

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zum Zweiten Hauptgutachten der Monopolkommission nach § 24 b des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Inhalt

I. Vorbemerkung	1 bis 3
II. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie und im Bereich von Großunternehmen	4 bis 10
(Zu Kapitel I. und II. des Gutachtens)	
III. Anwendung der Vorschriften der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskon- trolle	11 bis 24
(Zu Kapitel III. des Gutachtens)	
A. Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unter- nehmen	11 bis 14
B. Fusionskontrolle	15 bis 24
IV. Banken und Konzentration	25 bis 28
(Zu Kapitel IV. des Gutachtens)	
V. Unternehmenskonzentration und konjunkturelle Entwick- lung	29 bis 31
(Zu Kapitel V. des Gutachtens)	
VI. Patente und Konzentration	32 bis 37
(Zu Kapitel VI. des Gutachtens)	
VII. Konzentration im Pressewesen	38 bis 43
Zu Kapitel VII. des Gutachtens)	

Anlage

Zweites Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 24 b Abs. 3 und 5
Satz 1 GWB – Kurzfassung –

(wörtlicher Auszug aus dem im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erschienenen
Gesamtgutachten)

I. Vorbemerkung

1. Mit der Vorlage des Zweiten Hauptgutachtens im Jahre 1977 hat die Monopolkommission ihrem gesetzlichen Auftrag entsprochen, im Zweijahresrhythmus die Entwicklung der Unternehmenskonzentration zu untersuchen und die Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen sowie der Fusionskontrolle zu würdigen. Die umfassende Untersuchung setzt sich im Anschluß an die Ergebnisse des Ersten Hauptgutachtens erneut mit zentralen Problemen aktueller Wettbewerbspolitik auseinander.

Die Bundesregierung sieht hierin einen dankenswerten Beitrag dazu, das Bewußtsein für die Notwendigkeit einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung zu schärfen sowie den wirtschafts- und gesellschaftspolitisch gefährlichen Tendenzen zur Reglementierung der Märkte entgegenzuwirken.

2. Die Kernaussage des Gutachtens hat ihren Ausdruck in dem Leitsatz „Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen“ gefunden. Die Bundesregierung hat schon mehrfach deutlich gemacht, daß etwaige Tendenzen der Konzentration und des Machtmißbrauchs in der Wirtschaft nicht sich selbst überlassen bleiben dürfen, sondern konsequente Gegenmaßnahmen erfordern, wenn ausgewogene Wettbewerbsverhältnisse auf Dauer erhalten bleiben sollen. Die Bundesregierung ist sich mit der Monopolkommission über die Notwendigkeit einig, die wettbewerblichen Rahmenbedingungen – der Dynamik des Wirtschaftsgeschehens entsprechend – fortzuentwickeln. Sie sieht sich durch die Feststellungen der Kommission in ihren Bemühungen bestärkt, die marktwirtschaftliche Ordnung durch ein verbessertes kartellrechtliches Instrumentarium zu sichern. Hierfür wäre die zügige und von einer möglichst breiten Mehrheit getragene parlamentarische

Verabschiedung der durch die Bundesregierung vorgelegten 4. Kartellgesetznovelle von großer Bedeutung.

3. Der Schwerpunkt des Gutachtens liegt in einer detaillierten Darstellung verschiedener wettbewerblicher Problemfelder. Die Monopolkommission hat nicht nur ihre Konzentrationsstatistik für den Berichtszeitraum 1976/1977 fortgeschrieben und ihre Analyse einzelner Wirtschaftsbereiche, insbesondere des Bankensektors vertieft, sondern auch neue Themen, wie das Presse- und Patentwesen sowie die Problematik von Unternehmenskonzentration und konjunktureller Entwicklung aufgegriffen. Ein ausführlicher Abschnitt ist wiederum der Würdigung der kartellrechtlichen Praxis im Bereich von Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle gewidmet. Darüber hinaus hat die Kommission auch eine Vielzahl neuer Anregungen gegeben und zum Teil Vorschläge aus ihrem Ersten Hauptgutachten erneut bekräftigt.

Angesichts der Fülle des Materials ist die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme nur auf die besonders wichtigen Fragen des Gutachtens eingegangen; sie möchte die übrigen Themen zunächst einer weiteren Klärung der Diskussion in der Öffentlichkeit überlassen.

