene sich der Staat, aber auch die europäischen Gemeinschaften diskriminierender Rahmenbedingungen und direkter Eingriffe in den Wettbewerbsprozeß. Hierdurch entstünden in den nicht begünstigten Wirtschaftssektoren Einkommensminderungen, die weit über die Einkommensvorteile der begünstigten Sektoren hinausgingen. Als weitere Folgen seien Verzerrungen der gesamtwirtschaftlichen Antriebs- und Steuerungskräfte zu verzeichnen. Die Monopolkommission schätzt die Effizienz- und Wachstumsverluste, die der Gesamtwirtschaft infolge staatlicher Wettbewerbsbeschrän-

kungen entstehen, höher ein als die entsprechenden Effekte infolge privater Marktmacht, die in der Regel durch Substitutionsprozesse und potentiellen Wettbewerb bedroht ist. Sie hält daher eine umfassende Überprüfung staatlicher Eingriffe in den Wettbewerb für geboten.

Die Bundesregierung sieht mit der Monopolkommission die vielfältigen Gefahren, die insbesondere von besitzstandswahrenden Regulierungen auf den Wettbewerb ausgehen. Die Behinderungen des Strukturwandels, die durch die Summierung einer Vielzahl von Einzelkorrekturen an Markt- und Wettbewerbsergebnissen eintreten, beeinträchtigen die gesamtwirtschaftliche Dynamik und führen zu erheblichen Verlusten an Wachstums- und Beschäftigungschancen. Nach Auffassung der Bundesregierung bleibt es eine ständige Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die Regulierungen in der Wirtschaft so klein wie möglich zu halten. Effizientes Wirtschaften und ein sich frei entfaltender Wettbewerb erbringen in aller Regel per Saldo mehr und bessere Beschäftigung als Regulierungen zur Absicherung von Wirtschaftsbereichen.

Die von der Bundesregierung beabsichtigte Berufung einer unabhängigen Sachverständigenkommission mit dem Auftrag, Möglichkeiten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch Abbau marktwidriger Regulierungen aufzuzeigen, ist ein wichtiger Schritt, die bestehenden Deregulierungspotentiale auszuloten und den Abbau staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen voranzutreiben.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission zur generellen Konzentrationsentwicklung. Aufgabe der Wettbewerbspolitik bleibt es auch weiterhin, die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung zu sichern und, wo immer möglich, zu verbessern. Vor diesem Hintergrund erfolgt die nunmehr begonnene Überprüfung des Kartellgesetzes vor allem mit Blick auf die Konzentrationsentwicklung, insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel, sowie im Hinblick auf die Stärkung des Wettbewerbs in den kartellrechtlichen Ausnahmebereichen.

3. Die Kommission hat die Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle eingehend untersucht. Sie weist insbesondere auf die praktischen Schwierigkeiten, die sich in Verfahren des Bundeskartellamtes gegenüber Ausbeutungsmißbräuchen zeigen. Die Feststellung eines mißbrauchsfreien Preises nach den Grundsätzen des Vergleichsmarktkonzepts sei durch die höchstschwierliche Rechtsprechung, die eine über den reinen Preisvergleich hinausgehende umfassende Konditionenprüfung verlange, noch weiter erschwert worden. Zur Fusionskontrolle bemerkt die Kommission, daß die Anzahl der angezeigten Zusammenschlüsse im Berichtszeitraum 1984/85 gegenüber den Vorjahren erneut angestiegen sei. Zugleich habe sich die Zahl der Untersagungsentscheidungen des Bundeskartellamtes erhöht. Gleichwohl ergäben sich

aus der Anwendung der Vorschriften zur Fusionskontrolle nur wenige grundsätzliche Kritikpunkte. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nach Auffassung der Kommission im Hinblick auf Großfusionen und die Beteiligung von Banken an Konzentrationsvorgängen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, daß der kartellbehördlichen Preismißbrauchsaufsicht von der Sache her enge Grenzen gesetzt sind. Mangels gesicherter Methoden zur Feststellung, ob Preise durch Angebotsmacht überhöht oder durch Nachfragemacht in wettbewerbsschädlicher Weise gedrückt worden sind, stellt der Nachweis eines Mißbrauchs an die Kartellbehörden hohe Anforderungen. Die Preismißbrauchsaufsicht wird sich daher, soweit sie nicht selbst zum Instrument der Preisreglementierung werden soll, stets auf besonders deutliche Mißbrauchsfälle beschränken müssen.

Die Bundesregierung ist sich der ordnungspolitischen Probleme bewußt, die mit der Zusammenballung finanzieller Ressourcen bei Größtzusammenschlüssen verbunden sind. Sie sieht auch die wettbewerbspolitische Problematik, die sich aus einer zu weit gehenden Kumulation von Einflußmöglichkeiten der Kreditinstitute aufgrund von Beteiligungsbesitz, Aufsichtsratsmandaten und Vollmachtstimmrecht neben der Kreditgewährung ergeben können. Sie beabsichtigt, der Frage, ob solchen konzentrativen Entwicklungen mit einer Verschärfung gesetzlicher Instrumentarien begegnet werden muß, im Zusammenhang mit der begonnenen Überprüfung des Kartellgesetzes weiter nachzugehen. Eine Verwirklichung der Vorschläge der Monopolkommission, die Fusionskontrolle bei Großfusionen vom Kriterium der Marktbeherrschung abzukoppeln und für den bankfremden Beteiligungserwerb der Kreditinstitute eine Grenze von 5 % vorzusehen, wäre angesichts der hohen Eingriffsintensität dieser Instrumente mit erheblichen wettbewerbspolitischen Problemen verbunden. Es bedarf daher nach Auffassung der Bundesregierung einer sorgfältigen Abwägung zwischen den Risiken der Unternehmenskonzentration einerseits und den wettbewerbspolitischen Nachteilen der empfohlenen regulativen Eingriffe des Staates andererseits.

4. Zu den Wettbewerbsbedingungen im Medienbereich bemerkt die Kommission, daß der technische Fortschritt die Voraussetzungen für eine Vielzahl von neuen Informations- und Dienstleistungsangeboten geschaffen hat. Der verschärfte Wettbewerb infolge des Anstiegs des Programm- und Dienstleistungsangebots führt jedoch nach Auffassung der Kommission nicht zu einer Verdrängung anderer Massenmedien wie etwa der Tageszeitung. Das bisher zu beobachtende erhebliche Beharrungsvermögen der Medienstrukturen werde sich trotz der Neuen Medien auch zukünftig zeigen.

Die Bundesregierung sieht hierin eine Bestätigung ihrer Einschätzung, daß die klassische Presse auch angesichts der neuen elektronischen Medien ausreichende Existenzgrundlagen behält. Andererseits sieht die Bundesregierung in einer Beteiligung der

Presse an den Neuen Medien auch nicht die generelle Gefahr, daß der Substitutionswettbewerb zwischen den verschiedenen Medien beeinträchtigt wird. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht im 4. Rundfunkurteil vom 4. November 1986 grundsätzlich ausgeführt, daß das Grundgesetz Presseunternehmen nicht den Zugang zum Rundfunk verwehre; der Satz, solche Presseunternehmen hätten sich im Sinne einer publizistischen Gewaltenteilung auf die Printmedien zu beschränken, sei kein Verfassungssatz (BVerGE 73, 118/175). Hieraus ergibt sich, daß Presseunternehmen prinzipiell vom Zugang zum privaten Rundfunk nicht ausgeschlossen werden dürfen.

Sofern sich im Einzelfall allerdings ergeben sollte, daß das Engagement marktstarker Presseunternehmen auf dem Gebiet der neuen elektronischen Medien zur Absicherung marktbeherrschender Stellungen auf den Pressemärkten führt, könnte zum Teil das Kartellgesetz Abhilfe schaffen. Darüber hinaus enthalten die bisher vorliegenden Mediengesetze der Länder verfassungsrechtlich hinreichende Ansätze, den Einfluß marktstarker Presseunternehmen auf das Marktverhalten elektronischer Medien zu begrenzen (das Bundesverfassungsgericht hat dies im 4. und 5. Rundfunkurteil bestätigt). Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die Länder sich auch insoweit auf eine möglichst wettbewerbsfreundliche bundeseinheitliche Praxis verständigen würden.

Aus medienpolitischen Gründen hält es die Monopolkommission für wünschenswert, wenn sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten aus dem Werbemarkt zurückzögen, wo sie im wirtschaftlichen Wettbewerb mit den privaten Anbietern stehen. Damit würden die Voraussetzungen für eine komplementäre Entwicklung der Programme von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Anbietern geschaffen. Dies entspräche der Forderung nach Programmvielfalt am besten.

Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber neuerdings ein publizistisches Wettbewerbsverhalten zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk beim Programmangebot für verfassungsrechtlich geboten gehalten. Der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Finanzierung durch Gebühren von jedermann führen auch ohne den Zwang zu Deckungsbeiträgen aus dem Werbeaufkommen zum Wettbewerb um den Rundfunkteilnehmer. Das Bundesverfassungsgericht hat hinzugefügt, daß der Rundfunkgesetzgeber Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk jedenfalls dann untersagen dürfe, wenn dies zur Gewährleistung der Existenzgrundlagen privater Rundfunkanbieter erforderlich sei und die Finanzierungsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ggf. auf andere Weise sichergestellt würden. Insofern ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klargestellt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk keinen Anspruch auf eine bestimmte Finanzierungsart, also auch nicht auf Beibehaltung der Werbung hat. Jedenfalls muß auch nach Auffassung der Bundesregierung dafür Sorge getragen werden, daß in der Phase der Markttöffnung die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere durch Ausdehnung ihrer Wer-

bung nicht dazu übergehen, den Marktzutritt für private Anbieter zu erschweren, für deren Programme der Werbemarkt praktisch die einzige Finanzierungsquelle darstellt. Andererseits sieht die Bundesregierung keinen Anlaß, der werbenden Wirtschaft den Zugang zum Publikum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks generell zu verweigern.

