

24.06.93 62 Seiten

Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zum Neunten Hauptgutachten
der Monopolkommission 1990/91

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (423) - 610 10 - Mo 2/93

Bonn, den 24. Juni 1993

An den
Präsidenten des Bundesrates

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

Stellungnahme der Bundesregierung zum
Neunten Hauptgutachten der Monopol-
kommission 1990/91. *)

Die Stellungnahme wird gleichzeitig der Präsidentin des Deutschen Bundestages zugeleitet.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft.

Y. J. Fan

***) Drucksachen 490/92 und zu 490/92**

Stellungnahme der Bundesregierung zum Neunten
Hauptgutachten der Monopolkommission 1990/91

<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des neunten Hauptgutachtens	2
II. Stand und Entwicklung der Unternehmens- und Angebotskonzentration im Produzierenden Gewerbe (Kapitel I), der Unternehmens- und Konzernkonzentration im Handel (Kapitel II) sowie im Bereich von Großunternehmen (aggregierte Konzentration) (Kapitel III)	16
III. Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbe- herrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle (Kapitel IV)	23
IV. Konzentration und Wettbewerb im Medienbereich (Kapitel V)	34
V. Wettbewerbswirkungen von Standards in der Telekommunikation (Kapitel VI)	41
VI. Wettbewerb und strategische Handelspolitik (Kapitel VII)	48
VII. Zur wettbewerbspolitischen Problematik von Koppelungsgeschäften (Kapitel VIII)	59

I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des neunten Hauptgutachtens

1. Die Monopolkommission hat nach § 24 b 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. Die Bundesregierung hat das IX. Hauptgutachten der Monopolkommission vom 30. Juni 1992 dem Deutschen Bundestag (Drucksachen 12/3031 und 12/3032) und dem Bundesrat (Drucksache 490/92 und zu Drucksache 490/92) unverzüglich zugeleitet; sie legt nunmehr ihre Stellungnahme dazu vor.

Das Bundesministerium für Wirtschaft hat am 10. Dezember 1992 die betroffenen Verbände einschließlich der Gewerkschaften und Verbraucher angehört und ihre Stellungnahmen zum IX. Hauptgutachten eingeholt. Schwerpunkte der Anhörung waren die Konzentrationsentwicklung in der Wirtschaft, Fragen der Entwicklung der EG-Fusionskontrolle, die Vorschläge zur Privatisierung in den neuen und alten Bundesländern sowie die Ausführungen zur strategischen Handelspolitik und zur Industriepolitik im Vertrag von Maastricht.

2. In ihrer Konzentrationsstatistischen Analyse gelangt die Monopolkommission zu dem Ergebnis, daß der Konzentrationsprozeß durch konträre Entwicklungen gekennzeichnet ist. Steigende und fallende Konzentrationsraten in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen halten sich im wesentlichen die Waage. Nach den Feststellungen der Kommission hat die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse -in erster Linie als Folge der deutschen Einheit- im Berichtszeitraum stark zugenommen. Im Lebensmittelhandel habe sich die Konzentrationsentwicklung erneut beschleunigt und sei durch das abermalige Auftreten von Großfusionen (s. Tz. 31) gekennzeichnet. Der Schwerpunkt habe auch hier bei der Expansion in die neuen Bundesländer gelegen.

Die Bundesregierung sieht aufgrund der generellen Konzentrationsentwicklung keinen gesetzlichen Handlungsbedarf. Andererseits bedarf die weitere Entwicklung in kritischen Einzelbereichen wie etwa bei Großunternehmen oder im Lebensmitteleinzelhandel der kritischen Beobachtung. Die Bundesregierung begrüßt die Absicht der Monopolkommission, die Analyse der Konzentrationsentwicklung und der Wettbewerbsverhältnisse im Handel weiter zu vertiefen.

3. Die Monopolkommission bedauert die Erweiterung des Gemeinschaftsrechts der Europäischen Gemeinschaften um den industriepolitischen Artikel 130 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EGV). Sie beklagt zum einen den Mangel demokratischer Legitimation bei der Neufassung dieses Artikels, zum anderen sieht sie in der allgemeinen Fassung des Maßnahmenkatalogs die Gefahr, daß dieser in Richtung dirigistischer und sektoraler Industriepolitik interpretiert werden könnte. Sie spricht sich daher dafür aus, spätestens bei der für 1996 anstehenden Verhandlung über eine Revision der Maastrichter Verträge auf Streichung dieser Vorschrift zu drängen.

Die Bundesregierung hat Verständnis für die Sorgen der Monopolkommission. Sie hat wiederholt deutlich gemacht, daß sie die vom Industrieministerrat Ende 1990 verabschiedeten Leitlinien für eine horizontal ausgerichtete, marktwirtschaftliche Industriepolitik weiterhin als gültigen Orientierungsrahmen für die Gemeinschaft ansieht. Sie hat -ebenso wie einige andere Mitgliedstaaten- darauf hingewiesen, daß sie interventionistische oder protektionistische Maßnahmen weiterhin ablehnen wird. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß mit der Einführung des industriepolitischen Art. 130 EGV eine Umwertung des Vertragssystems zu Lasten des Wettbewerbsprinzips nicht verbunden ist. Vielmehr wird durch zahlreiche Vorkehrungen eine Schwächung des Wettbewerbsprinzips verhindert. So müssen die Initiativen der EG-Kommission ausdrücklich in den Rahmen eines "Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte" gestellt werden. Im übrigen sieht der Vertragstext vor, daß die Gemeinschaft keine Maßnahme einführen darf, die zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

Rechtlich und politisch sind damit auch nach Maastricht die Weichen so gestellt, daß die Wettbewerbspolitik der EG nicht zu industrie- oder anderen politischen Zwecken instrumentalisiert werden darf.

4. Die Monopolkommission widmet der Privatisierung sowohl in den neuen als auch den alten Bundesländern breiten Raum. Die Bundesregierung begrüßt die Ausführungen und Anregungen der Monopolkommission. Eine zügige Privatisierung auf allen Ebenen trägt entscheidend zum Erhalt der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland bei. Gerade vor dem Hintergrund der öffentlichen Haushaltssituation muß die Privatisierung zu einem Schwerpunkt wirtschaftspolitischen Handelns in den nächsten Jahren werden.

Die Monopolkommission würdigt eingehend die Arbeit der Treuhandanstalt (THA) und bewertet das bisher erreichte Privatisierungsergebnis unter den schwierigen Rahmenbedingungen als "sehr erfolgreich". Diese Einschätzung und die Vorschläge der Kommission zur Durchsetzung wettbewerblicher Grundsätze im Privatisierungsprozeß der neuen Bundesländer entsprechen im wesentlichen den Vorstellungen der Bundesregierung.

5. Die Bundesregierung betrachtet ebenso wie die Monopolkommission die Verstärkung der Marktaktivitäten der THA als positiv. Die THA hat nach eindeutigen Erfolgen, die sie mittels internationaler Ausschreibungsverfahren erzielen konnte, nunmehr auch begonnen, kleinere und mittlere Firmen nach Branchen geordnet, international auszuschreiben und jeweils auch unter Einschaltung von Investmentbanken zu verkaufen.

Die Monopolkommission sieht in der Bildung wettbewerbsfähiger Verkaufsobjekte durch Entflechtung der Unternehmen eine wichtige Voraussetzung des Privatisierungserfolges. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen diese Einschätzung. Die Entflechtung großer Unternehmen in kleinere funktionsfähige Einheiten hat wesentlich

zu einer beschleunigten Privatisierung beigetragen. Die Bundesregierung unterstützt die THA auch weiterhin bei der Fortsetzung ihres erfolgreichen Privatisierungskurses.

Den Ausführungen der Kommission zur Mittelstandspräferenz stimmt die Bundesregierung grundsätzlich zu. Sie begrüßt es trotz des Fehlens eines besonderen mittelständischen Förderauftrages der THA aus wettbewerbs- und gesellschaftspolitischen Gründen ausdrücklich, daß mittelstandsgerechte Privatisierungen, etwa durch die auch von der Monopolkommission befürworteten Management-buy-outs oder artverwandte Formen durchgeführt werden. Sie tragen wesentlich zur Entstehung ausgeglichener Wirtschaftsstrukturen und zur Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Systems bei. Als unrealistisch hat sich in diesem Zusammenhang die Forderung der Monopolkommission erwiesen, gezielte Unterstützungen mittelständischer Unternehmen auf steuerpolitische Förderinstrumente zu beschränken. Über die klassischen Fördermaßnahmen hinaus sind mittelstandsspezifische Angebote und Vertriebsformen unentbehrlich für die Schaffung mittelständischer Strukturen, z.B. die Ausschreibung von Immobilien, die für mittelständische Nutzungen besonders geeignet sind, oder Modelle des Miet- oder Pachtkaufs sowie Stundungen des Kaufpreises.

Die Bundesregierung stimmt den Ausführungen der Monopolkommission, die der Privatisierung der THA-Unternehmen deutlichen Vorrang vor der Sanierung einräumen, grundsätzlich zu. Dort wo eine rasche Privatisierung nicht möglich ist, hat die THA im Hinblick auf den Erhalt der industriellen Kerne Hilfestellungen bei der Sanierung zu leisten. Die Bundesregierung legt dabei großen Wert darauf, daß das Ziel des Sanierungsverfahrens die Privatisierung bleiben muß.

Dem von der Monopolkommission angesprochenen Problem unwirtschaftlicher Dauersubventionen wird dadurch begegnet, daß eine Sanierungsbegleitung ausschließlich Unternehmen mit realen Zukunftschancen zugute kommen soll. Dabei sollen für die Beur-

teilung der Sanierungsfähigkeit die mittelfristigen Aussichten maßgeblich sein. Für die Umstrukturierung der Unternehmen wird ein bestimmter Zeitraum festgelegt. Eine Arbeitsplatzgarantie während der Sanierungsphase wird es nicht geben. Zur Beschleunigung der Sanierung will die THA verstärkt auf den Einsatz geeigneten Managements sowie die Gründung von Management-KG's zurückgreifen.

Die von der Monopolkommission gesehene Gefahr, in der Sanierungsphase gewährte Garantien zum Verlustausgleich würden zu unlauteren Preisunterbietungen genutzt, um private Konkurrenz zu verdrängen, hat sich in der Praxis als nicht nachweisbar erwiesen. Hierzu hat beigetragen, daß es sich bei den Garantien der THA nicht um Preisstützungsmaßnahmen handelt. Die Unternehmen der THA müssen sich vielmehr auch in der Sanierungsphase dem Marktrisiko stellen. Gelingt es ihnen trotz des Sanierungskonzeptes nicht, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu beweisen, werden sie von der THA stillgelegt.

6. Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission darin überein, daß der massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den neuen Bundesländern (nBL) vorübergehend unverzichtbar war. Ohne eine arbeitsmarktpolitische Flankierung wäre der tiefe Strukturwandel nicht durchstehbar. Der Umfang von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) kann und muß jedoch mit der Entstehung neuer Arbeitsplätze in den nBL wieder zurückgenommen werden. Nach dem zunächst flächendeckenden Einsatz werden ABM dann auf Problemgruppen und -regionen des Arbeitsmarktes konzentriert eingesetzt. Die ab Jahresbeginn 1993 neugeschaffene Arbeitsförderung-Ost (§ 249 h AFG) ermöglicht der Bundesanstalt für Arbeit, die Beschäftigung von sonst Arbeitslosen in den Bereichen Umweltsanierung, soziale Dienste und freie Jugendhilfe durch einen pauschalierten Zuschuß zu den Lohnkosten in Höhe des ersparten Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe zu fördern.

7. Die Bundesregierung teilt die Kritik der Monopolkommission an den bestehenden institutionellen und infrastrukturellen Hemmnissen in den nBL, wenngleich in der Zwischenzeit erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, diese Engpässe zu beseitigen.

Lange Planungs- und Genehmigungsverfahren, ungeklärte Eigentumsfragen und ein noch nicht abgeschlossener Verwaltungsaufbau haben dringend erforderliche Investitionen hinausgezögert. Die Bundesregierung räumt dem Abbau dieser unnötigen Hemmnisse hohe Priorität ein. Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz sowie andere Vorschriften konnte das Bau- und Raumordnungsrecht sowie das Umweltrecht vereinfacht und die Ausweisung von Bauland verstärkt werden. Durch die von Bund und Ländern vereinbarte Finanzierungsregelung bezüglich der Altlasten im Umweltbereich konnte ein wesentliches Investitionshemmnis abgebaut werden. Die Defizite in der Verwaltung sollen durch Fortsetzung der finanziellen und personellen Unterstützung des Verwaltungsaufbaus zügig beseitigt werden. Das zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz von Juli 1992 mit seinem Vorrang der Investitionen vor der Rückgabe an Alteigentümer zeigt bereits erste Erfolge. So stieg die Zahl der Investitionsvorrangverfahren deutlich an.

8. Der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur in den nBL muß zügig vorangebracht werden. Neben der durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz möglich gewordenen schnelleren Planung sind für besonders dringliche Verkehrsprojekte spezielle Investitionsmaßnahmengesetze in Vorbereitung. Auf einen Großteil der Infrastrukturprojekte hat die Bundesregierung keinen direkten Einfluß, da sie in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden fallen, so z.B. die Elektrizitäts-, Gas- und Abfallwirtschaft, die Wasserver- und Abwasserentsorgung, den öffentlichen Nahverkehr und die Flughäfen.

Die Bundesregierung hält es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und zeitlichen Beschleunigung des Anpassungsprozesses für notwendig, daß die nBL alle Möglichkeiten der Einbeziehung privaten Fachwissens und Kapitals bei der Finanzierung, Errichtung sowie dem Betrieb ihrer Infrastrukturprojekte mit Vorrang ausschöpfen. Hierzu gehört die konsequente Durchführung von Markttests und Interessenbekundungsverfahren, um tatsächlich auszuloten, inwieweit private Interessenten eine Rolle beim Auf- und Ausbau der Infrastruktur spielen können. Die Bundesregierung unterstützt die Haltung der Monopolkommission in der Frage der Notwendigkeit verstärkter Privatisierungsbemühungen. Der Bund hat diesen Gedanken in den letzten zehn Jahren ohne Änderung der Bundeshaushaltsordnung konsequent verfolgt und sich von zahlreichen Beteiligungen getrennt. Auch die Landeshaushaltsordnungen bedürften keiner Änderung, da sie ebenso wie die Bundeshaushaltsordnung das Gebot enthalten, Beteiligungen nur da zu halten, wo wichtige Landesinteressen bestehen. Die Länder sind allerdings aufgefordert, gemäß diesem Haushaltsrecht ihre Privatisierungsbemühungen deutlich zu verstärken. Um Privatisierungsanreize zu setzen, sollten im übrigen Förderbestimmungen verstärkt die Pflicht zur Prüfung von Privatisierungsmöglichkeiten enthalten.

9. Die Bundesregierung ist mit der Monopolkommission der Auffassung, daß der rasche Ausbau einer bedarfsgerechten Telekommunikationsinfrastruktur eine wichtige Voraussetzung für den Wirtschaftsaufschwung in den nBL darstellt. Trotz der großen Anstrengungen der Deutschen Bundespost TELEKOM (DBP TELEKOM) hat der Ausbau der Netzinfrasturktur in den nBL noch nicht das Niveau des übrigen Bundesgebietes erreicht. Mit dem langfristig angelegten Regelausbauprogramm Telekom 2000 der DBP TELEKOM soll bis 1997 auch in den nBL ein dem westlichen Standard entsprechendes Telekommunikationsnetz aufgebaut werden. Zur Beschleunigung dieser Ausbaumaßnahmen soll auch auf private Initiativen zurückgegriffen werden. Hierzu wird das Zusatzprogramm "Turn-key" einen wichtigen Beitrag leisten, mittels dessen die DBP TELEKOM erst-

mals auch Planungsaufgaben an die fernmeldetechnische Industrie vergibt. Im übrigen sind von den Bemühungen der Bundesregierung zur Privatisierung der Telekommunikationsversorgung, zur Umwandlung des Unternehmens DBP TELEKOM in eine Aktiengesellschaft sowie zur Auflockerung der noch bestehenden Monopole weitere erhebliche Wettbewerbsimpulse zu erwarten. Die Marktbelebung im Mobil- und Satellitenfunk, die durch Lizenzierung privater Betreiber erreicht werden konnte, ist ein deutlicher Beweis für die erfolgreiche auf Marktöffnung und Wettbewerb ausgerichtete Politik der Bundesregierung in diesem Bereich.

10. Die Monopolkommission sieht auch in den alten Bundesländern ein gewaltiges Privatisierungspotential und macht in ihrem Gutachten detaillierte Privatisierungsvorschläge. Sie reichen vom industriellen Beteiligungsbesitz der öffentlichen Hand, den Verkehrsbereich unter Einschluß von DBP TELEKOM, Bundesbahn und Luft-hansa, das Banken- und Versicherungsgewerbe bis hin zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Die Bundesregierung wird den Privatisierungsmöglichkeiten in den alten Bundesländern besondere Aufmerksamkeit widmen. Die Monopolkommission führt zurecht aus, daß sich mit einer durchgreifenden Privatisierung staatlicher Unternehmen angesichts der erfolgreichen Privatisierungspolitik auf Bundesebene namentlich bei Ländern und Gemeinden Erlöse in dreistelliger Milliardenhöhe erzielen ließen. In Anbetracht der erheblichen Einsparpotentiale und der damit verbundenen Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie des Steuerzahlers ist überall dort der Rückzug des Staates gefordert, wo ein Tätigwerden des Staates nicht unbedingt erforderlich ist.