Um die Meinungsbildung zu den Ausführungen der Kommission auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen, hat die Bundesregierung zur Vorbereitung ihrer Stellungnahme am 21. Dezember 1978 die betroffenen Verbände einschließlich der Gewerkschaften und der Verbraucher angehört. Dabei hat sich gezeigt, daß die Arbeit der Kommission auf große Resonanz gestoßen ist. Die Reaktionen zu den einzelnen Thesen waren erwartungsgemäß differenziert.

II. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie und im Bereich von Großunternehmen

(Zu Kapitel I und II des Gutachtens)

4. Die Monopolkommission hat in ihrem Ersten Hauptgutachten den Grundstein für eine systematische und längerfristig fortschreibungsfähige Analyse der Unternehmenskonzentration gelegt. Sie stellt nunmehr anhand neuerer Daten fest, daß die Konzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie, ausgehend von einem schon 1975 verhältnismäßig hohen Niveau (Tz. 155), im Berichtszeitraum 1976/1977 – gemessen am durchschnittlichen Anteil der zehn größten Unternehmen am Umsatz der 33 untersuchten Industriegruppen – weiter angestiegen sei (Tz. 201). Dabei habe sich der Konzentrationsprozeß in den umsatzstarken Industriegruppen be-

sonders ausgeprägt entwickelt (Tz. 202). Die längerfristige Betrachtung zeige, daß der konzentrierte Trend seit 1954 nahezu alle Bereiche der Industrie erfaßt habe (Tz. 206 ff.). Die erhebliche wirtschaftliche Bedeutung der hochkonzentrierten Industrie-klassen, die Teilbereiche der Industriegruppen darstellen, lasse sich daraus ersehen, daß zwei Drittel des Gesamtumsatzes der Industrie auf Industrieklassen mit hoher und sehr hoher Unternehmenskonzentration entfielen (Tz. 169). Zur Größenverteilung der Unternehmen innerhalb der einzelnen Branchen – gemessen am Umsatz der zehn größten Unternehmen im Verhältnis zum Umsatz der übrigen Unter-

Gemäß § 24 b Abs. 5 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzleramtes – 14 (42) – 610 10 – Mo 2/79 – vom 10. Mai 1979.

Eine von der Monopolkommission autorisierte Kurzfassung ihres Gutachtens ist beigelegt.

nehmen eines Wirtschaftszweiges – bemerkt die Kommission, daß die Unternehmensgrößenunterschiede im allgemeinen um so ausgeprägter seien, je höher der Konzentrationsgrad der Industriegruppen ist. (Tz. 180 f.). Im Zeitvergleich hätten sich die Unternehmensgrößenunterschiede von 1973 bis 1975 jedoch im ungewichteten Durchschnitt der Industriegruppen nicht weiter erhöht (Tz. 222). Dahinter verberge sich aber – je nach Branche – eine sehr differenzierte Entwicklung.

5. Die Bundesregierung begrüßt die von der Monopolkommission vorgenommene Weiterentwicklung ihrer Konzentrationsstatistischen Untersuchungen und betrachtet die vorliegende erste Fortschreibung der Konzentrationsindikatoren als weiteren Schritt dazu, auf der Grundlage eines verbesserten Faktenwissens zu einer empirisch noch stärker abgesicherten Wettbewerbspolitik zu gelangen.

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Ersten Hauptgutachten ihre Sorge vor einer weiteren Zunahme des Konzentrationsprozesses deutlich gemacht. Sie sieht sich durch die Feststellungen der Monopolkommission in ihrer Auffassung bestätigt, daß die Risiken einer fortschreitenden Unternehmenskonzentration nicht unterschätzt werden dürfen. Eine Bagatellisierung dieser Gefahren unter Hinweis auf statistisch-methodische Unvollkommenheiten des Untersuchungskonzepts erscheint ebensowenig sachgerecht wie die undifferenzierte Verallgemeinerung statistischer Zusammenhänge zwischen Branchenstrukturen und Wettbewerbsintensität.

6. Die Unvollkommenheit von Konzentrationsmessungen anhand globaler Größen und einer Wirtschaftsstatistik, die eine genaue quantitative Abgrenzung der maßgeblichen Wettbewerbsmärkte nicht gestattet, ist unbestritten. Die Monopolkommission weist selbst darauf hin, daß sich hinter den zumeist stark aggregierten Konzentrationsindizes im einzelnen sehr unterschiedliche Entwicklungen verbergen können und die Aussagekraft der verwendeten Konzentrationskoeffizienten dadurch begrenzt ist, daß die einzelnen Produktmärkte, die Konzern- und Außenhandelsverflechtungen sowie einzelne Betriebsteile derzeit im allgemeinen nicht zureichend erfaßt werden können. Die darin liegenden Fehlerquellen, die teils zu einer Unterschätzung, teils zu einer Überschätzung des Konzentrationsniveaus führen können, dürften sich jedoch – worauf die Monopolkommission mit Recht aufmerksam macht – weitgehend gegenseitig neutralisieren; vor allem bei der auf zeitliche Vergleiche gestützten Analyse des Konzentrationstrends haben sie nur relativ geringe Bedeutung.