5. Die Kommission hat ihre Ursachenanalyse der Konzentration mit einer Untersuchung fortgesetzt, die die Rolle der Kostenvorteile größerer Betriebseinheiten als Konzentrationsfaktor klären soll. Sie stellt fest, daß in den untersuchten 18 Branchen die Anbieterkonzentration überwiegend geringer ausgefallen sei, als es die mindestopmale Betriebsgröße technisch nahelege. Die Kommission weist darauf hin, daß die Bedeutung von technischen Betriebsgrößensparnissen durch eine Reihe anderer gegenläufiger wirtschaftlicher Faktoren, wie Transportkosten, Absatzbedingungen und Anpassungsflexibilitäten stark relativiert werde. Sie unterstreicht, daß sich optimale Betriebsgrößensstrukturen nur in Märkten mit wirksamem Preis- und Investitionswettbewerb herausbilden könnten. Größe an sich, die sich nicht in konkret nachgewiesenen Betriebsgrößenvorteilen niederschläge, sei kein Indikator für internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bundesregierung begrüßt, daß sich die Monopolkommission wie schon in früheren Gutachten erneut mit möglichen Konzentrationsursachen auseinandergesetzt hat. Mit der Monopolkommission ist sie der Auffassung, daß technische Kostendegressionseffekte, die häufig für die Notwendigkeit großer Unternehmenseinheiten ins Feld geführt werden, für die Schaffung und Behauptung nationaler und internationaler Wettbewerbspositionen nicht überschätzt werden dürfen. Die Rationalisierungswirkungen hoher technisch bestimmter mindestopimaler Betriebsgrößen müssen stets im Zusammenhang mit einer Vielzahl anderer wirtschaftlicher Faktoren gesehen werden, die Produktion und Absatz der Güter mitbeeinflussen. Die Bundesregierung stimmt mit der Kommission auch darin überein, daß für die Herausbildung optimaler Unternehmensgrößen die Aufrechterhaltung des Preis- und Investitionswettbewerbs gerade auch auf oligopolistischen Märkten von hoher Bedeutung ist. Kooperationsstrategien sind demgegenüber, soweit sie diesen Wettbewerb einschränken, fragwürdige Lösungen. Wenn auch die Teilnahme am internationalen Wettbewerb häufig bestimmte Mindestunternehmensgrößen voraussetzt, so hebt die Monopolkommission doch zu Recht hervor, daß schlichte Unternehmensgröße und internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht gleichzusetzen sind. Die Tatsache, daß die deutsche Wirtschaft im Wettbewerb auf den Weltmärkten ihre Position in den letzten Jahren hat ausbauen können und heute im internationalen Vergleich über eine hervorragende Wettbewerbsfähigkeit verfügt, obwohl deutsche Unternehmen in der Regel gerade nicht zu den im Weltmaßstab führenden Umsatzriesen gehören, spricht gegen die unkritische Annahme, der gezielte Aufbau großer Unternehmenskonglomerate könnte eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Strategie sein.

II. Stand und Entwicklung der Angebotskonzentration nach Güterklassen (Kapitel I) und der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen des Produzierenden Gewerbes (Kapitel II) sowie im Bereich von Großunternehmen (Kapitel III).

6. Zu ihren Aussagen über die Konzentrationsentwicklung stellt die Monopolkommission klar, daß die verwendeten Statistiken aus methodischen Gründen nur geringe Rückschlüsse über die jeweiligen Wettbewerbsbedingungen auf einzelnen Märkten zuließen. Die Statistik gebe jedoch Aufschluß über den Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft insgesamt. Bei globaler Betrachtung über einen längeren Zeitraum zeichne sich das Bild eines sehr langsamen, aber doch stetigen Konzentrationsprozesses in der Wirtschaft ab. Trotz dieses, für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems nicht akut bedrohlichen Befundes hält die Kommission eine aufmerksame Beobachtung der Konzentration auch in Zukunft für nötig und weitere Untersuchungen der Konzentrationsursachen für angezeigt, um Möglichkeiten zur Beeinflussung des Konzentrationsprozesses aufzuzeigen. Sie bedauert, daß es trotz der Vielzahl konzentrationstatistischer Einzelangaben der amtlichen Statistik nicht möglich war, den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in bestimmten, vermutlich besonders kritischen Wirtschaftsbereichen zu begutachten, weil die erforderlichen Angaben aufgrund der statistischen Gesetzgebung geheimgehalten wurden. Die Kommission sieht hierin eine zunehmende Gefährdung ihres gesetzlichen Auftrags.

7. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß nach dem derzeitigen und absehbaren Stand der Konzentrationsstatistik eine Erfassung der tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf den einzelnen Märkten nicht möglich ist. Die globale konzentrationstatistische Analyse der Kommission bleibt jedoch auch nach Auffassung der Bundesregierung weiterhin ein wichtiges Instrument zur Abschätzung konzentrativer Trends in der Gesamtwirtschaft. Schon diese Abschätzung ist ein wesentlicher Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion über Konzentrationsprobleme.

Es besteht weiterhin ein erhebliches wettbewerbspolitisches Interesse, das vorhandene Datenmaterial möglichst weitgehend auszuschöpfen. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn in der Konzentrationsberichterstattung eine stärkere Berücksichtigung der Außenhandelsverflechtungen erreicht werden könnte. Dadurch, daß die bisherigen Konzentrationsraten Im- und Exportströme nicht berücksichtigen, wird der tatsächliche Konzentrationsgrad nur unzureichend erfaßt. Dies dürfte in vielen Fällen zu einer Überschätzung der Konzentration führen. Vorarbeiten zur besseren Erfassung der Außenhandelsströme haben das Statistische Bundesamt und die Monopolkommission bereits geleistet. Es wäre wünschenswert, wenn auf diesem Felde weitere Fortschritte erzielt würden.

Die Bundesregierung sieht die konzentrationstatistischen Probleme, die sich aus dem Gesetz über die

Bundesstatistik zur statistischen Geheimhaltung für die Fortführung der Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission ergeben können. Die Grenzen der Geheimhaltung sollten nicht so gezogen werden, daß der gesetzliche Auftrag der Monopolkommission gefährdet wird. Es gilt daher, die Formen der Berichterstattung und der Zusammenarbeit zwischen Statistischem Bundesamt und Monopolkommission weiter zu entwickeln, um die Aussagekraft der Konzentrationsanalyse zu erhalten und, wenn möglich, auszubauen. Angesichts der hohen Anforderungen des Gesetzgebers an den Geheimschutz stellt sich darüber hinaus die Frage, inwieweit das der Öffentlichkeit zugängliche umfangreiche Datenmaterial nach dem Bilanzrichtliniengesetz für die Konzentrationsberichterstattung nutzbar gemacht werden kann. Im übrigen wird die Bundesregierung im Rahmen der laufenden Überprüfung des Kartellgesetzes auch die Möglichkeit in ihre Überlegungen einbeziehen, daß die Monopolkommission zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags auf die dafür notwendigen Daten aus der Bundesstatistik zugreifen kann.

A. Angebotskonzentration

8. Zur Entwicklung der Angebotskonzentration, mit der sich näherungsweise die horizontale Konzentration für bestimmte Warenbereiche erfassen läßt, stellt die Kommission in den einzelnen Güterklassen höchst unterschiedliche Trends fest. Die Konzentration habe in den untersuchten 323 Güterklassen, die rund 90 % der gesamten Produktion erfassen, in kurzfristiger Betrachtung (1982 bis 1984) in mehr Güterklassen zuzunehmen. Bei gemeinsamer Betrachtung der drei verwendeten Konzentrationskriterien (Konzentrationskoeffizienten, Hirschmann-Herfindahl-Index, Variations-Koeffizienten) sei in den 299 ausgewählten größten Güterklassen im Bergbau und verarbeitendem Gewerbe die Konzentrationsentwicklung in 82 Güterklassen steigend, in 68 Güterklassen fallend, in zehn Güterklassen konstant und in 139 Güterklassen uneinheitlich verlaufend. Die Kommission weist darauf hin, daß bei mittelfristiger Betrachtung (1978 bis 1984) das Übergewicht der Güterklassen mit steigender Konzentration noch stärker als bei kurzfristiger Betrachtung ausgeprägt sei. Der Konzentrationskoeffizient der drei größten Anbieter habe im ungewogenen Durchschnitt 1984 39,1 % (1982 39,2 %) betragen.

B. Unternehmenskonzentration

9. Mit der Untersuchung der Umsatzkonzentration der Unternehmen in den 41 Wirtschaftszweigen des produzierenden Gewerbes versucht die Kommission, das Ausmaß der potentiellen Konkurrenz in den verschiedenen Branchen abzuschätzen. Da die Diversifikation von Unternehmen sich sehr stark innerhalb der eigenen Branche abspiele, seien Unternehmen derselben Branche häufig als potentielle Konkurrenten anzusehen. Nach den Feststellungen der Kommission beträgt der Umsatzanteil der jeweils drei größten Unternehmen eines Wirtschaftszweiges im Bergbau und verarbeitendem Gewerbe im Jahre 1983 durchschnittlich 26,9 % (ungewogen). Der entsprechende Wert für

das Baugewerbe betrage 11,3 %. Die am Anfang des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses stehenden Branchen hätten den höchsten Konzentrationsgrad aufzuweisen. Angesichts des überwiegend uneinheitlichen Verlaufs der Konzentration lasse sich aus den erhobenen Daten eine allgemeine Tendenzaussage über Anstieg oder Rückgang der Konzentration nicht ableiten. Dies gelte sowohl für die kurzfristige wie auch für die mittelfristige Betrachtung in den Jahren 1977 bis 1983. Langfristig sei jedoch seit 1954 bis 1978 eine kontinuierliche Zunahme der Konzentration festzustellen. Nach einem leichten Rückgang in den Jahren 1979/80 habe sich der zunehmende Trend bis 1983 weiter fortgesetzt. Der Durchschnittswert der Umsatzanteile der zehn größten Unternehmen in den einzelnen Wirtschaftszweigen erreichte 1983 mit 44,2 % den bisher höchsten Wert (1981 43,9 %). Angesichts dieses eher moderaten gesamtwirtschaftlichen Konzentrationstrends kann nach Auffassung der Bundesregierung von einem generellen Konzentrationsrisiko für die deutsche Wirtschaft gegenwärtig nicht gesprochen werden.