Die Bundesregierung steht mit ihrem Privatisierungsprogramm auch im Vergleich zu einigen anderen europäischen Ländern, die trotz weitaus stärkerer administrativer Tradition eine zum Teil schon weitgehendere Weichenstellung vorgenommen haben. Es kann nach

Auffassung der Bundesregierung nicht angehen, daß auf Ebene der Länder und Kommunen bei hoher Steuerlast, hoher Staatsverschuldung und hohen Forderungen nach Finanzhilfen des Bundes Substanzakkumulation zu Lasten und anstelle des einzelnen Bürgers getrieben wird.

11. Das am 21. Juli 1992 vom Bundeskabinett verabschiedete Privatisierungsprogramm führt die 1983 wieder aufgenommenen Privatisierungsbemühungen entschlossen weiter. Es strebt neben dem Rückzug des Bundes aus den Industriebeteiligungen und dem Dienstleistungssektor eine Verringerung der Liegenschaften des Bundes an. Mit der Privatisierung der Bundesbeteiligung an der Deutschen Pfandbrief- und Hypothekenbank AG und der Berliner Industriebank AG sowie einer Verringerung der Bundesbeteiligung bei Schenker & Co GmbH in den Jahren 1991 und 1992 konnten Fortschritte erreicht werden. Nach Überführung der Deutschen Beamtenversicherung Öffentlichrechtliche Lebens- und Rentenversicherungsanstalt (DBV) in private Rechtsform besteht kein öffentlichrechtlicher Versicherer des Bundes mehr. An der noch bestehenden DBV - Öffentlichrechtliche Anstalt für Beteiligungen - ist der Bund kapitalmäßig nicht beteiligt. Auch im Verkehrsbereich sollen die von der Monopolkommission angesprochenen Privatisierungsmöglichkeiten realisiert werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Deutsche Lufthansa AG nach deren Sanierung und Konsolidierung zu privatisieren. Eine Teilprivatisierung der Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH ist für 1994 vorgesehen. Die Bundesregierung verweist bezüglich ihrer Privatisierungsbemühungen hinsichtlich der Häfen und Flughäfen auf ihren Beteiligungsbericht vom 21. Juli 1992. Gegenwärtig wird geprüft, ob und wie weit privates Risiko- oder Beteiligungskapital zur Entlastung der öffentlichen Haushalte u.a. beim Ausbau der Berliner Flughäfen herangezogen werden kann.

Die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn ist mit den Regierungsbeschlüssen vom 15. Juli 1992 und 17. Februar 1993 einen entscheidenden Schritt weitergekommen. Danach soll sich die Neuorganisation in drei Schritten voll-

ziehen, beginnend mit der Überführung der zusammengeführten Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn in eine Aktiengesellschaft mit den drei Bereichen Fahrweg, Personentransport und Gütertransport. Nach einer Übergangszeit von 3 Jahren wird die Aktiengesellschaft in drei selbständige Aktiengesellschaften für Fahrweg, Personentransport und Gütertransport unter dem Dach einer Holding AG aufgespalten. Nach weiteren 5 Jahren soll die Holding AG aufgelöst werden. Die Anregung der Monopolkommission, Wettbewerb durch andere Nutzer des Schienennetzes zu ermöglichen, wird von der Bundesregierung begrüßt. Der Gedanke ist Bestandteil des Privatisierungskonzepts der Bundesregierung. Der von der Monopolkommission angesprochene Liegenschaftsbereich des Bundes wird erstmals in die Privatisierungsbemühungen einbezogen. Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn verfügen über einen großen Bestand an nicht bahnnotwendigen Liegenschaften, die einer schnellen Privatisierung zugeführt werden sollen.

12. Die Bundesregierung zieht in Erwägung, auch das Autobahnnetz in ihre Privatisierungsbestrebungen mit einzubeziehen. Hierzu gehört auch die Einführung von Gebühren für die Benutzung von Autobahnen.

Privatfinanzierung im Wege der Vorfinanzierung des Baus von Verkehrswegen soll an zwei Pilotprojekten getestet werden.

13. Die Bundesregierung begrüßt die Unterstützung der Postreform durch die Monopolkommission. Die Vorschläge der Monopolkommission, die neben einem raschen Netzaufbau in den nBL weitergehende Strukturreformen des Fernmeldewesens für unerlässlich erachtet, stellen für die langfristige Telekommunikationspolitik der Bundesregierung einen wichtigen Diskussionsbeitrag dar. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens zu privatisieren und die Unternehmen der Deutschen Bundespost in private Rechtsform zu überführen. Entsprechend der

Diskussion in der Europäischen Gemeinschaft spricht sie sich zugleich für eine Aufhebung noch bestehender Monopolpositionen aus. Hierfür bedarf es eines präzise festgelegten Zeitplans für den Übergang, um allen Beteiligten Dispositionssicherheit zu verschaffen. Nur durch die mit diesen Schritten verbundene Intensivierung des Wettbewerbs wird es möglich sein, die wachsende Heterogenität der Nachfrage nach Telekommunikationsdienstleistungen zu befriedigen. In diesem Ordnungsrahmen bleibt es Aufgabe des Bundes, durch marktkonforme Instrumente der Regulierung die Infrastrukturversorgung -insbesondere in den nBL- sicherzustellen und eine mißbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen von vornherein zu verhindern. Die Umsetzung dieses Vorhabens setzt eine Änderung des Grundgesetzes voraus. Die Bundesregierung hofft auf einen Konsens aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und der Bundesländer, damit die Postreform II zügig Gestalt annehmen kann.

14. Die Monopolkommission betrachtet das Bankengewerbe als einen Bereich, in dem öffentliche Leistungserbringung nicht mehr nötig ist. Sie regt daher an, den gesamten Sparkassensektor, einschließlich der Landesbanken ggf. nach einer Umwandlung in die Rechtsform einer AG, zu veräußern. Sie führt zu Recht aus, daß die DBP POSTBANK im Fall einer materiellen Privatisierung bis hin zu einer Universalbank mit umfassenderer Tätigkeitspalette ausgebaut werden könnte.

Die Vorschläge der Monopolkommission stellen einen wichtigen Beitrag für die Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland dar. Da Sparkassenrecht Landesrecht ist, liegt die Entscheidung über die Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Sparkassensystems einschließlich der Landesbanken bei den Ländern und Kommunen.

15. Die Monopolkommission analysiert eingehend die bisherige Praxis der EG-Fusionskontrolle seit Inkrafttreten der Europäischen Fusionskontrollverordnung im September 1990. Trotz der verschiedenen seither aufgetretenen Probleme ist die Bundesregierung mit der Monopolkommission der Ansicht, daß sich das Instrument der EG-Fusionskontrolle grundsätzlich bewährt hat. Insbesondere ist zu begrüßen, daß die EG-Fusionskontrolle mit zunehmender Entscheidungspraxis berechenbarer geworden ist.

Die Bundesregierung unterstützt die Ausführungen der Monopolkommission zu Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen im Rahmen der Europäischen Fusionskontrolle. Sie sieht wie die Monopolkommission in der gegenwärtigen Praxis der EG-Kommission, förmliche Prüfungsverfahren in Fusionsfällen mit wettbewerblich kritischer Ausgangslage nicht zu eröffnen, erhebliche wettbewerbliche Gefahren. Es erscheint ihr deshalb wettbewerbspolitisch wünschenswert, in allen Fällen, in denen ein Mitgliedsstaat in einem Verfahren substantielle und plausible Bedenken vorträgt oder wo enge Oligopol-situationen vorliegen, ein förmliches Prüfungsverfahren einzuleiten. Darüber hinaus hält es die Bundesregierung auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität für sinnvoll, daß die Kommission ihre zurückhaltende Praxis bei der Verweisung eines Fusionsfalles an die nationale Kartellbehörde aufgibt. Die unmittelbare Betroffenheit und Sachnähe der nationalen Behörde spricht dafür, ihr die Entscheidungskompetenz zuzuweisen. Die Schaffung erweiterter Entscheidungsspielräume für nationale Kartellbehörden würde entscheidend zur Verbesserung des Vollzuges des EG-Wettbewerbsrechts beitragen. Die bisherige Praxis der EG-Kommission, auch solche Fälle selbst zu entscheiden, in denen Wettbewerbsinteressen eines einzigen Landes betroffen sind, kann nicht befriedigen. Als Lösung bietet sich aus Sicht der Bundesregierung das Prinzip an, wonach in der Regel der Mitgliedsstaat das Fusionsvorhaben zugewiesen bekommt, in dem der Schwerpunkt des Wettbewerbsproblems zu sehen ist. Liegen kritische Marktanteilskonzentrationen nur in einem Mitgliedsland vor oder wird die Fusion nur von einem Mitgliedsland kritisch gesehen, sollte eine automatische Verweisung erfolgen.

Da sich die EG-Fusionskontrolle nach zwei Jahren Entscheidungspraxis immer noch in der Entwicklungsphase befindet, lassen sich gesicherte Schlußfolgerungen aus der Handhabung dieses Instruments durch die EG-Kommission nicht ziehen. Insgesamt hat sich die fehlende Transparenz der Entscheidungspraxis bei der Kommission als problematisch erwiesen. In der Frage der Überprüfung der Aufgreifschwellen, die nach der EG-Fusionskontrollverordnung für das Jahr 1993 vorgesehen ist, sieht die Bundesregierung ebenso wie auch die Monopolkommission derzeit keinen Handlungsbedarf. Die EG-Kommission hat nicht zuletzt angesichts unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten bisher noch keine Vorschläge unterbreitet. Die Bundesregierung hält es für zweckmäßig, die Überprüfung auf eine breitere Entscheidungspraxis zu stützen und sie im Zusammenhang mit der Überprüfung der Verträge von Maastricht im Jahre 1996 vorzunehmen.

Eine Absenkung der Schwellen würde zu einer weiteren Verschärfung der bestehenden administrativen Effizienzprobleme bei der EG-Kommission führen, wenn nicht wie von der Bundesregierung gefordert, zugleich institutionelle Verbesserungen durch Schaffung eines Europäischen Kartellamtes und stärkere Beteiligung der Mitgliedstaaten am Vollzug des EG-Kartellrechts vorgesehen werden. Schon jetzt hat die Kommission erhebliche Probleme innerhalb der kurzen Fristen der Verordnung eine größere Anzahl förmlicher Prüfungsverfahren durchzuführen.

16. Die Monopolkommission sieht derzeit keinen konkreten Handlungsbedarf für die Errichtung eines Europäischen Kartellamtes. Die bisherige Entscheidungspraxis der EG-Kommission weist aus der Sicht der Monopolkommission auf keine direkte Beeinflussung durch nicht wettbewerbsbezogene politische Überlegungen hin.

Die Bundesregierung ist dagegen der Ansicht, daß auf Gemeinschaftsebene der effizienten Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips am besten durch ein Europäisches Kartellamt gedient würde. Die Errichtung eines Europäischen Kartellamtes, das sowohl für den Vollzug der Wettbewerbsregeln als auch für die Fusionskontrolle unter der Aufsicht des für die Wettbewerbspolitik verantwortlichen Kommissars zuständig wäre, würde durch die Trennung zwischen legislativen und administrativen Aufgaben zu einer deutlichen Entlastung der EG-Kommission führen. Die Kommission sollte die Möglichkeit einer formellen Überprüfung der Entscheidungen des Europäischen Kartellamtes im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens erhalten. Die EG-Kommission müßte sich dabei an die auch für das Amt maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen halten. Ein solches Konzept würde die Effizienz des Wettbewerbsschutzes verbessern, mehr Transparenz in den Entscheidungsprozeß bringen und der Befürchtung einer Politisierung von Entscheidungen entgegenwirken.

Die Einführung eines mit dem deutschen Kartellrecht vergleichbaren zweistufigen Verfahrens, das auf der 2. Stufe eine politische Ausnahmemöglichkeit von einer Wettbewerbsentscheidung vorsieht, setzt -wenn der Wettbewerb nicht ausgehöhlt werden soll- eine traditionelle Verankerung des Wettbewerbsprinzips auf allen Ebenen der Politik voraus.

II. Stand und Entwicklung der Unternehmens- und Angebotskonzentration im Produzierenden Gewerbe (Kapitel I), der Unternehmens- und Konzernkonzentration im Handel (Kapitel II) sowie im Bereich von Großunternehmen (aggregierte Konzentration) (Kapitel III)

17. Die Monopolkommission verweist erneut auf die mit der verfügbaren amtlichen Datenbasis verbundenen systematischen und empirischen Mängel, welche die wettbewerbliche Beurteilung der Unternehmenskonzentration stark erschweren. Das zur Verbesserung der Konzentrationsbetrachtung entwickelte Konzept der Kommission zielt deshalb darauf ab, die wesentlichen Verzerrungen der Statistik, insbesondere aufgrund der bislang unzureichenden Berücksichtigung des Diversifizierungsgrades der Unternehmen, der bestehenden Unternehmensverflechtungen und der fehlenden Einbeziehung des Außenhandels schrittweise abzubauen.

Hierzu gehören die im vorliegenden Gutachten in Angriff genommenen Arbeiten zur besseren Vergleichbarkeit der Konzentrationsstatistik über die in den einzelnen Wirtschaftsbereichen tätigen Unternehmen (sog. Unternehmenskonzentration) einerseits mit der Konzentration nach Anbietern bestimmter Warengruppen (sog. Angebotskonzentration) andererseits. Darüber hinaus strebt die Kommission in den kommenden Gutachten an, systematische Mängel durch längerfristige Trendanalysen zu minimieren, die im Rahmen der Statistik der "100 Größten" erfaßten Kapitalverflechtungen (sog. aggregierte Konzentration) durch verstärkte Nutzung externer Datenbanken in engere Beziehung zur amtlichen Statistik zu setzen und die außenwirtschaftlichen Verflechtungen durch Verzahnung mit der Außenhandelsstatistik konzentrationsstatistisch besser abschätzbar zu machen. Schließlich will die Kommission die Ergebnisse der Konzentrationsberichterstattung künftig in einen international vergleichbaren Rahmen stellen und beteiligt sich an einem von den Europäischen Gemeinschaften unterstützten Projekt zum Aufbau einer europäischen Konzentrationsstatistik.

18. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß mit der Konzentrationsstatistik auf Basis der amtlichen Statistik eine exakte Erfassung der tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf den einzelnen Märkten nicht möglich ist. Eine Alternative besteht insgesamt jedoch nicht, da die amtliche Erhebung spezieller konzentrationsstatistischer Daten mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre und ausreichende externe Datenbanken nicht zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung begrüßt daher das Konzept der Monopolkommission, die systematischen Beschränkungen der Statistik so weit wie möglich zurückzuführen. Sie unterstützt die Anregungen der Kommission, im Rahmen der amtlichen Statistik auf eine stärkere Integration der Produktions- und Wirtschaftszweigstatistik hinzuwirken. Hierzu könnte -wie die Monopolkommission zu Recht feststellt- die Berechnung aggregierter Angaben zur Unternehmenskonzentration für die 5 industriellen Hauptgruppen, die Fortschreibung der Statistik der fachlichen Unternehmensteile über das Jahr 1985 hinaus und die Gliederung der 6-stelligen Güterarten nach ihrem primären Verwendungszweck in besonderem Maße beitragen. Um eine dynamische Analyse der Entwicklung der führenden Unternehmen im Zeitablauf zu ermöglichen, ist nach Auffassung der Bundesregierung zu prüfen, inwieweit in anonymisierter Form identifizierende Angaben für die jeweils größten Unternehmen, Betriebe oder Anbieter zur Verfügung gestellt werden können. Hohes wettbewerbspolitisches Interesse besteht schließlich am Aufbau einer vergleichenden internationalen Konzentrationsstatistik vor allem im europäischen Rahmen. Die Bundesregierung mißt daher der aktiven Mitarbeit der Monopolkommission an den europäischen Projekten zur Konzentrationsanalyse erhebliche Bedeutung bei. Sie geht davon aus, daß die umfassenden deutschen Erfahrungen einen wesentlichen Beitrag zu den laufenden europäischen Forschungsbemühungen leisten können.

Die Monopolkommission hat in ihrem vorliegenden Gutachten auf der Grundlage einer statistischen Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes über fachliche Unternehmensteile, welche die

Diversifikation der Unternehmen in verschiedene Märkte widerspiegelt, neue Erkenntnisse über den Grad der Diversifizierung und die daraus folgenden Angebotsstrukturen der Wirtschaftsbereiche gewonnen. Die Ergebnisse sind geeignet, die Konzentrationsbetrachtung näher an die wettbewerblich relevanten Märkte heranzuführen.

Die über mehr als 10 Jahre zusammenfassend dargestellte und graphisch aufbereitete Entwicklung der Unternehmenskonzentration, welche die Monopolkommission erstmals vorgenommen hat, führt nach Auffassung der Bundesregierung zu einer verbesserten Präsentation und wettbewerblichen Beurteilung des längerfristigen Konzentrationsgeschehens.

A. Unternehmens- und Angebotskonzentration im Produzierenden Gewerbe

19. Der Konzentrationsprozeß im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe ist nach den Feststellungen der Monopolkommission durch konträre Entwicklungen gekennzeichnet. Gemessen an den Umsatzanteilen ist der Stand der Konzentration in 8 der insgesamt 41 Wirtschaftsbranchen hoch. Dort vereinigen die jeweils 3 größten Unternehmen der Branche mehr als rund 50 % der Umsätze auf sich. In 17 Wirtschaftsbranchen ist demgegenüber die Konzentration relativ gering. Der Umsatzanteil der jeweils 3 größten Unternehmen liegt hier bei weniger als 10 %.