Die Bundesregierung ist der Meinung, daß die quantitative Bestandsaufnahme der Konzentrationsentwicklung bei vorsichtiger Wertung und ergänzender qualitativer Betrachtung der Wettbewerbspolitik als wertvolle Entscheidungshilfe dienen kann. Sie hält es daher auch weiterhin für eine wichtige Aufgabe der Monopolkommission, die quantitative Messung der Unternehmenskonzentration fortzuführen

und die bestehenden Ansätze schrittweise durch vertiefende Studien und durch Heranziehen alternativer Konzentrationsindizes zu verfeinern.

7. Die Bundesregierung ist mit der Monopolkommission der Auffassung, daß der Erhebung geeigneter statistischer Basisdaten als Voraussetzung für eine sinnvolle Analyse der Unternehmenskonzentration erhebliche Bedeutung zukommt. Die Monopolkommission verweist in diesem Zusammenhang erneut auf ihren schon im Ersten Hauptgutachten vorgelegten 8-Punkte-Katalog zur Erweiterung der amtlichen Statistik (Tz. 147 bis 151). Die Neuordnung der Statistik im Produzierenden Gewerbe¹⁾ hat nunmehr die Möglichkeiten verbessert, die Aussagekraft konzentrationsstatistischer Auswertungen zu erhöhen. Vor allem die statistische Erfassung fachlicher Unternehmensteile durch die neugeschaffene Unternehmenskartei, aber auch die Verfeinerung der Systematik der Wirtschaftszweige und die Erweiterung der Berichterstattung auf das gesamte Produzierende Gewerbe werden eine stärkere Marktorientierung der Konzentrationsuntersuchungen erlauben. Damit ist im Ansatz mehreren der Verbesserungsvorschläge der Monopolkommission entsprochen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die sich aus den Änderungen der Statistik ergebenden Möglichkeiten zur Fortentwicklung des konzentrationsstatistischen Instrumentariums voll ausgeschöpft werden.

8. Zur Untersuchung der Konzentration im Bereich von Großunternehmen hat die Monopolkommission für das Geschäftsjahr 1976 die 100 größten Inlandsunternehmen – ausgenommen Landwirtschaft sowie Banken und Versicherungen – ermittelt und die Ergebnisse mit denjenigen der Jahre 1972 und 1974 verglichen. Die Kommission zeigt auf, daß die Änderungen in der Zusammensetzung und Rangordnung der Gruppe der „100 Größten“ im wesentlichen auf unterschiedliche Branchenkonjunktoren zurückzuführen sind (Tz. 246 bis 254). Die Unternehmen an der Spitze der Rangliste seien deutlich stärker gewachsen als die übrigen (Tz. 258). Die Bedeutung der Großunternehmen für den Export werde u. a. daran deutlich, daß sie 1976 mit 49,7 v. H. fast die Hälfte der deutschen Ausfuhr erbracht haben (Tz. 269). Nach internationalen Größenmaßstäben gerechnet belegten die „100 Größten“ im europäischen Vergleich die Plätze 6 bis 250 und auf einer „Weltrangliste“ die Positionen 20 bis 670 (Tz. 274, 276). Gemessen am Umsatz seien die größten deutschen Unternehmen in den Jahren 1972 bis 1976 stärker gewachsen als ihre ausländischen Wettbewerber. Auch in der längerfristigen Betrachtung habe sich die Position wichtiger deutscher Gesellschaften deutlich verbessert (Tz. 278 ff.).

9. Die Bundesregierung sieht in der von der Monopolkommission für das Geschäftsjahr 1976 vorgenommenen systematischen Auswertung der Geschäftsberichte der 100 größten Inlandsunternehmen

¹⁾ siehe Gesetz über die Statistik im Produzierenden Gewerbe, BGBl. I, S. 2779

einen weiteren wichtigen Beitrag, um die Probleme der Unternehmenskonzentration unter marktübergreifenden, stärker unternehmensbezogenen Gesichtspunkten, wie Unternehmensgröße und Unternehmensverbindungen oder Beziehungen zu Beschaffungs- und Absatzmärkten, transparenter zu machen. Die Kenntnis der Wettbewerbsverhältnisse bei Großunternehmen ist für die Wettbewerbspolitik allein schon wegen des gesamtwirtschaftlichen Gewichts dieser Unternehmensgruppe, die fast ein Viertel des volkswirtschaftlichen Gesamtumsatzes auf sich vereinigt, von großer Bedeutung.