C. Die „100 Größten“

10. Zur Konzentration von Großunternehmen hat die Kommission vor allem die Rangfolge der 100 größten Unternehmen nach der über die Branchengrenzen hinweg vergleichbaren Wertschöpfung ermittelt. Sie hat ferner weitere Rangfolgen auch für Dienstleistungsbereiche wie die 20 größten Handelsunternehmen und die jeweils 10 größten Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften nach den für diese üblichen Merkmalen des Geschäftsvolumens ermittelt. Die wettbewerbspolitische Bedeutung dieser Untersuchung ergibt sich daraus, daß von Großunternehmen, insbesondere von deren Finanzkraft, marktübergreifende wirtschaftliche Macht ausgehen kann.

Die Feststellungen der Kommission, daß der Wertschöpfungsanteil der 100 Größten an der Wertschöpfung aller Unternehmen und auch die Beschäftigtenzahl der Großunternehmen im Berichtszeitraum 1982 bis 1984 erneut rückläufig waren, sind nach Auffassung der Bundesregierung ein Indiz dafür, daß es in der Gesamtwirtschaft offenbar keinen unaufhaltsamen Zwang zur weiteren Größe gibt, sondern auch Gegenkräfte wirksam sind, die der weiteren Zunahme der aggregierten Konzentration entgegenwirken. Diese Gegenkräfte haben sich innerhalb der Gruppe der Großunternehmen jedoch in unterschiedlichem Maße ausgewirkt. So ist die Spitzengruppe der ersten zehn Unternehmen im Hinblick auf die Wertschöpfung wieder deutlich stärker gewachsen als die folgenden zehn Unternehmen.

Die nach der Analyse der Monopolkommission stabil gebliebenen Beteiligungsverhältnisse bei den meisten Unternehmen der „100 Größten“ sowie der ermittelte, leicht rückläufige Anteil der Großunternehmen an den beim Bundeskartellamt angezeigten Zusammenschlüssen in der Berichtsperiode 1984/85 zeigen, daß sich bei globaler Betrachtung die Konzentrationsentwicklung im Bereich der Großunternehmen nicht übermäßig verschärft hat. Dies schließt problematische Konzentrationsvorgänge, etwa bei Größtzu-

sionen, nicht aus. Auch der Hinweis der Kommission auf die vielfältigen personellen Verflechtungen über Geschäftsführungsmitglieder der Banken und Versicherungen in den Kontrollorganen der „100 Größten“ verdient Aufmerksamkeit. Die Kommission hat ermittelt, daß rund 45 % solcher personeller Verflechtungsfälle auf die acht unter den „100 Größten“ befindlichen Banken und Versicherungen entfallen.

11. Für die Konzentration im Handel verdient die Angabe der Kommission besondere Beachtung, daß das Umsatzwachstum der 20 größten Handelsunternehmen von 1982 bis 1984 deutlich geringer ausgefallen sei (5,6 %) als für den gesamten Handel (9,2 %). Daher habe sich auch der Anteil der 20 größten Handelsunternehmen am Gesamtumsatz des Handels von 11,3 % in 1982 auf 10,9 % in 1984 vermindert. Demgegenüber sei das Beschaffungsvolumen der fünf größten Einkaufsvereinigungen im Berichtszeitraum überdurchschnittlich angestiegen. Dies deute auf ein Andauern des Konzentrationsprozesses im Beschaffungsbereich hin.

Angesichts dieser Feststellungen hält die Bundesregierung eine differenzierte Betrachtung der Konzentrationsentwicklung im Handel für erforderlich. Die Konzentrationsprozesse haben die Angebots- und die Nachfrageseite unterschiedlich getroffen. In den einzelnen Bereichen des Handels stehen sich teils konzentrierte, teils dekonzentrierte Trends gegenüber. Mit Blick auf die Konzentration im Lebensmittelhandel hat die Bundesregierung eine Reihe weiterer Untersuchungen veranlaßt, um in diesem neuralgischen Bereich weitere Klarheit zu gewinnen. Es läge im Sinne dieser Bemühungen, wenn die Monopolkommission ihre Konzentrationsstatistik in Dienstleistungsbereichen wie dem Handel in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt weiter ausbauen könnte. Die Auswertung der Handels- und Gaststättenzählung, die laufenden Jahresehebungen der Handelsstatistik sowie die Arbeitsstättenzählung könnten hierfür Ansatzpunkte liefern. Zu den Fragen der Konzentration im Handelsbereich äußert sich die Bundesregierung ausführlich in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für die Jahre 1985/86.

III. Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle (Kapitel IV des Gutachtens)

A. Mißbrauchsaufsicht

12. In ihren Ausführungen zur Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen hat die Monopolkommission eine Reihe von Verfahren angesprochen, die mißbräuchliche Rabattgestaltungen, Bezugsbindungen, Koppelungspraktiken und Gegengeschäfte sowie die Nichtbelieferung von Unternehmen betreffen. Sie hat ihre bereits im vorausgegangenen Gutachten vertretene Auffassung unterstrichen, daß marktbeherrschende Unternehmen, die die Vergabe eines Auftrages von Gegengeschäften abhängig machen, regelmäßig mißbräuchlich handelten. Sie hat daher den Beanstandungen des Bundeskartellamtes

gegenüber bestimmten, von einer großen deutschen Luftverkehrsgesellschaft, auf dem Cateringmarkt angestrebten Gegengeschäften (verbilligte Rückflüge für Dienstpersonal gegen Abnahme von Cateringleistungen) voll beigepflichtet. Die Gesellschaft hat inzwischen ihr Verhalten aufgrund dieser Beanstandungen eingestellt. Auch im übrigen hat die Monopolkommission die Praxis des Bundeskartellamtes bei der Verfolgung von Behinderungsmißbräuchen bestätigt.

Zur Frage des Ausbeutungsmißbrauchs hat sich die Kommission kritisch mit der „Favorit“-Entscheidung des Bundesgerichtshofes auseinandergesetzt. Sie weist insbesondere auf die Schwierigkeiten hin, die sich aus der Anwendung des Vergleichsmarktkonzepts bei der Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsmonopole ergeben. Angesichts der hohen Anforderung, die der Bundesgerichtshof an den Vergleich von Märkten stelle, werde eine Preiskontrolle über Versorgungsmonopole praktisch zum Erliegen gebracht. Ähnliches gelte für den Konditionenmißbrauch in anderen Bereichen.

13. Die Bundesregierung sieht die Schwierigkeiten, die sich bei der Preismißbrauchsaufsicht für die Beurteilung marktkonformer Preise auf weitgehend vermarkteten Märkten im praktischen Vollzug ergeben. Es kommt daher insbesondere auch im Bereich der Energiewirtschaft darauf an, daß sich die Wettbewerbspolitik auf die Abwehr weiterer Verkrustungen der Marktstrukturen und, wo immer möglich, auf die Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse konzentriert. Im Zusammenhang mit der laufenden Überprüfung des Kartellgesetzes wird daher insbesondere auch zu prüfen sein, ob und ggf. wie die geschlossenen Versorgungsgebiete unter angemessener Berücksichtigung der Anliegen der Energiepolitik dem Wettbewerb geöffnet werden können. Bei dem in die Prüfung einzubeziehenden Gedanken, die Befugnisse der kartellrechtlichen Preisaufsicht zu erweitern, wird zu berücksichtigen sein, daß angesichts der Sachprobleme bei der Ermittlung von Vergleichspreisen eine wirksame Kontrolle erfahrungsgemäß kaum zu erreichen sein wird.

Die Mißbrauchsaufsicht sollte sich auch künftig entschieden gegen Behinderungspraktiken marktstarker Unternehmen wenden, um einer weiteren Verschlechterung der Marktstrukturen infolge machtbefindiger Unternehmenstrategien zu begegnen.

B. Fusionskontrolle

14. Im Zusammenhang mit der Praxis der Fusionskontrolle hat sich die Monopolkommission neben einer ganzen Reihe von Einzelproblemen wie Marktabgrenzung, Berücksichtigung von Struktur- und Verhaltenskriterien und die Behandlung von Gemeinschaftsunternehmen schwerpunktmäßig mit den Themen Großfusionen, Umgehung der Zusammenschlußkontrolle, Möglichkeiten zur Eingrenzung des Einflußpotentials der Banken sowie mit den Wettbewerbsbedingungen in der Energieversorgungswirtschaft befaßt. Zu den Fusionsaktivitäten der Unternehmen bemerkt die Kommission, daß die Anzahl der angezeigten Zusammenschlüsse im Berichtszeitraum 1984/85 mit 1 284 Fällen nach einem Rückgang in der

Vorperiode (1982/83 1 109 Fälle) erneut angestiegen sei. Mit 13 Untersagungen habe sich die Gesamtzahl der untersagten Zusammenschlüsse auf 69 erhöht. Die Kommission verweist zu Recht darauf, daß die Anzahl der Untersagungen nur beschränkte Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Fusionskontrolle zulasse. Die Praxis der Fusionskontrolle gebe keinen Anlaß zu genereller Kritik. Die Kommission hat sich daher auch nicht veranlaßt gesehen, generell eine Verschärfung der Zusammenschlußkontrolle zu empfehlen.