Der Verlauf der Konzentration zeigt, daß der Konzentrationsgrad im Zeitraum 1977 bis 1990 in der Hälfte der Wirtschaftsbereiche gestiegen, in der anderen Hälfte gesunken ist.

20. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die Monopolkommission mit ihrer Analyse der Angebotskonzentration, die sich auf die jeweils größten Anbieter der verschiedenen Warengruppen bezieht. Die globale Betrachtung macht deutlich, daß 15 % des gesamten Warenumsatzes auf die 10 größten Anbieter entfallen. Die 100 größten

Anbieter erzielen rund 31 % bis 36 % des Gesamtumsatzes. Dieser Wert entspricht in etwa dem Umsatzanteil der "100 größten Konzerne", welche die Monopolkommission im Rahmen der sog. aggregierten Konzentration (s. unter C.) analysiert. Gliedert man den gesamten Warenumsatz in die 35 Gütergruppen der Produktionsstatistik, so erzielen die 3 größten Anbieter in 7 Gütergruppen mehr als 50 %, in 13 Gütergruppen bis zu 10 % des Umsatzes der jeweiligen Gütergruppe.

Nach Auffassung der Bundesregierung zeigen die Feststellungen der Monopolkommission zur Unternehmens- und Angebotskonzentration, daß zwar derzeit nicht von einem einheitlichen konzentrativen Trend gesprochen werden kann, jedoch in Einzelbereichen Stand und Entwicklung der Konzentration nach wie vor eher kritisch zu sehen sind. Auch wenn in einzelnen hochkonzentrierten Branchen rückläufige Tendenzen zu verzeichnen sind, so gibt es andererseits Branchen mit steigendem Trend. Es besteht daher kein Anlaß zu einer wettbewerbspolitischen Entwarnung. Die Konzentrationsentwicklung bedarf weiterhin -insbesondere im Bereich der Großunternehmen- der aufmerksamen Beobachtung.

B. Unternehmens- und Konzernkonzentration im Handel

21. Die Monopolkommission weitet mit einer besonderen Untersuchung die Konzentrationsberichterstattung auf den Handel aus. Dies wird von den Wirtschaftsverbänden einhellig begrüßt. Die Monopolkommission mußte sich zunächst auf die Veröffentlichung von Daten zum Großhandel beschränken. Die Daten zum Einzelhandel unter Berücksichtigung der Konzernverflechtungen werden demnächst vom Statistischen Bundesamt für die Monopolkommission aufbereitet. Erste Erkenntnisse liegen im Rahmen der Analyse der 20 größten Handelsunternehmen bereits vor, die im europäischen Vergleich eine dominierende Stellung einnehmen. Die Monopolkommission verweist darüber hinaus auf die zunehmende Konzentration der zum Teil international tätigen großen Einkaufsvereinigungen, deren zentrale Beschaffungsvolumen im Berichtszeitraum (1988-90) stärker gestiegen sind als die Umsätze im Einzel- und Großhandel.

22. Die zunehmende wirtschaftliche Konzentration im Handel ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht ohne wettbewerbspolitische Risiken. Die Initiative der Monopolkommission, die Konzentration im Handel auf breiterer empirischer Grundlage zu untersuchen, verdient daher die Unterstützung aller zuständigen Stellen in Regierung und Verwaltung. Insbesondere die Bemühungen der Monopolkommission, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder die Konzentration der Unternehmen auf der Grundlage der bestehenden Konzernverbindungen kontinuierlich näher zu untersuchen, ist von großem wettbewerbspolitischen Interesse. Nach Auffassung der Bundesregierung sind durch den mit der 5. GWB-Novelle neu eingefügten § 24 c GWB die von einzelnen Bundesländern gesehenen datenschutzrechtlichen Probleme ausgeräumt. Die Bundesregierung appelliert an die Bundesländer, die statistischen Arbeiten der Monopolkommission vor allem auch im Bereich des Handels im Zusammenwirken mit dem Statistischen Bundesamt aktiv zu begleiten.

C. Die "100 Größten"

23. Aufgrund der Möglichkeit der Großunternehmen, insbesondere durch ihre Finanzkraft marktübergreifende wirtschaftliche Macht auszuüben, ist die Untersuchung der aggregierten Konzentration von besonderem wettbewerbspolitischen und allgemein gesellschaftlichem Interesse.

Die Monopolkommission ermittelt die Rangfolge der "100 Größten" vor allem anhand ihrer inländischen Wertschöpfung. Zusätzlich werden die Merkmale Beschäftigte, Sachanlagevermögen und Cash-flow betrachtet, um die Bedeutung dieser Unternehmen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang beurteilen zu können. Darüber hinaus werden die Verflechtungen zwischen den "100 Größten" Unternehmen im Hinblick auf Anteilsbesitz, die Zusammenarbeit über Gemeinschaftsunternehmen und personelle Verflechtungen ermittelt sowie die Beteiligung an den dem Bundeskartellamt angezeigten Unternehmenszusammenschlüssen untersucht.

Neben der Ermittlung der "100 Größten" Unternehmen nach Wertschöpfung erstellt die Monopolkommission branchenspezifische Ranglisten für die Industrieunternehmen (Produzierendes Gewerbe), Handelsunternehmen, Kredit- und Versicherungsunternehmen sowie Verkehrs- und Dienstleistungsunternehmen nach deren jeweiligen Geschäftsvolumenmerkmalen und vergleicht die "Spitzenreiter" im internationalen, insbesondere europäischen Rahmen.

24. Die Monopolkommission verzeichnet ein Wachstum der Wertschöpfung bei den "100 Größten" Unternehmen von 12,5 %, während die Wertschöpfung aller Unternehmen mit 14,6 % deutlich stärker zunahm. Der Anteil der "100 Größten" an der gesamten Wertschöpfung der Wirtschaft ging damit wie in der Vorperiode weiter zurück. Er sank seit 1986 von 19,2 % auf 18,5 % in 1990. Bei einer Aufteilung der "100 Größten" in Zehner-Ranggruppen zeigt sich, daß zwischen diesen Ranggruppen ein großes Gefälle besteht. Die 20 größten Unternehmen vereinigen 60 % der Wertschöpfung der "100 Größten" auf sich. Zwischen den beiden ersten Zehnergruppen besteht ebenfalls ein deutliches Ranggefälle.

Nach den Feststellungen der Monopolkommission ging die personelle Verflechtung zwischen den "100 Größten" zurück, während der Grad der Verflechtung zwischen den "10 Größten" -einem längerfristigen Trend entsprechend- zugenommen hat. Bei den Kapitalverflechtungen und den Verflechtungen über Gemeinschaftsunternehmen hat die Monopolkommission einen weiteren Anstieg feststellen können. Überproportional waren die "100 Größten" an den im Zuge der deutschen Einheit nachhaltig gestiegenen Unternehmenszusammenschlüssen beteiligt. An den beim Bundeskartellamt angezeigten 3.555 (1990/91) Fusionen hatten die Großunternehmen einen Anteil von 42,4 %; der entsprechende Wert der Vorperiode war mit 31,4 % wesentlich geringer.

25. In der längerfristig positiven Umsatzentwicklung (1962-1990) der 10 größten deutschen Unternehmen im weltweiten Vergleich sieht die Bundesregierung ein deutliches Zeichen für deren

internationale Wettbewerbsfähigkeit. Ähnliches gilt für die 20 größten deutschen Industrieunternehmen im europäischen Rahmen, wo die deutschen Produzenten vor allem in den Bereichen Automobile, Chemie und Elektroindustrie eine führende Rolle spielen. Die hervorragende Position dieser Unternehmen ist allerdings nach den Feststellungen der Monopolkommission nicht Folge der jüngsten Entwicklungen, sondern bestand schon in früheren Perioden, während sich in letzter Zeit allenfalls noch die Wechselkursentwicklung positiv auf die Rangfolge der deutschen Gesellschaften auswirkte.

Die Bundesregierung ist sich mit der Monopolkommission einig, daß sich die Konzentrationsentwicklung bei den "100 Größten" insgesamt nicht ungewöhnlich verändert hat. Die Entwicklungen im letzten Berichtszeitraum verlaufen uneinheitlich, zudem haben sich Sondereinflüsse -insbesondere die Deutsche Einheit- auf die Ergebnisse ausgewirkt. Während die gesamtwirtschaftliche Bedeutung gemessen vor allem an der Wertschöpfung leicht rückläufig ist, muß die Zunahme der Verflechtungen über Kapitalbeteiligungen und Gemeinschaftsunternehmen trotz rückläufiger personeller Verbindungen wettbewerblich eher kritisch beurteilt werden. Der internationale Vergleich macht überdies deutlich, daß Größe für sich allein die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht sichern kann. Vielmehr müssen Wachstumschancen durch überlegene Technologien, Produktivität oder rationellere Fertigung langfristig und konsequent wahrgenommen werden, wenn die deutschen Unternehmen ihre internationale Rangposition behaupten oder weiter ausbauen wollen.

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

A. Mißbrauchsaufsicht

26. Die Monopolkommission stellt fest, daß trotz einer Zunahme der Verfahrenszahlen im Berichtszeitraum kein Wiederaufleben der Mißbrauchsaufsicht in der Praxis des Bundeskartellamtes stattfand. Vielmehr war die Entwicklung durch Sondereinflüsse, so den Krieg am Golf, die Wiedervereinigung und die damit zusammenhängende zeitweise Zuständigkeit des Bundeskartellamtes für regionale Wettbewerbsbeschränkungen in den neuen Ländern gekennzeichnet. Gegenstand von Mißbrauchsverfahren der Kartellbehörden des Bundes und der Länder waren vor allem Benzin- und Gaspreise.

Die Bundesregierung teilt die Ansicht der Monopolkommission, daß die Mißbrauchsaufsicht als Marktergebniskontrolle fehlenden Wettbewerb nur begrenzt ersetzen kann. Ihr Bestreben ist deshalb darauf gerichtet, die rechtlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß Wettbewerb möglich wird. Im übrigen liegt die überwiegende Bedeutung der Mißbrauchsaufsicht -wie die Monopolkommission zu Recht ausführt- im Bereich der Vorfeldwirkung, nach der mißbräuchliche Praktiken im Hinblick auf die Präventivwirkung des Gesetzes von vornherein unterbleiben, oder eine Klärung der Fälle nach Verfahrenseinleitung auch ohne förmliche Abschlußverfügung erfolgt.

Hinsichtlich der einstweiligen Anordnung des Bundeskartellamtes gegen fünf Mineralölkonzerne wegen mißbräuchlicher Benzinpreiserhöhungen im Raum Hamburg teilt die Bundesregierung die Auffassung der Monopolkommission, daß trotz der Entscheidung des Kammergerichts, die Anordnung für rechtswidrig zu erklären, auch in Zukunft Mißbrauchsverfahren im Mineralölbereich noch praktisch durchführbar sind. Die Beweisanforderungen an geeignete Vergleichsmärkte und die regionale Marktabgrenzung in Bereichen, in

denen sich die Preise rasch ändern, stellen das Bundeskartellamt allerdings vor erhebliche praktische Probleme. Dies muß jedoch vor dem Hintergrund der Konzeption der Mißbrauchsaufsicht als Auffangtatbestand gesehen werden, nach dem insbesondere die Preishöhenkontrolle nur restriktiv erfolgen sollte.

27. Die Monopolkommission hält die bisherige kartellrechtliche Praxis der Kontrolle der Gas- und Fernwärmepreise für verfehlt. Anders als die Landeskartellbehörden und das Bundeskartellamt kommt die Monopolkommission zu dem Ergebnis, daß zwischen den einzelnen Energieträgern des Wärmemarktes für Haushalte und gewerbliche Kleinverbraucher im Prinzip Wettbewerb besteht. Entscheidend für die Wettbewerbsbeurteilung im Einzelfall sei die je nach Marktphase unterschiedliche Konkurrenzsituation im Neukundengeschäft. Die kartellrechtliche Preisaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen sei daher wegen möglicher negativer Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Versorgungsunternehmen vorsichtig zu handhaben. Zudem sei bei fehlendem wesentlichen Substitutionswettbewerb die Verwendung eines branchenübergreifenden Preises, nämlich des Preises für leichtes Heizöl, als Vergleichsmaßstab zur Ermittlung des kartellrechtlich zulässigen Gas- bzw. Fernwärmepreises im Rahmen der Preishöhenkontrolle über marktbeherrschende Versorgungsunternehmen ungeeignet.

Die Bundesregierung sieht durchaus die von der Monopolkommission festgestellten Elemente des Systemwettbewerbs zwischen leitungsgebundenen Energieträgern und Heizöl zur Erzeugung von Raumwärme und Warmwasser. Ob der bestehende Substitutionswettbewerb allerdings ein solches Ausmaß erreicht, daß von einem einheitlichen Wärmemarkt und nicht mehr von jeweils eigenen sachlichen Märkten für verschiedene Energieträger auszugehen ist, ist Tatfrage und unterliegt letztlich der Entscheidung durch die Gerichte. Bei festgestellter Marktbeherrschung erscheint es jedoch bei der Preishöhenkontrolle angebracht, im Rahmen des Vergleichsmarktkonzepts den Preis, den die Verbraucher bei einer Versorgung mit leichtem Heizöl zu zahlen haben, als einen Vergleichsmaßstab mit heranzuziehen.

Angeichts der Schwierigkeiten einer effizienten Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsunternehmen und im Hinblick darauf, daß die Mißbrauchsaufsicht wirksamen Wettbewerb nicht ersetzen kann, hält die Bundesregierung es für erforderlich, auf den Märkten für leitungsgebundene Energien europaweit mehr Wettbewerb zu ermöglichen.

B. Fusionskontrolle

28. Wie schon im vergangenen Berichtszeitraum hat auch 1990/91 die Gesamtzahl der beim Bundeskartellamt angezeigten Zusammenschlüsse deutlich zugenommen: Sie stieg von 2.574 auf 3.555. Die Monopolkommission führt die weiterhin wachsende Zahl von Zusammenschlüssen in erster Linie auf die nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten aufgenommene Privatisierung von ehemaligen DDR-Betrieben zurück. Allein in 911 Fällen waren ostdeutsche Betriebe beteiligt. Nur in einem dieser Fälle wurde vom Bundeskartellamt eine Untersagung ausgesprochen. Es handelte sich vorwiegend um rein deutsch-deutsche Zusammenschlüsse. Nur in 164 Fällen waren ausländische Unternehmen beteiligt.

Insgesamt ergingen 8 Untersagungsentscheidungen des Bundeskartellamtes, welche die Gesamtzahl aller bislang untersagten Zusammenschlüsse auf 98 erhöhten. Den gegenüber dem Berichtszeitraum 1988/89 um 50 % zu beobachtenden Rückgang der Untersagungen führt die Monopolkommission vor allem auf eine Ausdehnung der räumlich-relevanten Märkte und die damit verbundene höhere Wettbewerbsintensität zurück. Der Rückgang der Untersagungen ist jedoch auch unter dem Gesichtspunkt der Vorfeldwirkungen der Fusionskontrolle zu beurteilen. Die Bundesregierung sieht auch in der Tatsache, daß im Berichtszeitraum 19 Zusammenschlußvorhaben von den Beteiligten aufgegeben wurden, nachdem das Bundeskartellamt Bedenken geäußert hatte, eine Bestätigung der Wirksamkeit der Wettbewerbsaufsicht.

29. Die Monopolkommission stellt fest, daß der durch die 5. GWB-Novelle von 1989 eingefügte Auffangtatbestand des § 23 Abs. 2 Nr. 6 GWB, der vor allem Umgehungen der Fusionskontrolle im Handel aufgrund von Minderheitsbeteiligungen von Wettbewerbern unter 25 % ausschließen sollte, vom Bundeskartellamt nur in wenigen Verfahren angewandt wurde. Es wurden allerdings vor allem im Vorfeld von Entscheidungen wesentliche Erfolge erreicht. Die Ankündigung einer ggf. auf § 23 Abs. 2 Nr. 6 GWB gestützten Untersagungsverfügung des Bundeskartellamtes veranlaßte in einer Reihe von Fällen die Unternehmen zu einer Änderung der Modalitäten eines Zusammenschlußvorhabens. Entgegen ihren ursprünglichen Erwartungen konnte die Monopolkommission eine Beeinträchtigung der Rechtssicherheit durch die neue, wettbewerbsbezogene Auffangklausel nicht feststellen.

Die Bundesregierung begrüßt, daß das Bundeskartellamt den neuen Tatbestand auf wesentliche Beteiligungen zwischen Wettbewerbern beschränkt und damit die von der Monopolkommission genannten Anforderungen bereits in der Praxis realisiert sind.