Die Angaben der Monopolkommission zu Wachstum, Export und Rangordnung der „100 Größten“ in der internationalen Unternehmensskala stützen nicht die in der aktuellen wettbewerbspolitischen Diskussion zu hörende These, das Wettbewerbsrecht in der Bundesrepublik Deutschland behindere aufgrund seiner beschränkten, national ausgerichteten Zielsetzung die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Auch bei zurückhaltender Interpretation der vorgelegten Ergebnisse und unter Berücksichtigung der Wechselkurseffekte deutet vieles darauf hin, daß die inländischen Großunternehmen ihre Positionen durch vergleichsweise stärkeres Wachstum und höhere Produktivität ausbauen konnten und auch an internationalen Größenordnungen gemessen einen guten Rang einnehmen. Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik haben diese im ganzen positive Entwicklung offensichtlich nicht behindert. Es ist auch nicht zu erwarten, daß die von der Bundesregierung vorgeschlagene Fortentwicklung der Fusionskontrolle die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beeinträchtigen wird; denn die Leistungsfähigkeit der Inlandsunternehmen hängt grundsätzlich nicht von einem weiteren Zuwachs an Größe im Bereich der Großunternehmen ab. Es gilt vielmehr auch für die Zukunft, ausgewogene Wettbewerbsstrukturen als Voraussetzung zur vollen Entfaltung unternehmerischer Initiative und Flexibilität zu erhalten. Ein Mehr an Konzentration wäre hierzu aber im allgemeinen kaum geeignet. Die Bundesregierung steht mit dieser Auffassung auch international nicht allein. Auch in den USA gewinnen ähnliche Erkenntnisse an Boden, die sich bereits in wettbewerbspolitischen Initiativen zur Abwehr von bestimmten Unternehmensgroßzusammenschlüssen niederzuschlagen beginnen (z.B. gesetzliche Verbotstatbestände für Zusammenschlüsse von Großunternehmen). Diese Vorschläge entsprechen in ihrer

Tendenz der von der Bundesregierung mit der 4. Kartellgesetznovelle verfolgten Linie, einer weiteren Vermachtung der Märkte durch eine verbesserte Fusionskontrolle entgegenzuwirken.

10. Der Grad der Verflechtung der Großunternehmen untereinander geht insbesondere aus den Angaben der Monopolkommission zur Eigentümerstruktur und zur Kooperation im Rahmen von Gemeinschaftsunternehmen hervor. Auffällig sei – so führt die Kommission aus – die hohe Zahl von Beteiligungen aus dem Kreis der „100 Größten“, die nach der Häufigkeit der Beteiligungsfälle unter den verschiedenen Gruppen von Anteilseignern an der Spitze lägen (Tz. 283). Etwa zwei Drittel der Großunternehmen seien an Gemeinschaftsunternehmen beteiligt, wobei die der Rangfolge nach größten Unternehmen in der Regel besonders viele Beteiligungen hielten. Damit einher ginge die Tendenz, daß mit steigender Zahl der Beteiligungen an Gemeinschaftsunternehmen auch die Verbindungen zu anderen Großunternehmen zunähmen (Tz. 346 ff.). Zu den Zusammenschlußaktivitäten der „100 Größten“ bemerkt die Kommission, daß im Berichtszeitraum 1976/77 Großunternehmen an 43,3 % der 1007 beim Bundeskartellamt angezeigten Zusammenschlüsse beteiligt gewesen seien. Dabei hätten sich die größten Unternehmen fast ausnahmslos unter den Erwerbern befunden. Insgesamt habe damit eine nicht unbedenkliche Entwicklung eingesetzt (Tz. 342 ff.).