15. Die Nichtuntersagung des Zusammenschlußfalles DAIMLER-BENZ/AEG durch das Bundeskartellamt werfe allerdings die Frage auf, ob die gegenwärtige Ausgestaltung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine ausreichende Kontrolle konglomerater Zusammenschlüsse gestatte. Großfusionen verschlechterten die Wettbewerbsbedingungen auf einer Vielzahl von Märkten, ohne daß deshalb immer gleich marktbeherrschende Stellungen entstünden. Die derzeit geltende Eingriffsschwelle des § 24 Abs. 1 GWB erfasse die für Großfusionen typische Zusammenballung erheblicher Finanzkraftpotentiale und die damit für die fusionierten Unternehmen verbundene Lockerung des Marktzwangs nicht hinreichend. Ebenso wenig werde damit die fusionsbedingt wachsende Interdependenz der Märkte hinreichend berücksichtigt, die das Ergebnis großer konglomerater Unternehmen und ihrer Neigung zur Respektierung von Einflußsphären und Marktstellungen sei. Das externe Größenwachstum stelle eine schnelle und effiziente Strategie zum Aufbau großer Unternehmens-einheiten dar. Im Gegensatz zum internen Wachstum, das dem Aufbau neuer Angebotskapazitäten diene und damit wettbewerbsfördernd wirke, führten Zusammenschlüsse in aller Regel zur Übernahme bestehender Kapazitäten und Marktanteile, zu einer Verkleinerung der Zahl voneinander unabhängiger Anbieter und damit tendenziell zu einer Reduzierung des Wettbewerbsdrucks. Zudem seien bei Großzusammenschlüssen auch die gesellschaftspolitischen Risiken ökonomischer Machtzusammenballung zu beachten.

Zur Lösung der hiermit verbundenen Probleme hält die Monopolkommission als verfahrensmäßige Schritte die Veröffentlichung der maßgebenden Entscheidungsgründe des Bundeskartellamtes für eine Nichtuntersagung von Großzusammenschlüssen sowie die Bildung eines „Großen Senats“ des Amtes für wünschenswert, um Transparenz und Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Fällen zu verbessern. Zur Verschärfung des materiellen Fusionskontrollrechts hält die Mehrheit der Kommission neben einer besonderen Untersagungskompetenz des Bundeswirtschaftsministers für wettbewerbslich unbedenkliche, gesellschaftspolitisch aber kritische Großfusionen, und – für Zusammenschlüsse ab einer gewissen Größenordnung – eine Abkopplung des Untersagungstatbestandes vom Kriterium der Marktbeherrschung oder Fusionsverbote für erwägenswert. Die Kommissionsmehrheit befürwortet eine Untersagungsbefugnis des Bundeskartellamtes bei Großzusammenschlüssen immer dann wenn

– entweder keine Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen zu erwarten sind oder

– die zu erwartenden Verbesserungen nicht ausreichen, um die zu erwartenden Verschlechterungen der Wettbewerbsbedingungen zu überwiegen.

Abweichend von der Kommissionsmehrheit vertritt das Kommissionsmitglied Murawski die Auffassung, daß auf der Grundlage einer einzelnen – wenn auch gesamtwirtschaftlich gewichtigen – Großfusion noch kein gesetzlicher Handlungsbedarf angenommen werden könne. Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit bedeute de facto ein per se-Verbot für konglomerate Zusammenschlüsse, räume dem Bundeskartellamt zu weitgehende Beurteilungsspielräume ein und würde damit zur Rechtsunsicherheit beitragen. Im übrigen würden dadurch die Möglichkeiten einer Anpassung der Unternehmensstruktur an den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel behindert.

16. Die Bundesregierung mißt der Transparenz und Publizität der Entscheidungspraxis bei der Fusionskontrolle maßgebliche Bedeutung zu. Den Vorschlag, die Entscheidungsgründe für die Nichtuntersagung von Großfusionen zu veröffentlichen, bewertet die Bundesregierung positiv. Sie wird darauf hinwirken, daß das Amt die Entscheidungsgründe in geeigneter Weise und bereinigt von vertraulichen Angaben künftig generell veröffentlicht. Wie dies am zweckmäßigsten sicherzustellen ist, wird derzeit geprüft. Ob sich dagegen durch Bildung eines „Großen Senats“ beim Bundeskartellamt die Entscheidungspraxis bei Großfusionen noch stärker objektivieren und vereinheitlichen läßt, ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht zweifelsfrei. Ein so großes Kollegialorgan könnte die zügige Durchführung eines ermittlungsintensiven Kontrollverfahrens erschweren. Andererseits erscheint auch einleuchtend, daß die Koordinierung der Entscheidungspraxis in einem umfassenden Gremium die Gefahr einer unterschiedlichen Behandlung von Fusionsfällen durch verschiedene Beschlußabteilungen vermindern würde.

Bei der laufenden Überprüfung des Kartellgesetzes wird die Bundesregierung auch der Frage nachgehen, ob eine Verschärfung der Kontrolle von Großzusammenschlüssen, nicht zuletzt im Handel, geboten ist. Die Bundesregierung sieht durchaus, daß Großfusionen die konglomerate Interdependenz anwachsen lassen. Dies kann zur stillschweigenden Respektierung der von den Großunternehmen eingenommenen Marktstellungen führen. Die steigende Wahrscheinlichkeit von Gegenseitigkeitsgeschäften der Mehrproduktunternehmen untereinander und die durch die Zusammenballung finanzieller Ressourcen mögliche Abschreckung der Konkurrenten vor vorstoßendem Wettbewerb gehören ebenfalls zu den Folgen, die Großfusionen mit sich bringen können.

Andererseits sind nach Auffassung der Bundesregierung auch die diskutierten Verschärfungen der Untersagungsmöglichkeiten nicht ohne erhebliche wettbewerbspolitische Probleme. Zunächst ist zu bedenken, daß jede Änderung des Untersagungstatbestandes zu Lasten der von der Rechtsprechung in langjähriger Entscheidungspraxis erreichten Rechtssicherheit gehen würde. Die Untersagung von Großfusionen aus Gemeinwohlgründen oder auch die Abkopplung der Kontrolle vom Untersagungskriterium der Marktbe-

herrschaft würde zudem den Kartellbehörden auf ministerieller und fachlicher Ebene ein weitreichendes, nur schwer kalkulierbares und gerichtlich kaum überprüfbares Entscheidungsermessen einräumen. Dies könnte einer Politisierung der Fusionskontrolle Vorschub leisten. Angesichts dieser Risiken wird eingehend abzuwägen sein, ob die ordnungspolitischen Nachteile der vorgeschlagenen Lösungen nicht schwerer wiegen als die wettbewerblichen oder gesellschaftspolitischen Vorteile, die möglicherweise mit der Unterbindung des einen oder anderen Großzusammenschlusses verbunden wären. Eine wettbewerblich ausgerichtete Fusionskontrolle darf den notwendigen Strukturwandel auch im Bereich großer Unternehmen nicht unnötig behindern.

17. Im Hinblick auf eine Reihe von Einzelfällen, in denen Unternehmen beim Beteiligungserwerb die gesetzliche Eingriffsschwelle des Zusammenschlußtatbestandes in Höhe von 25 % nur leicht unterschritten haben und zugleich ein Anteilserwerb ihrer Hausbanken erfolgte, hat sich die Monopolkommission auch mit dem Problem möglicher Umgehungsstrategien bei der Fusionskontrolle befaßt. Die Kommissionsmehrheit verneint die Notwendigkeit, den Zusammenschlußtatbestand zu ändern. Sie vertritt die Auffassung, bei Minderheitsbeteiligungen unterhalb der Aufgreifschwelle des § 23 Abs. 2 GWB seien nur die Fälle des parallelen Anteilserwerbs zusammen mit einer Bank oder Versicherung wettbewerbspolitisch bedenklich und regelungsbedürftig. Anteilserwerbe unter 25 % mit begleitenden Zusatzabreden seien häufig über den durch die 4. Kartellnovelle geschaffenen Umgehungstatbestand nach § 23 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 GWB zu erfassen. Schlichte Anteilserwerbe unter 25 % sollten im Hinblick auf Verhaltensabstimmungen nach § 25 Abs. 1 GWB verstärkt überprüft werden.

Nach Ansicht des Mitgliedes der Kommission Immenga sollten demgegenüber alle Unternehmensverbindungen, die einem Beteiligten einen wettbewerbsrelevanten Einfluß auf ein anderes Unternehmen vermitteln, als Zusammenschluß gelten. Die derzeit bestehenden formellen Aufgreifschwelle des § 23 Abs. 2 GWB könnten für die Zwecke der Anzeigepflicht des § 23 Abs. 1 GWB erhalten bleiben. Um die kritischen Minderheitsbeteiligungen im Rahmen dieser fortgeltenden formellen Tatbestände besser erfassen zu können, sollte aber die dort vorgesehene Eingriffsschwelle von 25 % abgesenkt werden. Eine so gestaltete Novellierung des Zusammenschlußtatbestandes würde neben den derzeit im Vordergrund stehenden Umgehungsfällen auch die Lücke bei Anteilsaufstockungen bis knapp unter die 50 %-Grenze schließen. Zugleich würden die Inkonsistenzen der Tatbestände des § 23 Abs. 2 Nr. 2a Satz 4 und Nr. 5 GWB beseitigt, die einerseits die Zusammenschlußkontrolle bereits beim schlichten 25 %-Erwerb auslösen, andererseits im Auffangtatbestand Beherrschung forderten.