30. Die Monopolkommission hat sich in ihrem Gutachten erneut mit der Zusagenpraxis des Bundeskartellamtes befaßt. Im Berichtszeitraum 1990/91 sind 5 Zusagen entgegengenommen worden, wovon mehr als die Hälfte den Bereich des Lebensmitteleinzelhandels betrafen. Es handelte sich hierbei ausschließlich um Veräußerungszusagen. Die Monopolkommission begrüßt die im Berichtszeitraum verfolgte Praxis des Bundeskartellamtes, auf Öffnungszusagen und Zusagen, welche die Begrenzung des Einflusses eines Unternehmens zum Gegenstand haben, zu verzichten, um Probleme bei der Durchsetzung von Zusagen zu vermeiden. Auch die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich Veräußerungszusagen im Einzelfall als ausreichendes und flexibles Instrument erwiesen haben, partielle wettbewerbliche Bedenken gegen einen Zusammenschluß auszuräumen, ohne diesen insgesamt scheitern zu lassen. Sie ist sich mit der Monopolkommission darin einig, daß Öffnungszusagen und Zusagen zur Einflußbegrenzung wettbewerblich höchst problematisch sind.

31. Zur Fusionskontrolle im Handel weist die Monopolkommission darauf hin, daß die Konzentration durch Großfusionen und Umstrukturierung bei den Großunternehmen vor allem auch im Lebensmittelhandel einen neuen Schub erhalten habe. Die Monopolkommission räumt ein, daß das Bundeskartellamt aufgrund der bestehenden Rechtslage die Konzentrationsentwicklung mit der Fusionskontrolle nur in begrenztem Umfang beeinflussen kann. Die These des Bundeskartellamtes, daß Veräußerungszusagen zur Vermeidung marktbeherrschender Stellungen auf einzelnen Regionalmärkten auf Dauer zu annähernd gleichen regionalen Marktstrukturen führen, sieht sie empirisch noch nicht als belegt an. Sie schließt jedoch die Gefahr nicht aus, daß sich gegeneinander abgegrenzte Oligopole bilden könnten, in denen die führenden Handelsunternehmen wegen ihrer Reaktionsverbundenheit untereinander auf wettbewerbliche Vorstöße verzichten. Die Monopolkommission hält deshalb eine erneute eingehende Auseinandersetzung sowohl mit den Beurteilungskriterien für die Existenz von Wettbewerb auf den Handelsmärkten als auch mit den Nachweiskriterien für Marktbeherrschung bei Handelsfusionen für erforderlich. Dabei wären die Auswirkungen der Marktöffnung im Zuge des europäischen Binnenmarktes sowie die Beurteilung von Handelsfusionen im Rahmen der europäischen Fusionskontrolle zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß die Konzentrationsentwicklung im Lebensmittelhandel hauptsächlich Ergebnis anhaltender Strukturveränderungen ist und bislang noch wirksamer Wettbewerb existiert. Auch nach ihren Erkenntnissen lassen sich Hinweise, daß der Wettbewerb bereits erlahmt sei (so soll z.B. die Anzahl der Sonderangebote stark zurückgegangen sein und sich die Handelsspannen erhöht haben) in der Tat bisher empirisch kaum belegen. So gibt es nach wie vor -auch regional- eine ausreichende Angebotsvielfalt bei hinreichendem Preiswettbewerb und guter Versorgungssituation, d.h. auch im Bereich der Nahversorgung. Ebenfalls lassen sich in der bisherigen Ertragsentwicklung kaum Anhaltspunkte für einen schon nachlassenden Wettbewerb im Handel erkennen. Für eine handelsbezogene Änderung des

kartellrechtlichen Instrumentariums sieht die Bundesregierung daher keinen Anlaß.

In einer Gesamtbewertung der bisherigen Konzentrationsentwicklung ist außerdem zu berücksichtigen, daß auch die Handelsunternehmen in immer größere Märkte (in der EG, Osteuropa) hineinwachsen und sich einem zunehmenden internationalen Wettbewerb ausgesetzt sehen. Diese Entwicklung macht zum Teil eine Neubewertung der Märkte, der Größenordnung und Marktpositionen der Unternehmen erforderlich.

Auch die Bundesregierung sieht allerdings, daß sich in Anbetracht des erreichten Konzentrationsgrades besonders aufgrund der jüngsten Zusammenschlußaktivitäten im Handel, das Gefährdungspotential für einen funktionierenden Wettbewerb und eine weiterhin positive Strukturentwicklung im Handel erhöht hat. Auch sie ist der Ansicht, daß die weitere Konzentrationsentwicklung im Handel aufmerksam zu verfolgen sein wird. Sie begrüßt deshalb neben der weiteren Verbesserung der Datenbasis die Absicht der Monopolkommission, ein Sondergutachten gemäß § 24 b Abs. 5 Satz 4 GWB zur Konzentration im Handel und ihren Auswirkungen zu erstellen. Eine solche Untersuchung für den Bereich des Lebensmittelhandels hat die Monopolkommission erstmals 1985 vorgelegt. Weitere Aufschlüsse über das Ausmaß der Konzentration im Handel erwartet die Bundesregierung auch von der Auswertung der 1993 durchzuführenden Handels- und Gaststättenzählung (HGZ), deren erste Ergebnisse allerdings nicht vor Ende 1994 vorliegen dürften.

Die Bundesregierung hält es für zweckmäßig, daß bei einer neuen Betrachtung die Entwicklung nicht nur im Bereich des Lebensmittelhandels einbezogen, sondern auch aufgrund der zunehmenden Verflechtung zwischen Food- und Non-Food-Bereich die Auswirkungen auf den gesamten Einzelhandel mit den von ihm ausgehenden Anstößen zur Konzentration auch in anderen Wirtschaftsbereichen (Großhandel, Tourismus, Konsumgüterindustrie) miteingefasst wird.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der "Globalisierung" der Märkte wäre außerdem eine Vorstellung von Stand und Entwicklung der Konzentration in den wichtigsten EG-Staaten wünschenswert.

32. Die Monopolkommission hat die vom Bundeskartellamt praktizierte konsequente Anwendung des GWB auf die im Zeichen der wirtschaftlichen Integration Deutschlands erfolgenden Zusammenschlüsse als sinnvoll und notwendig bezeichnet. Die Fusionskontrolle sei im Ergebnis nur dann ausgeschlossen, wenn die Fusionen durch das Vermögensgesetz veranlaßt sind, weil der Erwerber insoweit lediglich von seinem Recht auf Aufhebung der Zwangsverwaltung und Rückübertragung der enteigneten Betriebe Gebrauch macht. Im übrigen sei die Praxis des Bundeskartellamtes nicht zu beanstanden, auch in Sanierungsfällen -wie etwa bei dem später aufgegebenen Zusammenschlußvorhaben Lufthansa/Interflug- solange an seinem Untersagungsanspruch festzuhalten, bis die Treuhandanstalt nachweist, daß eine wettbewerblich günstigere Alternative nicht besteht.

Die Bundesregierung teilt den Standpunkt der Monopolkommission, daß Privatisierungsfälle der Treuhandanstalt zwar in aller Regel wettbewerblich unproblematisch sind, weil die Erwerber zumeist voll im Wettbewerb stehen und zudem das zuwachsende Wettbewerbspotential der vielfach sanierungsbedürftigen Treuhandbetriebe begrenzt ist. Die Fusionskontrolle hat aber dort eine wichtige Funktion, wo der Erwerber aufgrund seiner starken Marktstellung oder aufgrund von Regulierungen über wirtschaftliche Macht verfügt und die Märkte daher für wettbewerbsfreundliche Lösungen offengehalten werden müssen. Insoweit bleibt die Treuhandanstalt aufgerufen, durch wettbewerbliche Veräußerungsverfahren alle Erwerbsalternativen auszuloten. Nur so läßt sich zuverlässig feststellen, daß der Erwerb durch einen marktbeherrschenden Interessenten in Sanierungsfällen mangels Alternative nicht kausal für die Verschlechterung der Marktstruktur ist.

C. Europäische Fusionskontrolle

33. Die Monopolkommission gibt einen Überblick über den Verfahrensstand der EG-Fusionskontrolle im Berichtszeitraum 1990/1991. Danach sind seit dem Inkrafttreten der EG-Fusionskontrollverordnung am 21. September 1990 bis Ende 1991 72 Vorhaben in Brüssel angemeldet worden, wovon 61 auf das Jahr 1991 entfielen. Von den 66 abgeschlossenen Verfahren gaben nach Ansicht der EG-Kommission 5 Zusammenschlußvorhaben Anlaß zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt im Sinne von Art. 6 Abs. 1 c Fusionskontrollverordnung. In diesen Fällen wurde ein Verfahren eingeleitet. Lediglich ein Vorhaben wurde nach Art. 8 Abs. 3 Fusionskontrollverordnung untersagt. In 3 Fällen wurden die Vorhaben unter Auflagen freigegeben.

In 2 Fällen hat das Bundeskartellamt wegen drohender Marktherrschaft auf deutschen Märkten einen Antrag nach Art. 9 Abs. 2 Fusionskontrollverordnung auf Verweisung des Falles an die nationale Behörde gestellt. Im Fall Varta/Bosch hat die EG-Kommission selbst die vertiefte Prüfung nach Art. 6 Abs. 1 c Fusionskontrollverordnung eingeleitet, das Vorhaben jedoch letztlich unter Auflagen freigegeben. Im Fall Alcatel/AEG Kabel hat die Kommission den Antrag zurückgewiesen, ohne selbst in die vertiefte Prüfung einzutreten und ohne dem Bundeskartellamt eine ausreichende Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Die Monopolkommission sieht hierin einen Verstoß gegen wesentliche Verfahrensvorschriften und Beteiligungsrechte der Mitgliedstaaten.

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Damit sichergestellt ist, daß Überweisungsanträge eines Mitgliedstaates nach Art. 9 Abs. 2 Fusionskontrollverordnung nicht ohne ausreichende Sachverhaltsaufklärung abgelehnt werden, ist sie wie die Monopolkommission der Meinung, daß die EG-Kommission zukünftig generell in solchen Fällen das ausführliche Prüfungsverfahren nach Art. 6 Abs. 1 c der Verordnung einleiten sollte. Die Bundes-

regierung hat der EG-Kommission mitgeteilt, daß sie künftig nicht zögern wird, vor dem Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben, um im Konfliktfall die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten zu wahren und ein sachgerechtes Verfahren zu gewährleisten.

34. Nach Art. 1 Abs. 3 Fusionskontrollverordnung ist bis Ende 1993 eine Überprüfung der Aufgreifschwellen vorgesehen, die den Anwendungsbereich der EG-Fusionskontrolle festlegen. Die Bundesregierung sieht in Übereinstimmung mit der Monopolkommission aufgrund der bisherigen Erfahrungen keine Notwendigkeit, die Aufgreifschwellen des Art. 1 Abs. 2 Fusionskontrollverordnung abzusenken. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die auch von der Monopolkommission gesehenen Probleme des Entscheidungsvollzugs nur im Rahmen einer Umstrukturierung der gesamten Fusionskontrolle sachgerecht gelöst werden könnten, weil angesichts der kurzen Fristen des Art. 10 Fusionskontrollverordnung im bisherigen Verfahrensablauf eine ausreichende Prüfung einer Vielzahl zusätzlicher Prüfungsfälle nicht gewährleistet wäre. Die Monopolkommission weist zu Recht darauf hin, daß die schlechten Erfahrungen, die in der Entscheidungspraxis nach Art. 85 Abs. 3 EWG-Vertrag gemacht wurden, für die Fusionskontrollverordnung von vornherein vermieden werden sollten.

35. Die Monopolkommission geht in diesem Zusammenhang auch auf die Forderung nach der Errichtung eines Europäischen Kartellamtes ein. Sie sieht insoweit allerdings derzeit keinen konkreten Handlungsbedarf. Die bisherige Praxis der EG-Kommission weise ihrer Auffassung nach keine Entscheidungen auf, welche nachweislich wesentliche wettbewerbliche Aspekte zugunsten anderer, nicht wettbewerbsbezogener Überlegungen, unberücksichtigt lasse. Ein EG-Kartellamt sei nicht ohne wettbewerbliche Risiken, da wettbewerbswidrige politische Einflüsse über personelle Besetzungen oder im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens wirksam werden könnten. Denn -ähnlich wie im deutschen Recht- könnten auf der zweiten Stufe politische Gesichtspunkte gegenüber wettbewerblichen Nachteilen einer Fusion Vorrang erhalten.

Die Bundesregierung vertritt demgegenüber die Auffassung, daß die Errichtung eines Europäischen Kartellamtes ein sachgerechter Ansatz zur Stärkung des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft wäre. Insbesondere bei einer Ausweitung der EG-Fusionskontrolle durch Absenkung ihrer Aufgreifschwellen erscheint eine leistungsfähige Administration erforderlich, welche die größtmögliche Chance für ein objektives und transparentes Verfahren bietet. Aufgabe eines derartigen Amtes sollte der Vollzug der Wettbewerbsregeln und der Fusionskontrolle sein. Die EG-Kommission wäre auf die Fach- und Rechtsaufsicht beschränkt und hätte auf Widerspruch der Unternehmen gegen Entscheidungen des EG-Kartellamtes dieselben materiellen Regeln anzuwenden wie bisher, falls die betroffenen Firmen es nicht vorziehen, unmittelbar beim Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben und die Kommission nicht zu befassen. In einem solchen System hätte die EG-Kommission gerade nicht die Funktion politisch zu entscheiden. Ihre fachliche, von der Position des EG-Kartellamtes möglicherweise abweichende Entscheidung wäre in jedem Falle transparent.

Ein solches System würde idealtypisch zwischen legislativen und administrativen Aufgaben trennen. Für den Vollzug wäre schwerpunktmäßig das EG-Kartellamt unter der Aufsicht des für die Wettbewerbspolitik verantwortlichen Kommissars zuständig. Die EG-Kommission könnte sich auf die legislativen Vorhaben konzentrieren. Die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage ein Europäisches Kartellamt errichtet werden kann, bedarf der weiteren Diskussion.

36. Der Europäischen Fusionskontrollverordnung liegt in Art. 3 Abs. 1 im Gegensatz zum deutschen Wettbewerbsrecht ein ausschließlich qualitativ definierter Zusammenschlußbegriff zugrunde. Anders als im deutschen GWB gibt es keine zahlenmäßigen Festsetzungen, die bestimmen, von welcher Größe an eine Beteiligung als Zusammenschluß im Sinne der Fusionskontrollvorschriften gilt. Minderheitsbeteiligungen fallen regelmäßig nicht in den Anwendungsbereich der Fusionskontrollverordnung, da sie

ihrem Inhaber im Normalfall nicht die nach Art. 3 Abs. 1 Fusionskontrollverordnung erforderliche Kontrolle über ein anderes Unternehmen verschaffen. Die Existenz einer bloßen Sperrminorität stellt danach keinen Zusammenschluß im Sinne der Fusionskontrollverordnung dar. Die Monopolkommission stellt fest, daß der rein qualitative Zusammenschlußbegriff zwar weite Spielräume für die Beurteilung der individuellen Besonderheiten eines Sachverhaltes läßt, jedoch nicht zu wesentlicher Rechtsunsicherheit geführt hat. Zur Verbesserung der wettbewerbspolitischen Praxis spricht sie sich dafür aus, die nationale und europäische Rechtsanwendung durch einheitliche Abgrenzungskriterien für Minderheitsbeteiligungen und Gemeinschaftsunternehmen zu harmonisieren.

Nach Auffassung der Bundesregierung darf eine aus Gründen größerer Rechtssicherheit durchaus wünschenswerte "Harmonisierung" im Ergebnis nicht zu Lasten des Wettbewerbs gehen. Beispielsweise darf die Behandlung von Gemeinschaftsunternehmen nicht dazu führen, daß diejenigen, die nach europäischen Kriterien als "kooperativ" einzustufen sind und damit nicht als Zusammenschluß im Sinne von Art. 3 der Fusionskontrollverordnung gelten, der deutschen Fusionskontrolle entzogen werden. Denn dies würde eine vollständige Abkehr vom grundsätzlich formellen Zusammenschlußtatbestand des deutschen Kartellrechts bedeuten, das gerade auch wettbewerbsrelevante Verflechtungen durch Minderheitsbeteiligungen nicht zuletzt zur Vermeidung von Umgehungsstrategien erfassen soll. Längerfristig wäre daher nach Auffassung der Bundesregierung zur Verbesserung der Effizienz der EG-Fusionskontrolle der dort verwendete Zusammenschlußbegriff verstärkt auf Minderheitsbeteiligungen zu erstrecken.

37. Die Monopolkommission bezeichnet die Abgrenzung der relevanten räumlichen Märkte als eines der Hauptprobleme in der Praxis der europäischen Fusionskontrolle. Die bisher ergangenen Entscheidungen ließen die Tendenz erkennen, die räumlichen Märkte im Zweifel weit abzugrenzen.

Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission darin überein, daß bei der Prüfung der regionalen Marktabgrenzung grundsätzlich von den aktuellen Marktverhältnissen auszugehen ist. Dabei müssen zu erwartende künftige Entwicklungen im Rahmen der in der Fusionskontrolle notwendigen Prognose berücksichtigt werden. Umstritten ist in der Praxis allerdings, welche Bedeutung im Rahmen einer solchen Prognose der Verabschiedung von Richtlinien zur Vollendung des Binnenmarktes, z.B. im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, zukommt. Nach Auffassung der Bundesregierung können realitätsbezogene Prognosen in aller Regel nicht auf bloße Richtlinienentwürfe gestützt werden. Richtlinien, die noch nicht in das nationale Recht umgesetzt sind oder mit denen noch keine praktischen Erfahrungen vorliegen, müssen anhand konkreter fallbezogener Feststellungen darauf abgeschätzt werden, inwieweit sie in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen voraussichtlich zur Marktöffnung beitragen werden. Eine andere Betrachtung, die im Zweifelsfalle mit allgemeinen Erwägungen die Märkte regional zu weit abgrenzt, läuft Gefahr, gerade die mit der Binnenmarktinitiative angestrebte Marktöffnung zu verhindern. Dies gilt insbesondere auf Märkten, die bisher aufgrund überwiegend öffentlicher Nachfrage oder aufgrund technischer Handelshemmnisse vor Auslandskonkurrenz geschützt und damit nationale Märkte waren. Der Marktzutritt für echte Newcomer aus dem Ausland würde erschwert, wenn auf den nationalen Märkten dominierende Stellungen verfestigt werden.