18. Die Kontrollpraxis hat nach Auffassung der Bundesregierung gezeigt, daß die Unternehmen wohl in Einzelfällen Umgehungsstrategien verfolgen, ohne daß jedoch von einer Häufung derartiger Fälle gespro-

chen werden kann. Andererseits ist einzuräumen, daß eine Umgehung des gesetzlichen Zusammenschlußtatbestandes nicht mit Sicherheit in jedem Zusammenschlußfall ausgeschlossen werden kann. Zwar hat der durch die 4. Kartellnovelle geschaffene Umgehungstatbestand zur 25 %-Schwelle (§ 23 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 GWB) Gesetzesumgehungen erschwert. Eine Lücke besteht zumindest de facto insofern fort, als die Unternehmen beim Beteiligungserwerb auf die formelle vertragliche Absicherung von Mitwirkungsrechten verzichten können, aber gleichwohl alle Beteiligten solche Sonderrechte stillschweigend anerkennen. Dies ist ein allgemeines Nachweisproblem, mit dem die kartellbehördliche Praxis auch in anderen Bereichen konfrontiert ist. Anlässlich der laufenden Überprüfung des Kartellgesetzes wird jedoch zu prüfen sein, ob und ggf. wie der Zusammenschlußtatbestand bei der Fusionskontrolle in einer Weise fortentwickelt werden kann, die ein mögliches Umsichgreifen von Umgehungsfällen einschränkt und andererseits die in Generalklauseln liegende Gefahr der Rechtsunsicherheit und der Erschwerung des Verwaltungsverfahrens vermeidet.

19. Im Hinblick auf die Beteiligung von Banken an Zusammenschlüssen von Nichtbanken hält die Monopolkommission — im Anschluß an ihre früheren Vorschläge im I. Hauptgutachten — eine Begrenzung des Anteilserwerbs der Banken an Unternehmen anderer Sektoren auf 5 % von deren Eigenkapital für geboten. Der bankfremde Beteiligungsbesitz der Kreditinstitute könne einerseits zu Interessenkonflikten führen, die sich insbesondere auch aus der Kombination von Kredit- und Einlagengeschäft mit dem Wertpapiergeschäft ergäben. Andererseits könne eine übermäßige Konzentration wirtschaftlicher Macht eintreten, wenn die Banken ihre Einflußmöglichkeiten aus Eigenbesitz, Vollmachtstimmrecht und Aufsichtsratsmandaten miteinander kombinieren. Eine feste Grenze für den bankfremden Beteiligungserwerb würde schließlich auch die durch den parallelen Anteilserwerb von Banken gekennzeichneten Umgehungsstrategien erschweren.

20. Die Bundesregierung ist sich der wettbewerbspolitischen Problematik bewußt, die sich aus einer zu weit gehenden Kumulation von Einflußmöglichkeiten der Kreditinstitute aufgrund von Beteiligungsbesitz, Aufsichtsratsmandaten und Vollmachtstimmrecht ergeben können. Angesichts der hiervon möglicherweise ausgehenden wettbewerbs- und ordnungspolitischen Risiken hatte die vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ 1979 eine Begrenzung des Anteilsbesitzes der Kreditinstitute auf 25 % zuzüglich einer 1 Aktie empfohlen. Ein Minderheitsvotum hatte sich für 10 % ausgesprochen. Diese Lösung vermied die mit dem Vorschlag der Monopolkommission verbundene gravierende Ungleichbehandlung von Neu- und Altbesitz der Kreditinstitute. Eine Grenze für den bloßen Anteilserwerb begünstigt gerade diejenigen Kreditinstitute, die heute schon erheblichen Anteilsbesitz halten und bei denen die Monopolkommission die größten Interessenkonflikte sieht. Wenn sich die Bundesregierung seinerzeit gleichwohl den Vorschlag der Bankenstrukturkom-

mission nicht zu eigen gemacht hat, so lag dies vor allem auch in den erheblichen Problemen begründet, die mit einem so weitgehenden Eingriff in die Grundrechte der Berufsausübung und des Eigentums verbunden waren. Hierzu gehörte insbesondere die Frage der Besteuerung der Veräußerungsgewinne sowie die möglichen Konzentrationsrisiken, die sich stellen, wenn die von Banken gehaltenen Beteiligungen auf andere Wirtschaftszweige übergangen. Außerdem war zu berücksichtigen, daß ein Mißbrauch der Einflußmöglichkeiten der Kreditinstitute nicht festgestellt werden konnte.

Der Frage, ob die Entwicklung im Bankenbereich im Lichte neuerer faktischer Erkenntnisse zu wettbewerbspolitischen Bedenken Anlaß gibt, wird im Zusammenhang mit der laufenden Überprüfung des Kartellgesetzes weiter nachzugehen sein. Die Feststellung der Monopolkommission, die Machtkonzentration der Banken habe sich in der Zwischenzeit verschärft, bedarf nach Auffassung der Bundesregierung einer besseren empirischen Untermauerung. Die Bundesregierung hat die Spitzenverbände der Kreditinstitute gebeten, aktuelle Angaben über die Entwicklung ihres bankfremden Beteiligungsbesitzes, ihrer Aufsichtsratsmandate sowie ihrer Vollmachtstimmrechte zu machen. Erste Stellungnahmen deuten darauf hin, daß zumindest der bankfremde Beteiligungsbesitz der führenden privaten Banken in den letzten Jahren per Saldo rückläufig war. Ein genaueres Bild wird sich erst gewinnen lassen, wenn alle Stellungnahmen der Verbände vorliegen und möglicherweise notwendig werdende weitere Ermittlungen angestellt sind. Grundsätzlich würde es die Bundesregierung begrüßen, wenn die Banken von sich aus ihren bankfremden Beteiligungsbesitz freiwillig zurückführen würden. Bei den kommenden Überlegungen der Bundesregierung wird außerdem eine Rolle spielen, ob die wettbewerbspolitische Problematik des bankfremden Beteiligungsbesitzes durch eine Intensivierung des Wettbewerbs aufgrund eines Abbaus des „kartellrechtlichen Ausnahmebereichs Banken“ reduziert werden kann. Aus bankaufsichtsrechtlicher Sicht ist überdies zu beachten, daß eine Relativierung des Bankeneinflusses sich auch daraus ergibt, daß das Kreditwesengesetz (KWG) nach der 3. Novelle eine Begrenzung des Beteiligungsbesitzes aufgrund der Regelungen über Großkredite nach § 13 Abs. 4 KWG und eine spezielle Begrenzung schwer liquidisierbarer Anlagen nach § 12 KWG vorsieht.

21. Zur Konzentration in der Energiewirtschaft unterstreicht die Monopolkommission erneut ihre Auffassung, daß der brancheninterne Wettbewerb in weiten Bereichen des Energiesektors keine entscheidende Steuerungsfunktion mehr erfüllt. Daher komme der Erhaltung des Substitutionswettbewerbs zwischen den verschiedenen Energiearten besondere Bedeutung zu. Kapitalverflechtungen zwischen den Anbietern verschiedener Energieträger ermöglichen es den Versorgungsunternehmen, das Angebot des einen Energieträgers an den Absatzinteressen des anderen zu orientieren. Interne Subventionen könnten die Preisrelationen der Energiearten verzerren. Langfristig von besonderer Bedeutung sei die Beschränkung des Investitionswettbewerbs und damit die

künftige Beeinträchtigung der Entwicklungsmöglichkeiten eines Energieträgers. Die Investitionsplanung werde auch unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Produktionskapazitäten vorgenommen, um Investitionsrisiken abzumildern. Neuentwicklungen, mit denen sich Vorsprünge im Substitutionswettbewerb erreichen ließen, könnten durch solche einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsabwägungen möglicherweise gebremst werden.

Die Monopolkommission hält es daher in besonderem Maße für geboten, über Entflechtungsmaßnahmen im Energiesektor nachzudenken, der durch ein hohes Konzentrationsniveau und zahlreiche Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet sei. Als erster Schritt solle eine Auflösung des Querverbundes bei den Versorgungsunternehmen der Gemeinden erwogen werden. Ein voneinander unabhängiges Angebot der einzelnen Energiearten auf der Letztverteilerebene könne zumindest den Substitutionswettbewerb zwischen Gas und Strom wiederherstellen und damit für ein Mindestmaß an funktionsfähigem Wettbewerb sorgen. Die von der Kommission befürwortete sektorengegebene Entflechtungsregelung müßte allerdings noch darauf überprüft werden, ob sie mit der verfassungsrechtlich verbürgten Garantie der Selbstverwaltung für die Gemeinden (Artikel 28 Abs. 2 GG) vereinbar sei.

22. Die Bundesregierung mißt mit der Monopolkommission der Erhaltung des Restwettbewerbs in der Energiewirtschaft erhebliche Bedeutung zu. Sie hält trotz der Schwierigkeiten der Fusionskontrolle im Energiesektor daran fest, daß dort zunächst die fusionskontrollrechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung weiterer Konzentrationsvorgänge ausgeschöpft werden sollten, ehe als ultima ratio an Entflechtungsmaßnahmen zu denken wäre. Die Fusionskontrollpraxis sollte im Auge behalten, daß der bereits erreichte hohe Konzentrationsgrad nicht als Rechtfertigung für die Hinnahme weiterer Marktstrukturverschlechterungen herangezogen wird.

Ein hoher Grad von Wettbewerbsbeschränkungen, der sich durch eine Fusion nur noch geringfügig steigern läßt, darf nicht im Ergebnis zum kartellrechtlichen Freibrief für Zusammenschlußwillige Energieversorgungsunternehmen werden. Im übrigen wird in aller Regel davon auszugehen sein, daß die Unternehmen der Energiewirtschaft über genügend Ressourcen verfügen, um eine neue Energieversorgung, beispielsweise eine Versorgung mit Gas, alleine aufzubauen. An den Nachweis, es gäbe zur gemeinschaftlichen Versorgung keine andere Alternative, sind daher hohe Anforderungen zu stellen. Die Notwendigkeit von Gemeinschaftsunternehmen dürfte in der Praxis eher die Ausnahme als die Regel sein. Dies schließt nicht aus, daß im Einzelfall die Vorteile eines lokalen Zusammenschlusses von Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen im Wettbewerb mit dem Heizöl gegenüber wettbewerblichen Nachteilen auf anderen Märkten überwiegen.

Ob über die Eingriffsbefugnisse der Fusionskontrolle hinaus ein Abbau bestehender Verflechtungen, vor allem eine Beseitigung des kommunalen Querverbundes wirtschaftspolitisch sinnvoll wäre, läßt sich

nach Auffassung der Bundesregierung nicht einseitig oder abstrakt unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des Substitutionswettbewerbs der verschiedenen Energieträger beurteilen. Angesichts der untergeordneten Rolle, die der Strom am Wärmemarkt spielt, sind die Wettbewerbseffekte einer Wiederherstellung des Substitutionswettbewerbs von Gas und Strom auf der Letztverteilerebene begrenzt. Andererseits ist es ein Anliegen der staatlichen Energiepolitik, die örtliche Energieversorgung im Rahmen von Versorgungskonzepten unter Berücksichtigung der Stadt- und Regionalentwicklung, des Umweltschutzes und der Wirtschaftlichkeit zu optimieren. Der kommunale Querverbund kann dazu beitragen, solche Versorgungskonzepte beispielsweise zur Herstellung von Strom und Fernwärme in Kraft-Wärme-Kopplung zu verwirklichen. Hinzu kommt, daß die Auflösung des Querverbundes neuen Konzentrationsprozessen Vorschub leisten könnte. Zwar bestehen gegen den Rückzug der Städte und Gemeinden aus der leitungsgebundenen Versorgung mit Energie und Wasser unter dem Gesichtspunkt einer entschiedenen Privatisierungspolitik keine Bedenken. Sollte dies im Ergebnis jedoch zu einer Konzentration im Bereich überregional tätiger Spartenunternehmen führen, so erschiene es fraglich, ob sich die Entflechtung letztlich in einer günstigeren Versorgung der Verbraucher niederschlagen würde. Schließlich wären die vermögensmäßigen und organisatorischen Folgen der Auflösung und ihre Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte zu bedenken. Angesichts dieser Probleme sieht die Bundesregierung gegenwärtig davon ab, den Gedanken einer besonderen Entflechtungsregelung für die Energieversorgungswirtschaft weiter zu verfolgen, zumal die verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz nicht beurteilt werden kann, solange Unklarheit über mögliche Kriterien eines gesetzlichen Entflechtungsstatbestandes besteht. Die Monopolkommission hat die Frage der Eingriffskriterien in ihrem Gutachten offen gelassen.

IV. Wettbewerbsbedingungen und Konzentration im Medienbereich (Kapitel V)

23. Zur Pressekonzentration bemerkt die Kommission, daß sich die seit 1975 bestehenden Entwicklungslinien als im wesentlichen stabil erwiesen haben. Die Zahl der Zeitungsunternehmen habe sich kaum geändert, die Anzahl der Hauptausgaben habe im Zeitablauf gering, aber stetig abgenommen. Bei der Auflagenentwicklung bestehe demgegenüber ein schwach ausgeprägt steigender Trend. Der Zeitschriftenbereich sei durch eine stetige Zunahme der Unternehmen sowie der Objekte und ihrer Auflagen gekennzeichnet. Sowohl im Zeitungs- als auch im Zeitschriftenbereich hätten die Umsatzerlöse relativ gleichmäßig zugenommen.

24. Die Bundesregierung pflichtet den Ausführungen der Monopolkommission zur Konzentrationsentwicklung in der Pressewirtschaft weitgehend bei. Auch die Bundesregierung ist im Medienbericht 1985 zu dem Ergebnis gelangt, daß seit mehreren Jahren im Bereich der Zeitungen ein Nachlassen der Konzentrationsbewegungen, wenn auch auf verhältnismäßig

hohem Niveau, eingetreten ist. Auch im Zeitschriftenbereich sind keine dramatischen Zuspitzungen der strukturellen Entwicklung erkennbar.

25. Der technische Fortschritt im Telekommunikationssektor hat nach Auffassung der Kommission die Voraussetzungen für eine Vielzahl von neuen Informations- und Dienstleistungsangeboten bei den Neuen Medien geschaffen. Dies führe zu einer verschärften Wettbewerbssituation infolge des Anstiegs des Programm- und Dienstleistungsangebots. Die Kommission unterstreicht, daß die Veränderungen durch das zusätzliche Angebot nicht zu einer Verdrängung anderer Massenmedien, insbesondere der Tageszeitungen, führen werden. Das bisher zu beobachtende erhebliche Beharrungsvermögen der Medienstrukturen werde sich auch bei den zukünftigen Einflüssen durch die Neuen Medien auswirken. Zu den Auswirkungen der Konkurrenzbeziehungen auf dem Werbemarkt führt die Kommission aus, daß eine erhebliche Bindung von Werbevolumina im Bereich der Werbung mit Massenwirkung durch das Angebot privater Rundfunkveranstalter zu erwarten sei. Dies ginge jedoch weniger zu Lasten der Printmedien, sondern bedeute primär eine zusätzliche Konkurrenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Bei der Werbung mit Selektionswirkung wird die starke Marktstellung der lokal führenden Zeitungen nicht zu erschüttern sein. Bei weiterer Verbreitung des Bildschirmtextes seien jedoch zusätzliche Belastungen der Zweitzeitungen nicht ausgeschlossen.

26. Es besteht mit der Monopolkommission Übereinstimmung darüber, daß das technisch möglich gewordene vielfältige neue Kommunikationsangebot den Wettbewerb unter den Medien intensivieren wird. Um diese Entwicklung zu fördern, hat die Bundesregierung schon in den „Vorstellungen des Bundes für eine Medienordnung der Zukunft“ vom 13. März 1985 die Notwendigkeit hervorgehoben, den Zutritt zu den neuen Medienmärkten allen Anbietern zu gleichen Bedingungen zu öffnen und durch einen zukunftsorientierten Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur die technischen Weichen für eine größere Medienvielfalt zu stellen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, daß die Zulassungsbedingungen in den Mediengesetzen unmittelbare Wirkungen auf den Wettbewerb der Medien untereinander entfalten können. Wenn es auch die primäre Aufgabe dieser Gesetzgebungen ist, die publizistische Medienvielfalt zu sichern, so hält die Bundesregierung nach wie vor eine angemessene Berücksichtigung von Wettbewerbsgesichtspunkten durch den Mediengesetzgeber für möglich und nötig. Die Bundesregierung begrüßt, daß einige Mediengesetze bereits Regelungen enthalten, den Substitutionswettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk zu gewährleisten und darüber hinaus im Einzelfall wettbewerbschädlichen Rückwirkungen auf die Pressemärkte infolge der Beteiligung von marktbeherrschenden Presseverlagen am privaten Rundfunk im Ergebnis entgegenzuwirken. Hierzu gehören insbesondere Regelungen zur Beschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten für marktstarke Presseverlage im lokalen und regio-

nen Bereich sowie zu der auch von der Monopolkommission befürworteten und jetzt auch vom Bundesverfassungsgericht für zulässig gehaltenen Unterbindung von Verflechtungen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.

Sinn der dualen Rundfunkordnung, in der öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und private Anbieter die ihnen eigene Rolle im Konzert der öffentlichen Meinung spielen, ist es gerade, die in der Trennung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks liegende Chance für die Erweiterung der Meinungsvielfalt und der Wettbewerbsspielräume zu nutzen. Die Bundesregierung hat bereits zu früheren Äußerungen der Monopolkommission dargelegt, sie sei mit der Kommission im Ergebnis einig, daß die neuen Medien nicht zu einer Existenzgefährdung des Pressewesens führen werden, weil die Wettbewerbsbeziehungen zwischen alten und neuen Medien vor allem im publizistischen Bereich insgesamt eher komplementärer als substitutiver Art sind; Wettbewerbsverschiebungen könnten sich jedoch auf dem Werbemarkt ergeben, wenn die erweiterten Werbemöglichkeiten nicht zu einer Aufstockung des Werbeetats führen.

Dies bedeutet andererseits auch, daß den wettbewerblichen Risiken, die infolge des Zutritts von Presseunternehmen auf den Rundfunkmarkt für den Substitutionswettbewerb zwischen Rundfunk und Printmedien ausgehen können, nur begrenztes Gewicht zukommt. Vor diesem Hintergrund erscheint es gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn neben anderen möglichen Anbietern auch die Verlagsunternehmen ihr Know-how und ihre Ressourcen in den Ausbau der neuen Rundfunklandschaft miteinbringen, um eine rasche Ausweitung des Angebots und eine umfassende Nutzung von Verbundvorteilen zu erreichen. Es wäre allerdings weder verfassungsrechtlich zulässig, noch angesichts der ohnehin bestehenden Verbundvorteile der Presse wettbewerbspolitisch gerechtfertigt, den Presseverlagen einen Vorrang bei der Gewährung von Rundfunklizenzen einzuräumen.

Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich dafür ein, daß bei der Fortentwicklung der medienrechtlichen Rahmenbedingungen diese Wettbewerbsgesichtspunkte möglichst bundeseinheitlich und eingebettet in die angestrebte europäische Medienordnung Berücksichtigung finden.