IV. Konzentration und Wettbewerb im Medienbereich (Kapitel V)

38. Aus der Sicht der Bundesregierung bestätigt das Hauptgutachten der Monopolkommission im Hinblick auf die alten Bundesländer erneut die überdurchschnittliche Beständigkeit gewachsener Pressestrukturen und die langfristige Kontinuität pressewirtschaftlicher Grundtrends. Hierauf deuten die von der Monopol-

kommission ermittelten Daten hin: Bei weiter wachsendem Umsatz (1987 bis 1989 plus 9,2 %) ist eine stetige Abnahme der Anzahl der Zeitungsverlage (1983 bis 1989 von 310 auf 295) zu verzeichnen. Den Sättigungstendenzen des Lesemarktes im Zeitungsbereich steht nach wie vor bei den Zeitschriften seit 1975 eine stetige Zunahme der Anzahl der Verlage (1983 bis 1989 von 1.443 auf 1.786), des Umsatzes (1987 bis 1989 plus 9,7 %) und der Anzahl der verlegten Zeitschriften mit einer neuen Höchstauflage (309 Mio) gegenüber. Die Konzentration des Umsatzes hat sich im Berichtszeitraum nicht wesentlich verändert.

Nach Auffassung der Bundesregierung verdienen die Entwicklungen im Pressebereich weiterhin sorgfältige Beobachtung, geben aber derzeit keinen Grund zu erhöhter Besorgnis.

Soweit sich die Konzentration in gestiegenen Zusammenschlußaktivitäten niedergeschlagen hat, sah sich das Bundeskartellamt lediglich in 5 Fällen zu einer Untersagungsverfügung veranlaßt, davon in einem Fall mit Beteiligung einer Zeitung aus den neuen Bundesländern. Die Bundesregierung vertritt weiterhin die Auffassung, daß die Pressefusionskontrolle geeignet ist, wettbewerblich problematischen Einzelfällen einen Riegel vorzuschieben.

Die Monopolkommission hält nach wie vor eine Ergänzung des Pressestatistikgesetzes für wünschenswert, um die Erhebung von Kapitalverflechtungen zu ermöglichen. Es werden insbesondere systematische Mängel angeführt, die bei der räumlichen Abgrenzung der Erhebung und der Zuordnung der Merkmalsträger zu rechtlichen Unternehmenseinheiten festzustellen sind.

Die Bundesregierung räumt ein, daß sich wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Unternehmen auf der lokalen und regionalen Ebene nicht in den pressestatistischen Daten widerspiegeln, so daß die tatsächliche Konzentration anders liegen kann, als dies in den Konzentrationsraten zum Ausdruck kommt. Das gleiche gilt für die publizistischen Verflechtungen. Sie sieht in

den Ausführungen der Monopolkommission keine grundsätzliche Kritik an der Pressestatistik. Auch bei Einbeziehung von Kapitalverflechtungen in die Statistik ließen sich keine zuverlässigen Rückschlüsse auf marktbeherrschende Stellungen ziehen. Darüberhinaus bestünden erhebliche rechtliche Probleme und tatsächliche Erhebungsschwierigkeiten, die es der Bundesregierung derzeit nicht geraten erscheinen lassen, substantielle Änderungen an der Pressestatistik vorzunehmen.

39. Hinsichtlich der Pressefusionskontrolle und der Presselandschaft in den neuen Bundesländern stellt die Monopolkommission fest, daß die Pressemärkte in den neuen und den alten Bundesländern nur langsam zusammenwachsen. Das Kaufverhalten der Leser werde durch eine enge Leser-Blatt-Bindung im Falle der Tageszeitungen sowie durch den Preis der Tageszeitungen als entscheidendes Auswahlkriterium vor allem bei Zeitschriften und Straßenverkaufszeitungen bestimmt. Die vorzufindenden Strukturen des Zeitungsmarktes in den neuen Bundesländern wurden nach den Feststellungen der Monopolkommission wesentlich durch die Verkaufspraxis der Treuhandanstalt bestimmt.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission in bezug auf das Leserverhalten und der Entwicklung des Zeitungsmarktes in den neuen Bundesländern und beobachtet den Pressemarkt mit großer Aufmerksamkeit. Zwar hat sich die Eigentumskonzentration durch die Privatisierung der ehemaligen SED-Bezirkszeitungen verringert, sie ist aber derzeit noch deutlich höher als in den alten Bundesländern. Angesichts der medien- und wettbewerbspolitischen Problematik hätte die Bundesregierung eine verlegerische Verselbständigung großer Lokalausgaben mit leistungsfähiger Redaktion und damit eine weitere Dezentralisierung der Zeitungslandschaft bevorzugt, wenn es hierfür einen praktikablen und dauerhaft erfolgversprechenden Weg gegeben hätte. Dem stand jedoch insbesondere das hohe Verdrängungsrisiko von Lokalausgaben entgegen, die sich ohne eingeführten, klar unterscheidbaren eigenen Titel und Zeitungsmantel und meist auch ohne eigene örtliche Druckerei, hätten behaupten müssen.

40. Die Bundesregierung begrüßt, daß die Monopolkommission ihre Anregung aufgegriffen hat, sich in ihrem Bericht auch mit der Entwicklung des Presse-Grosso zu beschäftigen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß das derzeitige Pressevertriebssystem in den alten Bundesländern einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der in Europa einzigartigen Pressevielfalt geleistet hat.

Die Monopolkommission hält das bestehende System der Gebietsmonopolisten beim Presse-Grosso nach derzeitigem Erkenntnisstand für hinnehmbar. Sie geht davon aus, daß das bestehende Vertriebssystem eine rasche, umfassende und flächendeckende Versorgung mit allen Objekten der Verlage bietet und ist sich der Gefahren bewußt, die eine Aufhebung des Gebietsmonopols oder des Sortimentmonopols bei Objekttrennung insbesondere durch Begünstigung einer weiteren Vorwärtsintegration der großen Verlage zur Folge haben könnte.

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung, gerade auch im Hinblick auf die besondere Situation auf dem ostdeutschen Pressemarkt. Sie hält das derzeitige Presse-Grosso-System für einen wichtigen Bestandteil des ordnungspolitischen Rahmens, der in der Bundesrepublik Deutschland die Pressevielfalt garantiert. Ein konkreter Handlungsbedarf ist daher auf diesem Gebiet zur Zeit nicht ersichtlich.

41. Die Bundesregierung sieht sich durch die Entscheidung des Kammergerichts zur Beteiligung des WDR an der Radio NRW GmbH in ihrer Auffassung bestätigt, daß die kartellrechtlichen Vorschriften des GWB grundsätzlich auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelten.

Die Monopolkommission hält das 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus wettbewerbspolitischer Sicht für bedenklich, da die Kooperation des WDR mit privaten Veranstaltern

gebilligt worden ist. Sie weist darauf hin, daß insbesondere die Eröffnung dieser Kooperationsmöglichkeiten für den WDR nicht ohne wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen sowohl auf dem Programm- als auch im Werbemarkt bleiben dürfte.

Nach der Entscheidung des BVerfG ist dem Landesgesetzgeber die Wahl seines Rundfunksystems unter der Voraussetzung freigestellt, daß der Rundfunk seine dienende Funktion für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung erfüllt (vgl. Urteil des BVerfG vom 5. Februar 1991 -1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88-, in BVerfGE 83, 238/305). Durch die Forderung nach Beachtung des Grundversorgungsauftrags bei der Ausgestaltung des Rundfunksystems durch den Landesgesetzgeber hat das BVerfG jedoch versucht, einer unbeschränkten Kooperationsmöglichkeit vorzubeugen. Die Bundesregierung erwartet von den Ländern, daß sie diese differenzierenden Ausführungen des BVerfG hinreichend beachten werden. Sie wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, daß hinsichtlich der Verbreitungsmöglichkeiten dem privaten Rundfunk nicht immer gleiche Wettbewerbsbedingungen eingeräumt werden. Eine Verbesserung dieser technischen Bedingungen wäre in erster Linie Angelegenheit der hierfür zuständigen Bundesländer.

42. Hinsichtlich der Verflechtungen zwischen Presse- und Rundfunkunternehmen geht die Monopolkommission davon aus, daß Anzeigen- und Hörfunkwerbemarkt noch als unterschiedliche Märkte anzusehen sind, zwischen denen Substitutionsbeziehungen bestehen. Diese Substitutionsbeziehungen hätten jedoch noch nicht ein solches Ausmaß erreicht, daß man von einem einheitlichen relevanten Markt sprechen könne. In keinem der vom Kartellamt untersuchten 20 Zusammenschlußfälle mit Beteiligung von Presseunternehmen und lokalem Hörfunk lag eine marktbeherrschende Stellung vor.

Die bisherige Entwicklung in diesem Bereich gibt nach Ansicht der Bundesregierung keinen Anlaß, ihre grundsätzliche Auffassung zu ändern, nach der es einer auf Wettbewerb angelegten Wirtschaftsordnung entspricht, sich neu entwickelnde Märkte für alle Unternehmen offenzuhalten, die zu einem vielfältigen Angebot beitragen können.

Auch das BVerfG hat in seinem Urteil vom 4. November 1986 -1 BvF 1/84- (sog. 4. Rundfunkurteil, BVerfGE 73, 118 ff.) festgestellt, das Grundgesetz verwehre Presseunternehmen nicht den Zugang zum Rundfunk; der Satz, solche Unternehmen hätten sich im Sinne einer "publizistischen Gewaltenteilung" auf die Printmedien zu beschränken, sei kein Verfassungssatz. Allerdings hat das Gericht hierbei auch auf die Gefahren hingewiesen, die sich bei einer Verbindung von Presse und Rundfunk zu übergroßer Meinungsmacht ergeben, und den Landesrundfunkgesetzgeber verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, soweit die Meinungsvielfalt im Rundfunk durch multimediale Meinungsmacht bedroht ist. Es ist Sache der für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Länder, diesen Anforderungen zu entsprechen. Der Bund könnte im Rahmen seiner Regelungskompetenzen im Wirtschaftsrecht (Art. 74 Nr. 11 und 16 GG) insoweit tätig werden, als Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt durch wirtschaftliche Konzentration und Wettbewerbsbeschränkungen beeinträchtigt werden und das bereits im Wettbewerbsrecht bestehende Instrumentarium nicht ausreicht. Eine Verschärfung kartellrechtlicher Bestimmungen kommt allerdings nur in Betracht, um dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht schlechthin entgegenzuwirken. Die Regelung darf aber nicht speziell gegen die Durchsetzung von Meinungsmacht gerichtet sein.

43. Die Monopolkommission weist als zusätzliche Begründung für ihren früheren Vorschlag, die Erteilung von Rundfunklizenzen der Fusionskontrolle zu unterstellen, auf wettbewerblich problematische Beteiligungsmodelle bei lokalen Hörfunksendern speziell in Nordrhein-Westfalen hin. Dort halten oftmals mehrere im Verbreitungsgebiet eines lokalen Hörfunksenders erscheinende Tages-

zeitungen, die im Wettbewerb miteinander stehen, gemeinsame Anteile von bis zu 75 % an Hörfunk-Betriebsgesellschaften. Dies ist vom Landesgesetzgeber gewollt und folgt dem Beteiligungsprivileg des § 29 Abs. 4 Landesrundfunkgesetz NRW. In einigen dieser Zusammenschlußfälle in Nordrhein-Westfalen wurde die Errichtung der Holdinggesellschaften, die mit 75 % an den lokalen Hörfunk-Betriebsgesellschaften beteiligt sind, und die Gründung der Betriebsgesellschaften durch die Erstzeitung im betreffenden Hörfunk-Verbreitungsgebiet vorgenommen. Diese Unternehmensgründung unterliegt nicht der Fusionskontrolle. Erst der nachfolgende Beteiligungserwerb an den bereits gegründeten Gesellschaften durch die Zweit- bzw. Drittzeitung im Sendegebiet erfüllt dagegen einen Zusammenschlußtatbestand. Dieser kann jedoch in aller Regel nicht mehr untersagt werden, weil die Beteiligung nachrangiger Zeitungen tendenziell die Marktmacht der Erstzeitung begrenzt. Wettbewerblich günstigere Beteiligungskonstruktionen werden dadurch möglicherweise verhindert.

Um bereits die Unternehmensgründung der Fusionskontrolle zu unterziehen und so etwaige Umgehungen zu vermeiden, empfiehlt die Bundesregierung den Ländern, im Rahmen ihrer Gesetzgebung darauf hinzuwirken, daß eine Lizenzerteilung erst möglich ist, wenn die endgültige Beteiligungsstruktur der Gesellschaften feststeht und sie durch das Bundeskartellamt abschließend geprüft worden ist.

44. Die Entscheidung des Bundesgerichtshofs zum sog. Globalvertrag zwischen dem Deutschen Sportbund und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von ARD und ZDF, mit dem sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten exklusive Verwertungsrechte von einer Reihe von Sportverbänden sichern wollten, bestätigt die bisherige Haltung der Bundesregierung, wonach die Programmschaffung der öffentlichen Rundfunkanstalten dem Kartellrecht unterliegt. Die Bundesregierung begrüßt, daß hierüber nunmehr Rechtsklarheit besteht und der Wettbewerb in diesem Bereich gestärkt worden ist.

**V. Wettbewerbswirkungen von Standards in der Telekommunikation
 (Kapitel VI)**

45. Die Bundesregierung begrüßt es, daß die Monopolkommission eingehend die Auswirkungen der Festsetzung von Standards in der Telekommunikation auf den Wettbewerb untersucht und konstruktive Vorschläge für eine wettbewerbskonforme Standardisierungspolitik unterbreitet hat. Die Bundesregierung wird die Vorschläge der Monopolkommission berücksichtigen.

Die Monopolkommission weist darauf hin, daß die Wirkungen von Standards auf den Wettbewerb ambivalent sind. Einerseits können Standards Märkte schaffen und Marktentwicklungsprozesse beschleunigen, indem sie Informationskosten verringern, die Phasen technologischer und kommerzieller Risiken verkürzen und damit Anreize für technische Neuerungen sowie für den Marktzutritt neuer Anbieter schaffen. Andererseits sind mit Standardisierung vielfältige Wettbewerbsrisiken verbunden. Sie kann insbesondere zur Verhinderung von Innovationen, Verfestigung bestehender Marktmacht und zunehmender Konzentration führen. Die Monopolkommission betont, daß Standards für die Telekommunikation als Netzwerktechnologie mit ausgeprägtem Kompatibilitätserfordernis von besonderer Bedeutung sind. Sie untersucht die Bedingungen für die Entstehung effizienter Standards sowie deren Wettbewerbswirkungen im Telekommunikationsbereich. Wesentliche Voraussetzung effizienter Standards ist nach Ansicht der Monopolkommission, die Verfahren der Standardisierung so zu organisieren, daß deren Ergebnisse wettbewerbsneutral bzw. -fördernd wirken. Ferner spielen Normungstiefe und Standardisierungszeitpunkt eine wichtige Rolle für die wettbewerbspolitische Beurteilung von Standards.

Nach Auffassung der Bundesregierung bieten die Ausführungen der Monopolkommission eine fundierte Auseinandersetzung mit der Standardisierungsproblematik, insbesondere was die grundsätz-

lichen Ausführungen anbetrifft. Auch die besondere Situation des Telekommunikationsbereichs ist treffend charakterisiert.

46. Die Monopolkommission stellt die Organisation der Telekommunikationsnormung in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen zutreffend dar. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation wirkt aktiv in den internationalen, europäischen und nationalen Normungsorganisationen mit, die Telekommunikationsstandards auf freiwilliger Basis im Konsens erarbeiten. Eine besondere Verantwortung kommt ihm bei der kompletten oder teilweisen Übernahme so entstandener Standards als technische Vorschriften für Endeinrichtungen der Telekommunikation zu, die nach den Bestimmungen des Fernmeldeanlagengesetzes für alle Beteiligten verbindlich sind. In dem Ausmaß, wie diese Aufgabe nach den einschlägigen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften auf Organe der Gemeinschaft übergehen, obliegt dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation die Umsetzung in nationale Vorschriften (vgl. Rahmenrichtlinie 90/387/EWG zur Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision) -ONP- und entsprechende Einzelrichtlinien; Richtlinie 91/263/EWG zur Anerkennung der Konformität bei Telekommunikationsendeinrichtungen).

Ein besonderer Schwerpunkt der Standardisierungsaktivitäten liegt im Monopolbereich der Telekommunikation. Hier geht es darum, daß die DBP TELEKOM, der die Monopolrechte des Bundes zur Ausübung übertragen worden sind, die Monopolressourcen (Übertragungswege und den Zugang zum Telefondienst) für alle Nachfrager auch hinsichtlich der technischen Schnittstellenbedingungen zu marktkonformen und diskriminierungsfreien Bedingungen bereitstellt. An dieser Stelle wird auf die vom Bundesministerium für Post und Telekommunikation erlassenen Verwaltungsvorschriften zum Netzmonopol und zum Telefondienstmonopol des Bundes verwiesen, die in diesem Zusammenhang als Regelungen für den offenen Netzzugang im Sinne der EG-Richtlinien anzusehen sind (vgl. Vfg. 244/1991, Amtsblatt des BMPT S. 2267 und Vfg. 123/1992, Amtsblatt des BMPT S. 334).