27. Die Monopolkommission sieht ein wirtschaftliches Wettbewerbsverhältnis zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk gegenwärtig nur auf dem Werbemarkt, nicht dagegen beim Programmangebot. Zur Verbesserung der Medienvielfalt hielte es die Kommission für sinnvoll, wenn sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten aus dem Werbemarkt zurückzögen. Damit würden die Voraussetzungen für eine komplementäre Entwicklung der Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der privaten Anbieter geschaffen, was der Forderung nach Programmvielfalt am besten entspräche. Die Kommission unterstreicht darüber hinaus, daß angesichts der strukturellen Vorteile der großen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Notwendigkeit, im Bereich des privaten Rundfunks eine angemessene Außenpluralität sicherzustellen, der Marktzutritt für

neu in den Markt eintretende Anbieter offengehalten werden müsse. Um die Kenntnis über die Verflechtungsprozesse zwischen Presse und Rundfunk zu verbessern, gibt die Kommission zu erwägen, das Pressestatistikgesetz um die statistische Erhebung von Aktivitäten der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger auf dem Gebiet der Neuen Medien zu ergänzen.

28. Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Vereinbarung der Mitgliedstaaten des Europarats über einheitliche Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Rundfunk und der von der EG-Kommission vorgeschlagenen Rundfunkrichtlinie sowie nicht zuletzt im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht gerade entschiedenen bzw. bei ihm noch anhängigen Verfahren bezüglich der Verfassungsmäßigkeit von Landesrundfunkgesetzen stehen national wie auch auf europäischer Ebene rechtliche und medienpolitische Entscheidungen von größerer Tragweite an. Eine Äußerung zu den Leitvorstellungen, die der Entwicklung der beiden Komponenten des in der Entstehung begriffenen dualen Rundfunksystems zugrunde gelegt werden sollen, ist daher gegenwärtig mit Unsicherheiten behaftet. Gleichwohl scheinen der Bundesregierung angesichts der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 24. März 1987 über die Verfassungsbeschwerden des Südwestfunks und des Süddeutschen Rundfunks schon heute rechtliche Vorbehalte gegenüber den von der Monopolkommission angestellten Überlegungen angebracht, der Rückzug des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der Werbung könne auch dazu genutzt werden, um ein möglichst komplementäres Verhältnis von öffentlich-rechtlichen Programmen für besondere Zielgruppen und privaten Programmen für die Massenkommunikation herzustellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich dem Rundfunkgesetzgeber eine derartige Rollenverteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk untersagt und das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk als ein – gesetzlich nicht beschränkbares – publizistisches Konkurrenzverhältnis gekennzeichnet.

Dieses Konkurrenzverhältnis bliebe nach Auffassung der Bundesregierung auch dann bestehen, wenn sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus dem Werbegeschäft zurückzöge. Dies würde die öffentlich-rechtlichen Programmanbieter keineswegs davon abhalten, mit un verringerter Priorität hohe Einschaltquoten anzustreben, um gegenüber privaten Rundfunkanbietern publizistisch attraktiv zu bleiben. Eine hierauf beschränkte Haltung wäre allerdings mit dem Leitbild unvereinbar, das das Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen der ihnen zugewiesenen „Grundversorgung“ für die Programmtätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezeichnet hat. Danach muß das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks alle essentiellen Funktionen für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik Deutschland umfassen.

Hierzu gehören beispielsweise auch Sendungen für Minderheiten ebenso wie kulturell besonders wertvolle Programme, die naturgemäß nicht auf Massen-

attraktivität angelegt sein können. Hierin liegt auch die Rechtfertigung dafür, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus allgemeinen Rundfunkgebühren finanziert wird. Im übrigen verhindern die strukturellen Gegebenheiten im Rundfunk, daß sich das Programmangebot beider Sektoren auf eine mehr oder minder komplementäre Zielgruppenstruktur hin entwickelt. Der Wettbewerb im Rundfunk ist wie derjenige in den anderen aktuellen Massenmedien strukturell auch dadurch gekennzeichnet, daß die Aufgaben der Massenkommunikation aus der Natur der Sache heraus von wenigen Großforen geleistet werden können. Die sich daraus ergebende Begrenzung der Anbieterzahl kann nur durch das Ausweichen auf die Verbreitung zeitpunktunabhängiger oder zielgruppenspezifischer Botschaften überwunden werden. Inwieweit dies gelingt, hängt davon ab, ob der Kontakt mit den erreichten Zielgruppen längerfristig Kostendeckung erlaubt.

Zustimmung verdienen die Ausführungen der Kommission, daß der mit Gebühren finanzierte, binnenplurale und der werbefinanzierte außenplurale Rundfunk mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen einander fruchtbar ergänzen können. Die Bundesregierung mißt daher mit der Monopolkommission der Offenhaltung des Marktzutritts für weitere private Rundfunkanbieter besonderes Gewicht zu. Gerade in der Phase des Aufbaus eines dualen Systems kommt es im Hinblick auf die strukturellen Wettbewerbsvorteile der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darauf an, für die privaten Anbieter durch den weiteren Ausbau der kommunikativen Infrastruktur sowie durch die Einräumung terrestrischer Frequenzen und die Bereitstellung von Satellitenkanälen einen Aktionsraum zu schaffen, in dem die privaten Programme ihre Reichweiten zügig erhöhen können. Zugleich sind die privaten Anbieter gegenüber wettbewerbsschädlichen Marktschließungsstrategien der etablierten Rundfunkanstalten zu schützen: Die medienrechtliche Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erweiterung von Werbung erscheint wettbewerbspolitisch ebenso wünschenswert wie der konsequente Einsatz des Kartellrechts gegenüber mißbräuchlichen Behinderungspraktiken. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, daß private Anbieter nicht von publikumswirksamen Spielfilmangeboten oder Sportveranstaltungen durch Exklusiv-Verträge abgeschnitten werden.

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Notwendigkeit, das Pressestatistikgesetz — wie von der Kommission in Erwägung gezogen — auch auf die Aktivitäten der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger auf dem Gebiet der Neuen Medien zu erstrecken. Die wettbewerbspolitisch wichtigen Sachverhalte — wie die sich zur Erschließung der Märkte herausbildenden Kooperationen und Gemeinschaftsunternehmen — werden durch das Bundeskartellamt hinreichend erfaßt.

V. Betriebsgrößensparnisse und Konzentration (Kapitel VI)

29. Die Monopolkommission hat ihre Ursachenanalyse der Konzentration mit einer Untersuchung fortge-

setzt, die die Rolle der Kostenvorteile größerer Betriebseinheiten als Konzentrationsfaktor klären soll. Die Kommission stellt fest, daß in der Mehrzahl der 18 untersuchten Branchen eine hohe mindestoptimale Betriebsgröße erforderlich ist, um die in der Produktionstechnik liegenden Rationalisierungsreserven zu nutzen. Die Betrachtung der tatsächlichen Anbieterkonzentration zeige allerdings, daß sie in einigen Branchen, etwa bei PKW, in der Mineralölverarbeitung und bei Zement, deutlich höher als erforderlich sei, um die technischen Betriebsgrößensparnisse auszuschöpfen. Im übrigen sei in der überwiegenden Zahl der untersuchten Branchen die Anbieterkonzentration geringer ausgefallen, als es die mindestoptimale Betriebsgröße technisch nahelege.

Die Kommission weist darauf hin, daß die Bedeutung von technischen Betriebsgrößensparnissen durch eine Reihe anderer Faktoren stark relativiert werde. Zum einen seien die Herstellungskostenachteile kleinerer Betriebsgrößen häufig mit 5 bis 10 % — gemessen an den Herstellungsstückkosten — verhältnismäßig begrenzt. Dem stünden in vielen Bereichen erheblich größere Transportkostenachteile zentraler Betriebsstandorte großer Unternehmen gegenüber. Betriebsgrößensparnisse ließen sich unmittelbar auch durch Ausgliederung von Fertigungsstufen und durch den Bezug von Vor- und Zwischenprodukten oder durch Zukauf von Standardkomponenten bei Spezialherstellern erreichen, wodurch nach Auffassung der Bundesregierung kleinere Unternehmen mehr Chancen bekämen. Im übrigen komme auf stagnierenden Märkten dem Einsatz mehrerer kleiner Anlagen, mit denen flexibel auf Nachfrageschwankungen reagiert werden könne, wachsende Bedeutung zu. Letztlich schaffe bei hochwertigen Produkten erst eine erfolgreiche Produktpolitik, in der sich Produktionseffizienz mit innovativer Forschung und Entwicklung sowie mit Produktdifferenzierungsvorteilen verbinden, die Voraussetzung dafür, daß im Produktionsbereich vorhandene Größensparnisse auch tatsächlich ausgenutzt werden könnten. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auch darauf hin, daß Rationalisierungsvorteile die internationale Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen stärken könnten, wenn diese die Betriebsgrößenvorteile konsequent ausschöpfen. Größe an sich, die sich nicht in konkret nachgewiesenen Betriebsgrößenvorteilen niederschläge, sei dagegen noch kein Indikator für internationale Wettbewerbsfähigkeit.