Im Wettbewerbsbereich beschränken sich die Standardisierungsaktivitäten des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation faktisch auf die Mitwirkung in den Normungsgremien. Das Recht, im Rahmen von Pflichtleistungen technische Spezifikationen vorzuschreiben, hat die Bundesregierung bisher nicht in Anspruch genommen (vgl. TELEKOM-Pflichtleistungsverordnung vom 16. September 1992, BGBl I S. 1614). Die Frage der Dienstkonformität und der hierfür erforderlichen Standards fällt im Wettbewerbsbereich in die Zuständigkeit der jeweiligen Diensteanbieter.

47. Die Monopolkommission führt aus, daß seit der Freigabe der Endgerätemärkte zum 1. Juli 1990 die Regulierung des Angebots ausschließlich über die Zulassungspolitik des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation erfolge. Zwar habe sich seitdem die Produktvielfalt wesentlich erhöht, der Engpaß für eine dynamischere Marktentwicklung sei aber nach wie vor die Zulassungspraxis. Zumindest eine Verzögerung des Marktzutritts neuer Anbieter sei durch die Konformitätsprüfungen möglich.

Die Bundesregierung verweist demgegenüber auf die flexiblen europäischen Zulassungsregelungen der Richtlinie 91/263/EWG, die zunächst vorläufig durch Verwaltungsanweisung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation umgesetzt worden sind (Vfg. 164/1992, Amtsblatt des BMPT S. 418). Danach kann die erforderliche Konformitätsprüfung von unterschiedlichen Stellen durchgeführt werden. Vor diesem Hintergrund dürfte ein etwaiger Engpaß bei der bisherigen Zulassungspraxis binnen kurzem abgebaut werden können.

48. Die Kommission sieht in der Endgeräte-Standardisierung bislang einen Schwachpunkt der europäischen Normungsanstrengungen. Sie beruft sich insoweit auf den Dritten Bericht der EG-Kommission zur Entwicklung des diensteintegrierenden digitalen Fernmeldenetzes (ISDN) in dem diese feststellt, daß die Arbeiten in diesem Bereich noch nicht weit fortgeschritten sind und aufgrund

der Offenheit der zur Zeit beratenen Normen für viele Optionen Inkompatibilitäten entstehen können. In diesem Zusammenhang erwähnt sie den Vorschlag der Vergabe eines "Euro-Zeichens" für die Endgeräte, wodurch der Hersteller erklärt, daß die Geräte mit harmonisierten europäischen Normen übereinstimmen. Die Verwendung des Euro-Zeichens soll, wie auch die Übernahme einer harmonisierten Norm, freiwillig bleiben.

Angesichts dieser Ausgangslage hat der Rat der EG am 5. Juni 1992 eine EntschlieÙung zur Entwicklung des ISDN in der Gemeinschaft auf der Basis vollständig harmonisierter Normen gefaÙt. Der Rat sieht es als Aufgabe höchster Priorität an, daß das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) die Arbeiten an den EURO-ISDN-Normen baldmöglichst abschließt und damit die Voraussetzungen für ein transeuropäisches Netz geschaffen werden.

49. Nach Auffassung der Monopolkommission werden durch die europäischen Standardisierungsentscheidungen beim ISDN tendenziell die traditionellen, meist staatlichen Netzbetreiber begünstigt.

Abhilfe könne eine stärkere Anlehnung an das Konzept der Open Network Architecture schaffen, wodurch das ISDN zum Grundnetz für Dienst- und Spezialnetze privater Anbieter werde.

Die Bundesregierung merkt hierzu an, daß der Rat der EG zwischenzeitlich eine Empfehlung vom 5. Juni 1992 bezüglich der Anwendung von ONP auf ISDN verabschiedet hat. Darin enthalten sind auch gemeinschaftlich harmonisierte ISDN-Zugangsregelungen, die grundsätzlich dem von der Monopolkommission angesprochenen Konzept der Open Network Architecture entsprechen. Die Empfehlung des Rates wird von der DBP TELEKOM beachtet.

50. Hinsichtlich der Umsetzung des GSM-Konzepts (Groupe Spécial Mobile) im Bereich des Mobilfunks rügt die Monopolkommission, daß die Einführung des digitalen Mobilfunks verzögert worden sei, da

die ursprünglich für die Einführung von D1 und D2 in der Bundesrepublik Deutschland vorgesehenen Termine von den Betreibern nicht eingehalten werden konnten. Die Probleme sieht die Monopolkommission weniger auf dem Feld der Normung als vielmehr bei der Testsituation im Bereich der Endgeräte und der gegenseitigen Anerkennung der Gerätezulassungen.

Die Bundesregierung stellt hierzu fest, daß für die Kompatibilitätstests im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen eine Testsoftware verfügbar sein muß, deren Standardisierung sich in der Tat verzögert hat. Mittlerweile hat sich allerdings die Zulassungssituation für die GSM-Netze verbessert. Die Unterzeichner des GSM-Memorandum of Understanding haben ein europaweites Interimszulassungsverfahren verabschiedet. Beim ETSI werden zur Zeit Common Technical Regulations für die Zulassung von Mobilstationen erarbeitet.

51. In Übereinstimmung mit der Monopolkommission wendet sich die Bundesregierung generell gegen eine Praxis, daß technische Lieferbedingungen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens mit dem Ziel festgelegt werden, "Hoflieferanten" zu bevorzugen. Durch das Inkrafttreten der sog. Sektorenrichtlinie (90/531/EWG) sind die Möglichkeiten einer solchen falsch verstandenen Industriepolitik deutlich begrenzt worden.

52. Das Beispiel des hochauflösenden Fernsehens (HDTV) belegt nach Auffassung der Monopolkommission eine Regionalisierung der Standards zwischen den USA, Japan und Europa. Diese zementiere die Marktzersplitterung, verhindere Skalenerträge und verzögere die Produkteinführung. Besondere Bedeutung gewinne die HDTV-Entwicklung durch die Koppelung mit den Satellitenübertragungsnormen D2-MAC/HD-MAC. Die Monopolkommission kritisiert in diesem Zusammenhang den Ausschluß des PAL plus-Systems von der Satellitenübertragung sowie die Koppelung der Kabeleinspeisung mit der Nutzung bestimmter Satellitensysteme. Hierdurch werde die wettbewerbsneutrale Konkurrenz verschiedener technischer Systeme verhindert.

Die europäische Initiative zum HDTV reicht auf den Beginn der 80er Jahre zurück. Sie ist als Reaktion auf eine industriepolitische Initiative Japans zu sehen. Dort wurde HDTV bis Mitte der 80er Jahre allein durch die staatliche Rundfunkanstalt NHK vorangetrieben. Erst später sind Gerätehersteller wie Sony und Matsushita in eine Kooperation mit NHK eingetreten, mit dem Ziel, den japanischen HDTV-Produktionsstandard zu einer weltweiten Norm zu machen. Der europäischen Industrie ist es gelungen, in einer gemeinschaftlichen Anstrengung im Rahmen der EUREKA-Initiative dem japanischen HDTV-System eine technologische Alternative entgegenzusetzen.

Die europäischen Firmen der Unterhaltungselektronik sahen in den MAC-Normen -HDMAC für HDTV und D2MAC als kompatibler Zwischenschritt für konventionelles 625-Zeilenfernsehen- die Möglichkeit, zumindest beim Satellitenfernsehen, gleichzeitig mit der HDTV-Einführung die Vielfalt der Fernsehübertragungsnormen in Europa abzulösen. D2MAC hat aber bisher, u.a. wegen einiger technischer Fehlschläge, am Markt nicht die erwartete Akzeptanz gefunden, so daß auch die europäische Strategie zur Einführung von HDTV durch kompatiblen Übergang von D2MAC auf HDMAC angepaßt wird. Inzwischen zeichnen sich Alternativen bei Übertragungsstandards für konventionelles 625-Zeilenfernsehen im 16:9-Format ab: PAL Plus, ein zu PAL kompatibler Standard und digitale Übertragungsverfahren.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Bundesregierung als mittelfristige Perspektive für die normenunabhängige Einführung des Fernsehformates 16:9 in Europa ein.

Langfristig jedoch zielen die Entwicklungen eindeutig auf digitale TV-Standards ab. Digitale Standards bilden die Grundlage künftiger HDTV-Anwendungen, und sie bieten die zunehmend benötigte Flexibilität, unterschiedliche Bild-/Ton-/Datendienste, bis hin zu Multimediaanwendungen, integrieren zu können.

In diesem Zusammenhang wurde im vergangenen Jahr die "Launching Group Digital Video Broadcasting in Europe" (ELG) gegründet. An der ELG sind die Vertreter der Unterhaltungselektronik-Industrie, Programmanbieter und Ministerien der meisten europäischen Staaten sowie die European Broadcasting Union (EBU) beteiligt. In ihrem Auftrag wird derzeit ein Vorschlag für ein europäisches "Digitales Fernsehen" erarbeitet, mit dem Ziel den Innovations-schritt von der analogen zur digitalen Übertragung zu nutzen, um die Vielfalt der Übertragungsnormen in Europa zu überwinden. In die Diskussion werden internationale Erfahrungen auf diesem Gebiet (z.B. das Vorgehen in den USA und Japan) und Vorarbeiten der International Telecommunications Union (UIT) einfließen, um dem Standard eine möglichst breite Akzeptanz, auch als einen Schritt in Richtung auf einen einheitlichen Welt-Fernsehstandard, zu verleihen.

Die Industrie schätzt die Unterhaltungselektronik und hier insbesondere die künftige HDTV-Technologie als eines der wichtigsten Anwendungsgebiete der europäischen Mikroelektronik ein. Unter dem Gesichtspunkt der Diversifikation der Anwendungsgebiete des HDTV -wie sie vor allem von Japan betrieben wird- ist dessen Bedeutung für die Mikroelektronik noch höher einzuschätzen. Nichtsdestoweniger werden die Bedenken gegen die industriepolitische Argumentation, wie sie von der Monopolkommission vorgetragen werden, grundsätzlich geteilt.

53. Die Bundesregierung -vertreten durch das Bundesministerium für Post und Telekommunikation- wird frühzeitig und umfassend bei den relevanten Standardisierungsprozessen mitwirken. Sie wird dabei bestrebt sein, im Interesse der Marktöffnung tätig zu werden und dazu beizutragen, die von der Monopolkommission dargelegten Wettbewerbsrisiken zu minimieren.

VI. Wettbewerb und Strategische Handelspolitik (Kapitel VII)

54. Die Monopolkommission nimmt zu dem Verhältnis von Wettbewerb und strategischer Handelspolitik Stellung. Sie stellt zunächst die zentrale Bedeutung des Freihandels für wirtschaftliche Entwicklung, Innovation, Strukturwandel und Wohlstand infolge seiner wettbewerbsbelebenden Wirkung heraus. Sie unterstreicht, daß die Freiheit zum Wettbewerb im Inland wie nach außen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung eng zusammengehören.

Die Darlegungen der Monopolkommission zur Wettbewerbs- und Handelspolitik sind zu begrüßen. Sie decken sich in der ordnungspolitischen Grundhaltung mit der Auffassung der Bundesregierung. Die Politik der Bundesregierung strebt das Ziel globaler offener Märkte frei von Wettbewerbsverzerrungen an. Der erfolgreiche Abschluß der Uruguay-Runde hat hierfür -wie die Monopolkommission zu Recht feststellt- höchste Priorität.

55. Ein marktwirtschaftlicher freier Welthandel bietet die besten Chancen für weltweites Wachstum, Beschäftigung, Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Handels- und Wettbewerbspolitik müssen -langfristig möglichst im multilateralen Rahmen- künftig enger verzahnt werden. Die Wettbewerbspolitik muß die den internationalen Handel störenden Praktiken der Unternehmen besser kontrollieren. Insoweit gilt es vor allem Verfahren und Wettbewerbsstandards stärker aufeinander abzustimmen. Die Handelspolitik muß sich andererseits stärker an den Zielen des internationalen Wettbewerbs orientieren, nicht zuletzt um ihrem Mißbrauch zu protektionistischen Zwecken entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung die Vielzahl von Anregungen der Monopolkommission für eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsordnung in ihre Überlegungen einbeziehen.

56. Die Monopolkommission führt aus, daß strategische Handels- und Industriepolitik mit dem Versuch, bestimmten Sektoren durch Unterstützung oder Protektion Vorteile im internationalen Wettbewerb zu verschaffen, in den seltensten Fällen gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt und effizient sei. Zu berücksichtigen seien insbesondere die Mehrbelastung inländischer Konsumenten durch protektionsbedingte Preiserhöhungen sowie die Möglichkeit von Fehlanreizen und zunehmender Ineffizienz bei den geförderten oder geschützten Unternehmen. Die Multinationalität der Unternehmen und die internationale Mobilität von Kapital und technischem Wissen beschränkten die Spielräume für Förderpolitiken, die sich an nationalen Grenzen orientieren. Schließlich bestünde die Gefahr, daß die falschen Branchen als "Schlüsselindustrien" gefördert werden und eine expansive Handelspolitik durch Gegenreaktionen anderer Regierungen zu Handelskriegen führt.

Die Bundesregierung teilt die zentralen Bedenken der Monopolkommission gegen eine strategische Handelspolitik. Sie sieht daher in statagischer Handelspolitik keine Alternative zu einem marktwirtschaftlichen Freihandelssystem, in dem den eigenverantwortlich handelnden Unternehmen die zentrale Stellung zukommt.

In einem solchen System besteht die primäre Rolle des Staates darin, durch Setzung von wachstums- und wettbewerbsfördernden Rahmenbedingungen, Verbesserung der Infrastruktur und Entwicklung des Humankapitals die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts zu verbessern und durch flankierende Maßnahmen Technologie, Innovation und Strukturanpassung zu fördern. Die Auffassung der Bundesregierung und die der Monopolkommission decken sich auch darin, daß weder Handlungsbedarf noch Erfolgsaussichten für eine strategische Handels- oder Industriepolitik bestehen, wo Ursachen fehlender Marktdurchsetzung in ungünstigen Standortfaktoren begründet liegen oder im Unternehmensbereich angelegt sind, etwa in Fällen unzulänglicher Innovation, ineffizienter Produktionsweise, Managementfehlern oder zu hoher Kosten. Der von der

Monopolkommission angesprochene Fall einer Monopolisierung von Schlüsselindustrien im Ausland ist angesichts der Größe des Weltmarktes und der Intensität des internationalen Wettbewerbs unwahrscheinlich. Gleichwohl sollte eine Auseinandersetzung mit diesem Thema im Rahmen der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsordnung stattfinden.

Soweit es auf hochkonzentrierten Weltmärkten mit hohen Marktzutrittsschranken und überdurchschnittlichen Gewinnchancen zu Wettbewerbsbeschränkungen kommt, sollte die Wettbewerbsaufsicht der Kartellbehörden eingreifen. Die Bundesregierung sieht wie die Monopolkommission nicht, daß die Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes hierbei überzogen und die Kräfte des internationalen Wettbewerbs zu Lasten deutscher Unternehmen unterschätzt worden wären. Das deutsche Kartellrecht ist flexibel genug, um die Auswirkungen des internationalen Wettbewerbs angemessen zu berücksichtigen, auch wenn die Marktabgrenzung an den deutschen Grenzen orientiert ist. Denn die festgestellten Marktanteile sind lediglich ein -wenn auch wichtiges- Element der Wettbewerbsanalyse, die in jedem Falle den aktuellen und potentiellen Wettbewerb aus dem Ausland zu beachten hat.

Was die staatlichen Wettbewerbseingriffe anderer Länder anbetrifft, so sollte im Einklang mit der Monopolkommission einem international koordinierten Abbau interventionistischer und protektionistischer Maßnahmen im Rahmen einer multilateralen Handelsdisziplin Vorrang gegeben werden. Einseitige Maßnahmen sind demgegenüber eine schlechte Alternative.

57. Die Bundesregierung stimmt deshalb mit der Monopolkommission darin überein, daß einem transparenten und rechtssicheren multilateralen Ordnungsrahmen mit institutionellen Vorkehrungen zum Schutz gegen wettbewerbsschädliche Praktiken von Staat oder Wirtschaft große Bedeutung zukommt. In diesem Sinne strebt sie schrittweise eine dauerhafte Internationale Wettbewerbsordnung (IWO) an.

Sie ist wie die Monopolkommission der Ansicht, daß staatliche handelspolitische Eingriffe den freien Wettbewerb grundsätzlich umfassender einschränken können als unternehmerisches Verhalten. Daher bedürfen vorrangig staatliche Wettbewerbseingriffe, insbesondere durch Subventionen und Antidumping-Maßnahmen einer besseren Disziplin.