30. Die Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Betriebsgrößensparnissen und Konzentration stellt einen weiteren Schritt der Monopolkommission zur Klärung von Konzentrationsursachen dar. Das Untersuchungsprogramm der Kommission sieht für die Zukunft eine genauere Erforschung der Beziehungen zwischen Gesellschaftsrecht und Konzentration vor. Damit entspricht die Kommission vielfach insbesondere aus Kreisen der Wirtschaft und des Bundesrates geäußerten Wünschen. Eine gründliche Untersuchung der Konzentrationsursachen ist in der Tat notwendig, um ordnungskonforme und effiziente Maßnahmen zur Bekämpfung unerwünschter Konzentrationsvorgänge ermitteln zu können. Die Bundesregierung begrüßt, daß die Kommission nach einer

ersten Analyse möglicher Konzentrationstördernder Elemente im Steuer- und Subventionswesen nunmehr der Frage nachgeht, welche Rolle technisch bedingte mindestoptimale Betriebsgrößen als Konzentrationsdeterminante spielen. Angesichts der methodischen Schwierigkeiten, die Wirkungen technisch bestimmter mindestoptimaler Betriebsgrößen gesondert von den übrigen größenbestimmenden Faktoren zu untersuchen, empfiehlt es sich, die für einzelne Branchen gewonnenen Ergebnisse zurückhaltend zu interpretieren. Gleichwohl läßt sich nach Auffassung der Bundesregierung generell feststellen, daß die zur Rechtfertigung von Fusionsvorhaben häufig angeführten technisch möglichen Betriebskostensparnisse nicht überschätzt werden dürfen. Die Kommission hebt zu Recht hervor, daß solche Ersparnisse von einer Vielzahl insbesondere auch marktorientierter Einflußgrößen, wie Transportkosten, Anpassungsflexibilität und Produktpolitik bei hochwertigen Produkten relativiert werden. Für die weitere Ursachenanalyse erschiene es nützlich, wenn über die technischen Betriebskostenvorteile hinaus auch sonstige Verbundvorteile in die Analyse einbezogen werden könnten.

31. Die Kommission unterstreicht zu Recht, daß die Realisierung einer optimalen Betriebsgrößenstruktur in einem Markt Preis- und Investitionswettbewerb zwischen den Anbietern voraussetzt. Diese Voraussetzung sei jedoch auf oligopolistischen Märkten, die ein abgestimmtes Preis- und Investitionsverhalten förderten, häufig nicht gegeben. Dies führe zu einer Verfestigung historischer Marktanteilsverteilungen. In diesen Fällen komme der Wiederherstellung wettbewerblicher Marktstrukturen vorrangige Bedeutung zu.

32. Die Bundesregierung geht mit der Monopolkommission davon aus, daß sich effiziente Betriebsgrößenstrukturen als Folge funktionsfähigen Wettbewerbs und als im einzelnen nicht vorhersehbares Ergebnis wettbewerblicher Suchprozesse ergeben. Sie hält daher die Ergänzung der Wettbewerbspolitik durch eine Politik der Steuerung der Größenstruktur durch den Staat nach wie vor für verfehlt. Anwendung und Fort-

entwicklung des Kartellrechts dürfen nicht zu einem Übermaß an Eingriffen führen, die den wettbewerblichen Strukturwandel nach kartellbehördlichen Strukturvorstellungen in bestimmte staatlich gewünschte Bahnen lenken würden. Andererseits erschiene es auch bedenklich, wenn mit der inkonsequenten Anwendung des Kartellrechts Entwicklungen gefördert würden, die beispielsweise auf oligopolistischen Märkten den Preis- und Investitionswettbewerb durch die Hinnahme wettbewerbsdämpfender Beteiligungen und Gemeinschaftsunternehmen weiter reduzieren. Die Monopolkommission weist zu Recht darauf hin, daß zusätzliche Verflechtungen auf solchen Märkten gegenüber der Wiederherstellung wettbewerblicher Marktstrukturen nur die zweitbeste Lösung darstellen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint auch die Forschungsk Kooperation großer Unternehmen nicht unproblematisch. Die Bundesregierung begrüßt, daß sich die Monopolkommission künftig auch diesem Problemkreis stärker zuwenden will.

Die Bundesregierung ist mit der Monopolkommission der Auffassung, daß im Rahmen des Ministererlaubnisverfahrens nach § 24 Abs. 3 GWB nur solche Rationalisierungsmaßnahmen Berücksichtigung finden können, die nicht bloße unternehmensindividuelle Kostenvorteile mit sich bringen, sondern zugleich eine deutliche gesamtwirtschaftliche Rationalisierung und damit eine nennenswerte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft bewirken. Größe an sich ist auch nach Auffassung der Bundesregierung kein Indikator für das Vorliegen von Rationalisierungsvorteilen oder für die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die von der Monopolkommission vorgenommenen Branchenuntersuchungen sind ein Indiz dafür, daß die Fähigkeit zur flexiblen Anpassung an veränderte Marktbedingungen durch Produkt- und Prozeßinnovationen sowie Umstrukturierungen des Produktionspotentials für die Sicherung von Wettbewerbsposition auf internationalen Märkten vielfach wichtiger sind als die Ausnutzung von Betriebsgrößensparnissen über die Konzentration des Produktionsvolumens.

18.12.87

Beschluß

des Bundesrates

zum

Sechsten Hauptgutachten der Monopolkommission 1984/1985

und zur

Stellungnahme der Bundesregierung zum Sechsten Hauptgutachten
der Monopolkommission 1984/1985

Der Bundesrat hat in seiner 584. Sitzung am 18. Dezember 1987 beschlossen, zu den beiden Vorlagen wie aus der Anlage ersichtlich Stellung zu nehmen.

Anlage

Stellungnahme
des
Bundesrates

zum

Sechsten Hauptgutachten der Monopolkommission 1984/1985
und zur

Stellungnahme der Bundesregierung zum
Sechsten Hauptgutachten der Monopolkommission 1984/1985

1. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Monopolkommission und der Bundesregierung, daß sich der Trend einer zwar nur allmählich, aber doch kontinuierlich verlaufenden Konzentrationsentwicklung zumindest in einer Reihe von Wirtschaftsbereichen auch im Berichtszeitraum fortgesetzt hat. Mit Monopolkommission und Bundesregierung sieht der Bundesrat die ordnungspolitische Problematik einer Kumulation finanzieller Ressourcen bei Zusammenschlüssen von Unternehmen besonders herausragender Größenordnung.
2. Der Bundesrat begrüßt, daß die von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe Wettbewerbsrecht den Novellierungsbedarf im Bereich des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen überprüft, und erwartet, daß diese Arbeiten zu einem baldigen Abschluß kommen.

3. Als problematisch sieht der Bundesrat die Situation im Lebensmittelhandel sowie in den kartellrechtlichen Ausnahmebereichen an. Er nimmt zur Kenntnis, daß die Monopolkommission bezüglich der Entwicklung im Lebensmitteleinzelhandel unter Bezugnahme auf das von ihr erstattete Sondergutachten jetzt von einer erneuten Sachausgabe zu diesem Problemfeld abgesehen hat. Der Bundesrat hält hier jedoch - anders als die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten - einen akuten Handlungsbedarf für gegeben.
4. Im Schwerpunktbereich Versorgungswirtschaft bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, ob und ggf. wie geschlossene Versorgungsgebiete unter angemessener Berücksichtigung der energiepolitischen Strukturen mehr als bisher dem Wettbewerb geöffnet werden können.

Der Bundesrat stimmt mit der Monopolkommission überein, daß eine wirksame Mißbrauchsaufsicht im Sinne einer Preishöhenkontrolle über Versorgungsunternehmen erheblichen Schwierigkeiten begegnet. Bei den gegenwärtigen Novellierungsgesprächen sollte daher überlegt werden, auf welche Weise die Mißbrauchsaufsicht in diesem Bereich verbessert werden kann.

Hinsichtlich des Entflechtungsvorschlages der Monopolkommission bei kommunalen Querverbundunternehmen hat der Bundesrat erhebliche Bedenken. Dies gilt um so mehr, als die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer derartigen Maßnahme bezweifelt werden kann. Zu bedenken ist insoweit auch, daß die Auflösung von Querverbundunternehmen neuen Konzentrationsprozessen Vorschub leisten und wegen des Wegfalls von Rationalisierungseffekten negative Auswirkungen auf die Preisgestaltung zur Folge haben könnte.

5. Was das Problem der "Größtfusionen" anlangt, so hält der Bundesrat es mit der Bundesregierung für geboten, die ordnungspolitischen Bedenken gegen eine per se-Untersagung mit den wettbewerbspolitischen und gesellschaftspolitischen Argumenten für eine Unterbindung derartiger Zusammenschlüsse abzuwägen. Einer differenzierten Interessenabwägung bedarf es vor allem zwischen notwendigem Strukturwandel auch unter aktiver Beteiligung großer Unternehmen und einer aus ordnungspolitischer Sicht für notwendig erachteten staatlichen Kontrolle.
6. Bezüglich des Anteilserwerbs von Banken an Unternehmen anderer Sektoren spricht sich der Bundesrat mit der Bundesregierung dafür aus, daß sich die Kreditwirtschaft von sich aus freiwillig von einem Teil ihrer bankfremden Beteiligungen trennen sollte. Es bleibt zu prüfen, ob und inwieweit ein System von Anreizen entwickelt werden kann, um Kreditinstitute zu einer solchen freiwilligen Beschränkung zu bewegen. Im übrigen ist der Bundesrat mit der Bundesregierung der Auffassung, daß die wettbewerbspolitische Relevanz bankfremden Anteilbesitzes durch eine Intensivierung des Wettbewerbs - z. B. über einen Abbau der kartellrechtlichen Ausnahmebereiche - entschärft werden kann. Unabhängig davon sieht der Bundesrat verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf nachträgliche Entflechtungsmaßnahmen zu Lasten der Kreditwirtschaft.
7. Im Medienbereich tritt der Bundesrat ebenso wie die Bundesregierung und die Monopolkommission für einen verstärkten Wettbewerb unter den Medien ein. Dabei gilt, daß die klassische Presse angesichts neuer elektronischer Medien eine ausreichende Existenzgrundlage behalten muß.