58. Die Bundesregierung sieht im Einklang mit der Monopolkommission eine Schwäche des gegenwärtigen GATT-Verfahrens insbesondere darin, daß Panel-Berichte und Entscheidungen des GATT-Rates erst nach Annahme durch die betroffenen Vertragsparteien als sekundäres GATT-Recht wirksam werden und der Handel mit Dienstleistungen sowie der Schutz geistigen Eigentums nicht erfaßt werden. Anders als die Monopolkommission ist die Bundesregierung allerdings nicht der Ansicht, daß von der laufenden Uruguay-Runde keine nennenswerten Fortschritte bei der institutionellen Reform des GATT zu erwarten wären. In den Reformabkommen der laufenden Uruguay-Runde soll insbesondere eine multilaterale Handelsorganisation -MTO- mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden, die über die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten künftig regelmäßig berichtet und die eine Streitbeilegungsstelle sowie eine Berufungsinstanz umfaßt. Das Verfahren sowie die Entscheidungen sollen nicht mehr durch den Beklagten blockiert werden können. Unilaterale Maßnahmen sollen erst nach und in Entsprechung zum Ergebnis eines multilateralen Streitbeilegungsverfahrens möglich sein. Neben GATT sollen Abkommen zur Sicherung des freien Austausches von Dienstleistungen und zum Schutze geistigen Eigentums treten. Darüber hinaus sind Verbesserungen des Antidumping-Verfahrens und eine Verschärfung des Subventionskodex vorgesehen. Damit würden Schwächen des bisherigen GATT-Systems beseitigt. Das neue GATT könnte einen umfassenden und verlässlichen Baustein einer internationalen Wirtschaftsordnung darstellen.

59. Die Bundesregierung ist entgegen der Auffassung der Monopolkommission gegen eine GATT-Reform in kleinem Kreise von EG, Nordamerika, Japan und evtl. den Schwellenländern Südostasiens. Ein GATT der zwei Geschwindigkeiten würde die ohnehin vorhandene Handelskonzentration auf die Industrieländer beschleunigen und die weltwirtschaftlichen und sozialpolitischen Pressionen aufgrund der Probleme in den Entwicklungsländern und Osteuropa verstärken. Auch diese Länder brauchen das GATT zum Schutz gegen protektionistische Eingriffe anderer Länder. Außerdem findet sich der Gegensatz zwischen liberaler und interventionistischer Wirtschaftspolitik auch innerhalb der industrialisierten Länder.

60. Die Monopolkommission spricht sich für eine Reform der handelspolitischen EG-Instrumente Antidumping- und Antisubventionsverordnung und Neues Handelspolitisches Instrument aus. Von ihnen gehe durch Überbetonung der Schutzinteressen der Produzenten zum Nachteil der Entwicklungsländer und Schwellenländer eine protektionistische und wettbewerbsbeschränkende Wirkung aus. Bei ihrer Anwendung werde nicht hinreichend auf Marktstrukturbedingungen (Marktanteile, Zutrittsschranken, Kostenstruktur) Rücksicht genommen.

Die Bundesregierung sieht die von der Monopolkommission angesprochenen Probleme. Sie hat sich im Rahmen der Verhandlungen der Uruguay-Runde für eine Liberalisierung des Antidumpinginstruments eingesetzt. Das GATT und der GATT-Antidumpingkodex sehen eine Rücksichtnahme auf Marktstrukturbedingungen nicht -jedenfalls nicht zwingend- vor. Gleichwohl hat die EG, anders als die übrigen Anwenderländer des Antidumpinginstruments, sich über das sog. "Gemeinschaftsinteresse" die Möglichkeit geschaffen, derartige Aspekte zu berücksichtigen. Insoweit ist das EG-Recht eindeutig flexibler als z.B. das US-Recht, das bei Vorliegen von Dumping, Kausalität und Schädigung zwingend die Verhängung von Antidumpingmaßnahmen vorschreibt. Dem Kriterium des Gemeinschaftsinteresses kommt in der Praxis erhebliche Bedeutung zu. Zusammen

mit der sog. "lesser duty rule", d.h. der nur im EG-Recht vorgesehenen Möglichkeit, nicht die volle Dumpingspanne auszugleichen, sondern lediglich einen zur Schadensbeseitigung erforderlichen, in aller Regel niedrigeren Antidumpingzoll zu verhängen, gibt es dem EG-Antidumpinginstrument eine positive Flexibilität.

Es ist im Rahmen der Uruguay-Runde leider nicht gelungen, die Berücksichtigung dieser beiden Aspekte im neu zu verhandelnden GATT-Antidumpingkodex durchzusetzen. Bei der Fortentwicklung der internationalen Wettbewerbsordnung bleibt dieser Punkt jedoch auf der Tagesordnung.

Aus Sicht der Bundesregierung ist eine maßvolle, die Flexibilität des geltenden Rechts nutzende Anwendung der EG-Antidumping- und Antisubventionsregeln sowie des Neuen Handelspolitischen Instruments unvermeidlich, so lange in anderen Teilen der Welt Maßnahmen hoheitlicher oder privater Natur ergriffen werden, die den internationalen Wettbewerb beeinträchtigen. Dabei sollte die Handelspolitik allerdings beachten, daß die ohne Rücksicht auf die Wettbewerbslage zugunsten einer Branche durchgesetzte Vergeltung leicht zu einer Schädigung der Wirtschaft insgesamt führen kann, wenn in hochkonzentrierten Branchen als Folge der Protektion die Preise steigen, die Innovation erlahmt und die industriellen Abnehmer wie Verbraucher die schädlichen Folgen tragen müssen.

61. Zur Untermauerung ihrer theoretischen Analyse und ihrer handels- und wettbewerbspolitischen Empfehlungen hat die Monopolkommission drei Industrien untersucht, die im Mittelpunkt handelspolitischer Auseinandersetzungen stehen: Den Flugzeugbau, die Mikroelektronik und die Automobilindustrie.

62. Nach den Feststellungen der Monopolkommission wird der Weltmarkt für zivile Großraumflugzeuge von wenigen Unternehmen dominiert (Boeing/Mc Donnell Douglas/Airbus Industrie). Diese hohe Anbieterkonzentration ist zurückzuführen auf hohe Marktzutritts-

schränken wegen starker Größenvorteile in der Produktion, hoher irreversibler Entwicklungskosten und erheblicher dynamischer Skalenerträgen aufgrund der Lerneffekte im Verlauf der Produktion. Die amerikanische Vormachtstellung beruht auf den genannten Marktstrukturfaktoren. Nach verschiedenen erfolglosen Versuchen einzelner europäischer Flugzeughersteller ist es aufgrund der koordinierten Anstrengungen der europäischen Flugzeugbauindustrie gelungen, einen europäischen Anbieter auf dem Markt für Passagierflugzeuge zu etablieren, der im Wettbewerb bestehen kann. Der Erfolg des Airbus beruhte u.a. auf dem vergleichsweise niedrigen Treibstoffverbrauch, der infolge der beiden Ölkrisen zu einem wichtigen Kostenfaktor im internationalen Flugverkehr geworden ist.

Die Monopolkommission erkennt an, daß das Airbus-Projekt insofern erfolgreich war, als es das Ziel, einen europäischen Anbieter im Markt für Großraumflugzeuge zu etablieren, erreicht hat. Sie vermutet jedoch, daß das Ergebnis bislang die Kosten nicht rechtfertigt.

63. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß sich der Industriezweig Großflugzeugbau in Deutschland nur mit der Beteiligung am Airbusprojekt so weit entwickeln konnte, daß aus heutiger Sicht ein kommerzieller Erfolg realistisch erscheint.

Ausschlaggebend für den erfolgreichen Marktzutritt des Airbus war eine Politik konkurrenzfähiger Preise, die ohne anfängliche staatliche Hilfestellung nicht möglich gewesen wäre. Von der durch den Airbus ausgelösten Belebung des Preiswettbewerbs auf den Weltmärkten profitieren auch außereuropäische Abnehmer. Was jedoch die Kostenseite anbetrifft, so sind die von der Monopolkommission angeführten Zahlen zum Subventionsgrad in der EG und den USA für die Bundesregierung im einzelnen nicht nachvollziehbar. Auf deutscher Seite gibt es nur erfolgsbedingt rückzahlbare staatliche Entwicklungskostenzuschüsse mit im Zeitablauf sinkender

Tendenz. Unabhängig von der Frage, wie die von der Bundesregierung gewählte Wechselkursabsicherung nach Art. XVI GATT zu bewerten ist, hat sich das Problem de facto dadurch erledigt, daß nach der von der Monopolkommission positiv beurteilten Privatisierung des Airbus-Risikos durch den Zusammenschluß von Daimler/MBB 1991 ein Auslaufen der Wechselkursgarantie möglich geworden ist. Die Bundesregierung ist im übrigen mit der Monopolkommission der Auffassung, daß auch in Zukunft mit den Airbus-Partnern alle Möglichkeiten der Rationalisierung und Privatisierung -nicht zuletzt zur Schonung der Staatshaushalte- ausgeschöpft werden müssen. Sie begrüßt das zwischen der EG und den USA 1992 geschlossene Flugzeugabkommen, das im Interesse des Abbaus von Wettbewerbsverzerrungen die direkten Beihilfen zur Förderung von Flugzeugprogrammen auf ein Drittel des Projektvolumens reduziert und eine erfolgsabhängige Rückzahlung der Beihilfen zuzüglich der Zinsen in Höhe der Refinanzierungskosten der Regierung innerhalb von 17 Jahren vorsieht. Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der laufenden Verhandlungen zur Schaffung eines multilateralen GATT-Flugzeugabkommens für eine gleichgewichtige Begrenzung der staatlichen Förderung (direkt und indirekt) auf dem Gebiet des Flugzeugbaus ein.

64. Die Monopolkommission weist auf die herausragende Bedeutung der Mikroelektronik für die wirtschaftliche Entwicklung und den intensiv geführten dynamischen Wettbewerb auf den Märkten für IC's hin. Die oftmals als bedrohlich empfundene Dominanz der Gruppe japanischer Anbieter auf einzelnen Marktsegmenten wird aus ihrer Sicht durch verschiedene Aspekte relativiert. Die seitens der europäischen Produzenten gezeichneten Szenarien einer Monopolisierung oder Kartellierung des Chipmarktes erscheinen ihr daher spekulativ.

Das erhebliche Marktvolumen habe zumindest bisher verhindert, daß die ausgeprägten Skalenerträge in der Produktion zu einer wettbewerbspolitisch bedenklichen Konzentration hätten führen können. Das Tempo der Veränderungen sei Ergebnis eines bisher sehr

intensiv geführten dynamischen Wettbewerbs auf den Märkten für integrierte Schaltkreise. Die Gefahr unzureichender oder über-
teuerter Versorgung der europäischen Anwenderbranchen ließen sich aus den Marktstrukturbedingungen angesichts der Vielzahl internationaler Anbieter nicht ableiten. Mögliche Kartellierungsversuche unter japanischen Anbietern würden eher durch die handels-
politischen Maßnahmen der EG zum Schutz europäischer Produzenten vor internationaler Konkurrenz veranlaßt.

65. Die Bundesregierung begrüßt die klaren Feststellungen der Monopolkommission zur Bedeutung der Mikroelektronik. Aufgrund der Schlüsselrolle der Mikroelektronik für den Erhalt und die Stärkung des Standortes Europa im internationalen Wettbewerb mißt die Bundesregierung der Schaffung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen und der Unterstützung der Wirtschaft bei grundlegenden Forschungen auch weiterhin große Bedeutung bei.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es wichtig, die Besonderheiten des Halbleitermarktes und die Auswirkungen auf weite Kreise der Industrie zu berücksichtigen. Für einen erfolgreichen Innovationswettbewerb der betroffenen Anwenderindustrien bedarf es eines möglichst breit gefächerten Angebots und einer engen Zusammenarbeit mit den Entwicklern von anwendungsorientierten Chips (ASIC's).

Wesentliches Merkmal des Halbleitermarktes ist die starke Konzentration der Chiphersteller auf USA und Japan. Nach neuesten Daten betrug der Weltmarktanteil von amerikanischen und japanischen Unternehmen 1992 insgesamt 84 %, der europäischen Unternehmen lediglich 10 %. Die Herstellung von Speicherchips (DRAM) liegt überwiegend in der Hand fernöstlicher Unternehmen (Weltmarktanteil 1992 über 78 %, davon japanische Unternehmen 54 %).

Amerikanische Unternehmen erreichten bei DRAMS 1992 einen Marktanteil von 18 %; die europäischen Unternehmen weniger als 4 % Anteil. Die amerikanischen Unternehmen konnten ihre Position im Weltmarkt für Halbleiter 1992 insgesamt deutlich verbessern.

Inwieweit zu dieser Entwicklung zahlreiche handels- und industrie-politische Aktivitäten der amerikanischen und japanischen Administrationen beigetragen haben, läßt sich nur schwer abschätzen.

Es spricht durchaus vieles dafür, daß sich die amerikanischen und japanischen Chip-Anbieter untereinander auch künftig Konkurrenz machen werden. Andererseits sind die Dominanz fernöstlicher Hersteller in Teilbereichen des Halbleitermarktes und die vertikale Verflechtung vor allem der japanischen Hersteller mit Anwenderbereichen zu beachten. Die zunehmende Kooperation zwischen Anbietern aus Europa, USA und Japan zeigt, daß sich die Industrie den Herausforderungen des Marktes stellt. Insoweit ist es wichtig, das technologische Potential der Mikroelektronik in Europa weiter zu stärken.

66. Im Rahmen des europäischen Technologieförderprogramms EUREKA wird deshalb seit 1989 das Projekt JESSI (Joint European Submicron Silicon) unterstützt. Die Monopolkommission sieht die europäischen Bemühungen im Rahmen des JESSI-Projekts, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Halbleiterindustrie zu fördern, als gescheitert an.

Diese Einschätzung teilt die Bundesregierung nicht. Unzutreffend sind auch einige Feststellungen der Monopolkommission vor allem zu den Forschungszielen. Beispielsweise war zu keiner Zeit beabsichtigt, auf der Grundlage der Röntgenstrahl-Lithographie einen 64-Megabit-DRAM-Chip zu entwickeln.

JESSI -als EUREKA-Programm organisiert- stellt einen Teil der Entwicklungsstrategie der europäischen Industrie dar. JESSI ist als eine offene Plattform organisiert, die auch dazu dienen soll, über Europa hinausragende Kooperationen zu initiieren.

So führten die zwischen JESSI und der amerikanischen Halbleiterinitiative SEMATECH durchgeführten Abstimmungen nunmehr dazu, daß Know-how aus diesem amerikanischen Programm mehr als ein Jahr früher in Europa genutzt werden kann und die in Europa bzw. gemeinsam mit den amerikanischen Unternehmen entwickelten Standards und Verfahren frühzeitiger in den USA verbreitet werden, sich also zusätzliche Märkte für europäische Gerätehersteller eröffnen. Dies wird über die begonnenen europäisch-amerikanischen Projekte hinaus in dem nunmehr vorgelegten Confidential Information Exchange Agreement (CIEA) zwischen JESSI und SEMATECH dokumentiert.

JESSI ist auf die Anwendung der Mikroelektronik angelegt und zielt auf anwendungsbezogene Schaltkreise (ASIC's). Entsprechend den Einsatzgebieten von ASIC's, etwa im Bereich der Telekommunikation, werden dazu auch neueste mikroelektronische Technologien benötigt. Insgesamt trägt die über JESSI erfolgende internationale Forschungsk Kooperation nach Überzeugung der Bundesregierung dazu bei, die Erfolgchancen der Kooperationspartner im Innovationswettbewerb deutlich zu verbessern.

67. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, daß die Strukturmerkmale und tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf dem Automobilmarkt nicht die Voraussetzungen für eine strategische Handelspolitik erfüllen. Der weltweite Wettbewerb hat sich angesichts der Globalisierung der Automobilmärkte und des zunehmenden Fortschritts der Technik und Produktionsmethoden verschärft. Zwar konnten die japanischen Hersteller in der Anfangsphase von einem geschützten Heimatmarkt aus operieren. Ihr eigentlicher Erfolg ist jedoch -wie die Monopolkommission zu Recht feststellt- in der Entwicklung von Automation und in der Flexibilisierung der Produktionsabläufe begründet. Hierzu konnte die auf Expansion zielende Industriepolitik des MITI wenig beitragen. Umgekehrt war die defensive amerikanische Politik, dem japanischen Wettbewerbsdruck mit Selbstbeschränkungsabkommen zu begegnen, ebenfalls ohne Erfolg.

Aus der Sicht der Bundesregierung besteht daher kein Bedarf für defensive handelspolitische Maßnahmen. Durch Protektion kann die Konkurrenzfähigkeit inländischer Automobilhersteller nicht gewährleistet, sondern eher verschlechtert werden. Die Bundesregierung erwartet, daß das zwischen der EG und Japan getroffene Übereinkommen zu einem schrittweisen Abbau der in einzelnen EG-Mitgliedstaaten noch bestehenden Restriktionen führt.

VII. Zur wettbewerbspolitischen Problematik von Koppelungsgeschäften (Kapitel VIII)

68. Die Monopolkommission hat sich grundlegend mit der wettbewerblichen Problematik von Koppelungsgeschäften befaßt und ist dabei weit über den Blickwinkel des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen hinausgegangen. Koppelungsgeschäfte wie Treuerabatte, Lockvogelangebote, Vorspannangebote sowie die Koppelung des Warenangebots mit Reiseveranstaltungen oder Glücksspielen sind Ausdruck bestimmter Wettbewerbsstrategien und insbesondere im Handel von Bedeutung.

Die Monopolkommission unterscheidet die verschiedenen Formen der Koppelungsgeschäfte vor allem im Hinblick darauf, ob es sich um vertragsrechtlich zwingend festgeschriebene Koppelungen oder aber um Koppelungsgeschäfte handelt, bei denen mehrere Güter oder Leistungen aufgrund wirtschaftlicher Anreize zusammengebunden werden. Eine wettbewerbsrechtliche Kontrolle der wirtschaftlichen Koppelungen hält die Monopolkommission für entbehrlich.

Die unternehmerische Funktion von Koppelungsgeschäften sieht die Monopolkommission überwiegend positiv als Mittel der Absatzförderung, vor allem der Qualitätskontrolle, der Nutzung von Kostenvorteilen und auch als Mittel der Risikoverteilung zwischen Anbieter und Abnehmer.

Koppelungsgeschäfte sollen daher nach Auffassung der Kommission nur in Ausnahmefällen unter folgenden stark eingeschränkten Kriterien unzulässig sein:

- a) Es liegt ein rechtlich zwingend ausgestaltetes Koppelungsgeschäft vor;
- b) der Anbieter ist im Markt für das koppelnde Gut marktmächtig;
- c) es droht eine erhebliche Verschlechterung der Marktstruktur im Markt für das gekoppelte Gut;
- d) das Koppelungsgeschäft trägt nicht zu Kostenvorteilen beim Anbieter, zur Senkung der Erwerbskosten der gebundenen Abnehmer oder zur Senkung des Preises für das koppelnde Gut bei und ist deshalb nicht gerechtfertigt.

69. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, daß Koppelungen einer Vielzahl von Gütern in aller Regel -wie etwa im Kreditkarten- und Versicherungsbereich oder der Automobil- und Reisebranche- zum normalen unternehmerischen Handeln zur Verbesserung der Absatzchancen gehören und insoweit aus wettbewerbspolitischer Sicht nicht zu beanstanden sind. Allerdings können im Einzelfall durchaus wettbewerbliche Risiken, insbesondere auf dem Markt des gekoppelten Gutes bestehen und zwar unabhängig davon, ob die Bindung der betroffenen Abnehmer rechtlicher oder wirtschaftlicher Art ist. Deshalb sollten auch künftig wirtschaftliche Koppelungen entgegen dem Vorschlag der Monopolkommission einer wettbewerbsrechtlichen Kontrolle unterliegen.

Die Monopolkommission weist zu Recht darauf hin, daß die kartellrechtliche Praxis zu Koppelungsgeschäften nicht sehr umfangreich ist. Die hauptsächlichen Konsequenzen einer kritischen Betrachtung des Koppelungsgeschäfts betreffen das Unlauterkeitsrecht.

Es ist ein Verdienst der Monopolkommission, daß sie tragende Grundsätze zur wettbewerblichen Beurteilung von Koppelungsgeschäften aufgestellt hat. Diese Grundsätze laufen auf eine Lockerung der bisherigen Praxis hinaus.

70. Die gegenwärtige Situation ist nach Auffassung der Bundesregierung durch ein hohes Regelungsniveau gekennzeichnet, das auf Gesetzen und vor allem auf einer umfangreichen Rechtsprechung beruht. Im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes ergeben sich hieraus zunehmend Probleme aus dem Verhältnis des vorrangigen Gemeinschaftsrechts zum UWG und den wettbewerbsrechtlichen Nebengesetzen (insbesondere Rabattgesetz und Zugabeverordnung). Wenn die im Vergleich zur Rechtslage in anderen EG-Mitgliedstaaten verhältnismäßig strengen deutschen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften wegen des Vorrangs des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs bei grenzüberschreitenden Sachverhalten nicht angewendet werden können, kann dies zu einer Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse führen. Die Bundesregierung hält daher eine Harmonisierung des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb in der Europäischen Gemeinschaft für angebracht. Sie erkennt allerdings nicht die vielfältigen Probleme, die sich dabei angesichts der unterschiedlichen Auffassungen in den einzelnen Mitgliedstaaten stellen.

Bei der Überprüfung der genannten Vorschriften wird die Bundesregierung neben wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten auch solche des Verbraucherschutzes berücksichtigen.

15.10.93

Beschluß des Bundesrates

- a) Neuntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1990/1991
und
Anlagenband zum Neunten Hauptgutachten der
Monopolkommission 1990/1991
- b) Stellungnahme der Bundesregierung zum Neunten Hauptgutachten der
Monopolkommission 1990/91

Der Bundesrat hat in seiner 661. Sitzung am 15. Oktober 1993 beschlossen, zu dem Neunten Hauptgutachten der Monopolkommission und der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu wie folgt Stellung zu nehmen:

Die Monopolkommission legt in ihrem Neunten Hauptgutachten "Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik" sowohl in ihrer Analyse der Unternehmenskonzentration und der Wettbewerbsaufsicht als auch in ihrer Stellungnahme zu aktuellen wettbewerblich relevanten Entwicklungen die überragende Bedeutung wettbewerblicher Marktstrukturen und unverfälschten Leistungswettbewerbs dar. Der Bundesrat nimmt von den Ausführungen der Monopolkommission im wesentlichen zustimmend Kenntnis.

Der Bundesrat sieht sich jedoch zu folgenden ergänzenden wettbewerbspolitischen Feststellungen veranlaßt:

1. Die Monopolkommission stellt im Handel eine Beschleunigung der Konzentrationsentwicklung sowie das erneute Auftreten von Großfusionen fest. Sie ist der Auffassung, daß Konzentrationsentwicklung und bereits erreichter Konzentrationsgrad im Lebensmittelhandel das Ergebnis anhaltender Strukturveränderungen seien und gegenwärtig noch wirksamer Wettbewerb bestehe. Sie legt aber auch dar, daß wegen statistischer Unzulänglichkeiten die Konzentration im Handel unterschätzt werde und hat angesichts des bereits erzielten Konzentrationsgrads Verständnis für Bedenken, die sich auf die Möglichkeiten der Fusionskontrolle beziehen, Marktmacht auch in Zukunft wirksam zu verhindern.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß eine möglichst vielfältige Unternehmenslandschaft das stabilste Fundament für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bietet. Wettbewerbspolitik muß daher in erster Linie für wettbewerbliche Strukturen und eine dezentrale Machtkontrolle sorgen. Dies kann sie aber nur, wenn sie wettbewerblich bedenklichen Entwicklungen rechtzeitig entgegensteuert. Sie darf nicht nur die gegenwärtige Situation beleuchten, sondern muß sich auch mit den mittel- und langfristigen Folgen des Konzentrationsprozesses auseinandersetzen.

Der Bundesrat hält es für notwendig, zu prüfen, ob die geltenden Fusionskontrollvorschriften ausreichen, die gegenwärtige und künftige Erfassung und Bekämpfung der Nachfragemacht sicherzustellen. Im Berichtszeitraum konnten führende Handelsunternehmen durch nicht untersagte Zusammenschlüsse ihre Einkaufsvolumina entscheidend stärken. Die Fusionskontrolle konzentrierte sich trotz der nachfragebezogenen Neuregelungen der Fünften GWB-Novelle, die eine verbesserte Erfassung der Nachfragemacht ermöglichen sollten, auf die Marktverhältnisse beim Angebot von Waren und Leistungen.

Nachfragemacht ist ein zentrales wettbewerbspolitisches Problem, das nicht nur im Handel, sondern auch in anderen Wirtschaftsbereichen aktuell ist, wie die gegenwärtige Diskussion des Verhältnisses zwischen Automobil- und Zulieferindustrie zeigt. Sie kann günstige, nicht leistungsgerechte Beschaffungskonditionen verschaffen, zusätzliche Verhaltensspielräume eröffnen und damit auch Wettbewerb und Marktstrukturen auf der vorgelagerten Wirtschaftsstufe beeinflussen.

Der Bundesrat ist daher der Auffassung, daß die Nachfragemacht einer intensiveren wettbewerbspolitischen Diskussion bedarf, die sich auch verstärkt mit der Frage der Praktikabilität, Vollzugsfähigkeit und Bestimmtheit der entsprechenden kartellrechtlichen Normen, insbesondere der Fusionskontrollvorschriften, auseinandersetzen muß.

Der Bundesrat begrüßt ebenso wie die Bundesregierung, daß die Monopolkommission künftig die Konzentration im Handel vertieft darstellen und untersuchen wird, insbesondere ein Sondergutachten zur Konzentration im Handel und ihren Auswirkungen erstellen wird. Er erwartet sich hiervon auch für die Suche nach geeigneten gesetzlichen Gegenmaßnahmen wertvolle Hinweise.

Die Bundesregierung legt dar, sie sehe derzeit keinen Handlungsbedarf für eine handelsbezogene Änderung des Kartellgesetzes. Der Bundesrat versteht diese Aussage so, daß die Wettbewerbssituation nach Vorlage des Sondergutachtens der Monopolkommission neu bewertet werden soll.

Der Bundesrat unterstützt die Anregung der Bundesregierung, nicht nur die Entwicklung im Bereich des Lebensmittelhandels, sondern auch des Non-food-Handels sowie ihrer Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche einzubeziehen.

2. Die Sicherung wettbewerblicher Marktstrukturen und dezentraler Machtkontrolle ist unerläßliche Rahmenbedingung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf nationalen und internationalen Märkten. Hierzu kann und muß die europäische Fusionskontrolle einen wesentlichen Beitrag leisten.

Der Bundesrat hält es aus wettbewerblicher Sicht für unverzichtbar, daß bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen mit gemeinschaftsweiter Bedeutung wettbewerblichen Kriterien der absolute Vorrang gewährt wird und daß Großfusionen, die der europäischen Fusionskontrolle unterliegen im Vergleich zu kleineren Fusionen, die am vergleichsweise strengen deutschen Fusionskontrollrecht gemessen werden, nicht bevorzugt werden.

Der Bundesrat sieht ebenso wie Monopolkommission und Bundesregierung die Gefahren, die sich aus der gegenwärtigen Gestaltung der europäischen Fusionskontrolle insbesondere für deren wettbewerbliche Orientierung ergeben können. Er unterstützt daher mit Nachdruck alle Vorschläge, die auf transparentere Verfahrensgestaltung sowie verbesserte Information und Beteiligung der Mitgliedstaaten zielen.

Diese Maßnahmen allein können jedoch auf Dauer eine effiziente und wettbewerblich orientierte Fusionskontrolle nicht sicherstellen. Die Schaffung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts wäre ein wesentlicher Schritt zur Gestaltung einer schnellen, transparenten und dem Wettbewerb verpflichteten Fusionskontrolle. Der Bundesrat teilt nicht die Einschätzung der Monopolkommission, die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts sei derzeit nicht geboten. Er unterstützt alle

Bemühungen der Bundesregierung, die auf die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts zielen und ersucht die Bundesregierung, bei allen Verhandlungen zur Neugestaltung des europäischen Wettbewerbsrechts, insbesondere der europäischen Fusionskontrolle, die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts zu einer zentralen Forderung zu erheben.

Solange die europäische Fusionskontrolle nicht effizienter und transparenter gestaltet ist, lehnt der Bundesrat eine Absenkung der Aufgreifschwellen strikt ab. Der Bundesrat ersucht daher die Bundesregierung, sich bei allen Verhandlungen zur europäischen Fusionskontrolle einer Absenkung der Aufgreifschwellen zu widersetzen.

3. Der Bundesrat begrüßt, daß sich die Monopolkommission nochmals zu den in ihrem Sondergutachten 21 "Die Mißbrauchsaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen" behandelten Fragen äußert und dabei auf die Entschließung der Kartellbehörden zur Mißbrauchsaufsicht über Gaspreise vom September 1991 eingeht.

Die Monopolkommission gesteht zu, daß die rechtlichen Voraussetzungen der Mißbrauchsaufsicht vorlägen, wenn bei einem hohen Anteil von Gasheizungen in einem Versorgungsgebiet Wettbewerb um Neukunden kaum noch stattfindet. Sie räumt weiter ein, daß branchenübergreifender Wettbewerb bei Ausschluß von direktem Gas-Preiswettbewerb die Versorgungsunternehmen nicht dazu veranlassen könne, möglicherweise vorhandene Gestehungskostenvorteile von Gas gegenüber Heizöl an ihre Kunden weiterzugeben.

Die Monopolkommission hält aber an ihrer grundsätzlichen Einschätzung fest, Gegenstand der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung müsse der "HuK*-Wärmemarkt" konkurrierender Heizsysteme sein, für die sich Kunden an Hand der Kosten des Gesamtsystems - im wesentlichen Energie- und Anlagekosten - entschieden; auf diesem Markt herrsche im Regelfall wesentlicher Wettbewerb. Sie sieht die Gefahr, daß durch ein zu frühes Eingreifen der Kartellbehörden der Systemwettbewerb behindert werde.

Nach Auffassung des Bundesrates schränkt die Monopolkommission den Anwendungsbereich der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht unzulässig ein. Die Zusammenfassung der Märkte für Heizungsanlagen und Heizenergie zu einem "HuK-Wärmemarkt" - die der obergerichtlichen Rechtsprechung widerspricht - wird den

* private Haushalte und gewerbliche Kleinverbraucher

wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht gerecht. Bei der Entscheidung über die Wahl eines Heizungssystems kann der Energiepreis schon deshalb kein wesentliches Entscheidungskriterium sein, weil die Energiepreisentwicklung über die Lebensdauer der Heizanlage hinweg zum Investitionszeitpunkt in keiner Weise bekannt oder vorauszusehen ist. Außerdem ist bei der - im Regelfall anzutreffenden - Personenverschiedenheit von Bauherrn und Wohnungsnutzer ersterer vor allem an niedrigen Investitionskosten interessiert, während letzterer, der nur eine Energieart einsetzen und Gas für den Betrieb einer Gasheizung nur von einem Anbieter beziehen kann, mit den Energiekosten belastet wird. Eine wirksame wettbewerbliche Kontrolle des Preissetzungsspielraums der Gasversorgungsunternehmen hinsichtlich ihrer Gaspreise findet daher - anders als hinsichtlich der Anschlußkosten - auch durch Wettbewerb um Neukunden nicht statt.

Der Bundesrat hält daher - da eine Preisgenehmigungspflicht für Gaspreise nicht besteht und auch nicht eingeführt werden soll - die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht über Gaspreise für HuK-Kunden aus wettbewerblicher Sicht und im Interesse der von den marktbeherrschenden Gasversorgungsunternehmen abhängigen Abnehmer für unerläßlich.

4. Die Monopolkommission setzt sich kritisch mit strategischer staatlicher Handelspolitik auseinander. Neben einer klaren Absage an aggressive strategische Handelspolitik zeigt sie auch die Gefahren defensiver Maßnahmen auf.

Der Bundesrat begrüßt, daß Monopolkommission und Bundesregierung die zentrale Bedeutung freien Handelsverkehrs und globaler offener Märkte für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik betonen.

Die Internationalisierung der Märkte erhöht zwar einerseits den Wettbewerbsdruck für deutsche Unternehmen und kann erhebliche strukturelle Anpassungen fordern, eröffnet den Unternehmen aber durch neue Betätigungs- und Absatzfelder erhebliche Vorteile und Chancen.

Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik ist es unter anderem, klare, wettbewerbsbelebende Rahmenbedingungen einschließlich infrastruktureller Hilfen auch im Außenwirtschaftsbereich zu setzen. Dazu zählt auch der Einsatz für einen internationalen Markt ohne jegliche Marktzutrittsschranken, der jedem Unternehmen den Zugang zu allen Märkten sichert sowie für die Schaffung eines wirksamen internationalen Wettbewerbsrechts. Der Bundesrat unterstützt daher mit Nachdruck alle Bemühungen der Bundesregierung, die auf den Abbau von Handelsschranken zielen.

Der Bundesrat verkennt nicht, daß es dort, wo es den Unternehmen durch protektionistische Maßnahmen verwehrt wird, ihre Leistungen international zur Geltung zu bringen, sinnvoll sein kann, zu defensiven strategischen Maßnahmen zu greifen. Angesichts der von der Monopolkommission zutreffend geschilderten Auswahl- und Prognoserisiken sowie der Gefahr von Fehlanreizen strategischer Handelspolitik kann dies jedoch nur die sorgfältig zu prüfende Ausnahme sein. Eine konsequente Handelspolitik nach den GATT-Prinzipien ist - nicht zuletzt auch mit Blick auf die internationale Glaubwürdigkeit bundesdeutscher Handelspolitik - langfristig der beste Weg, für deutsche Unternehmen eine gute Ausgangsposition zu schaffen.

Die Internationalisierung der Märkte kann im Einzelfall dazu führen, daß die finanziellen und personellen Ressourcen eines Unternehmens nicht mehr genügen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Das deutsche Wettbewerbsrecht bietet für alle Phasen des unternehmerischen Entscheidungsprozesses vielfältige Möglichkeiten zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit. Es ist Aufgabe des Staates, vor allem auch der Kartellbehörden, den Unternehmen über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen Aufklärung zu geben. Es muß jedoch den Unternehmen überlassen bleiben, sich weltweit - auch außerhalb Europas - jene Partner auszusuchen, die sie für geeignet halten.

Der Bundesrat unterstützt mit Nachdruck die Einschätzung von Monopolkommission und Bundesregierung, daß das deutsche Kartellrecht flexibel genug ist, um die Auswirkungen des internationalen Wettbewerbs angemessen zu berücksichtigen, auch wenn die Marktabgrenzung an den deutschen Grenzen orientiert ist.