Die Bundesregierung ist mit der Monopolkommission der Ansicht, daß dem externen Wachstum gerade der größten Unternehmen als Erscheinungsform der Unternehmenskonzentration besonderes Gewicht zukommt. Wie die Ausführungen der Kommission zeigen, ist das Ausmaß der Verflechtungen zwischen den Großunternehmen, insbesondere über Gemeinschaftsunternehmen, beachtlich. Die davon ausgehende Übereinstimmung der wirtschaftlichen Interessenlagen wirkt sich erfahrungsgemäß als wettbewerbsdämpfender Gruppeneffekt aus, der angesichts des erheblichen, hinter den Gemeinschaftsunternehmen stehenden Wirtschaftspotentials wettbewerbslich kritisch zu sehen ist. Die beträchtlichen Zusammenschlußaktivitäten der großen Unternehmen sind – vorbehaltlich einer sicherlich notwendigen, differenzierten Betrachtung – bereits ein nicht zu übersehendes Indiz dafür, daß im Bereich von Großunternehmen nach wie vor ein konzentrativer Trend besteht.

III. Die Anwendung der Vorschriften der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle

(Zu Kapitel III des Gutachtens)

A. Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen

11. Die eingehende Analyse der Monopolkommission zur Anwendungspraxis bei der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen macht erneut deutlich, welche hohen Anforderungen die

sachgerechte Handhabung dieser bei fehlendem Wettbewerb als Korrektiv unerläßlichen Kontrolle unternehmerischen Verhaltens an die Kartellbehörden und Gerichte stellt. Die Bundesregierung sieht

– in Übereinstimmung mit der Monopolkommission – auch durch die Erfahrungen im Berichtszeitraum ihre grundsätzliche, bereits in der Stellungnahme zum 1. Hauptgutachten dargelegte Auffassung bestätigt, daß die Mißbrauchsaufsicht nur den Charakter eines Hilfsinstruments haben kann und nicht in der Lage ist, die Steuerung der Märkte durch Wettbewerb vollwertig zu ersetzen. Insbesondere die Mißbrauchsaufsicht über Preise ermöglicht – unabhängig von den der Beurteilung jeweils zugrundegelegten Konzepten – letztlich nur, wie die Monopolkommission zu Recht feststellt, „eine grobe Korrektur der Marktergebnisse“ und sollte daher lediglich in evidenten Ausnahmefällen in Betracht kommen, insbesondere wenn in einem längeren Zeitraum auffällige Preisunterschiede zwischen vergleichbaren Märkten auftreten.

Auf die ordnungspolitische Problematik eines präventiven kartellbehördlichen Vorgehens gegen Preiserhöhungen, gegen das die Monopolkommission deutliche Bedenken äußert (Ziff. 395 ff.), hat auch die Bundesregierung bereits mehrfach hingewiesen (vgl. Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für das Jahr 1976, S. III).

12. Im Bereich des Behinderungsmißbrauchs sieht die Bundesregierung wie die Monopolkommission die Gefahren, die sich für die Zielsetzung der Sicherung wettbewerblischer Marktstrukturen aus einer restriktiven Auslegung des Mißbrauchsbegriffs ergeben können. Auch nach ihrer Auffassung muß die Mißbrauchsaufsicht als Gefährdungstatbestand schon dann eingreifen können, wenn das Verhalten eines marktbeherrschenden Unternehmens wegen der aus der Machtstellung sich generell ergebenden Möglichkeiten zu einer weitreichenden Einwirkung auf den Markt geeignet ist, die Wettbewerbsbedingungen spürbar zu verschlechtern, ohne daß diese Wirkung bereits eingetreten zu sein braucht. Andernfalls blieben die in der Mißbrauchsaufsicht angelegten Möglichkeiten, diese Kontrolle besonders auf die strukturellen Aspekte mißbräuchlichen Verhaltens auszurichten, ungenutzt.

13. In verfahrensmäßiger Hinsicht äußert die Monopolkommission insoweit gegen die Praxis des Bundeskartellamtes Bedenken, als Mißbrauchsverfahren nach Aufgabe des beanstandeten Verhaltens oder auch unter Hinweis auf die Klagemöglichkeiten vor den Zivilgerichten eingestellt würden. Nach Auffassung der Bundesregierung verbietet jedoch die gesetzliche Konzeption der Mißbrauchsaufsicht, mit der allein die Fortsetzung mißbräuchlichen Verhal-

tens in der Zukunft verhindert, nicht jedoch auch ein in der Vergangenheit liegender Mißbrauch verfolgt werden soll, eine Fortführung des Mißbrauchsverfahrens, wenn das betroffene Unternehmen von sich aus auf das beanstandete Verhalten verzichtet. Im übrigen ist nach Auskunft des Bundeskartellamtes eine Einstellung von Verfahren nach § 26 GWB nicht, wie die Monopolkommission annimmt, im Hinblick auf die Möglichkeit der Privatklage erfolgt. Vielmehr hat das Amt nur solche Fälle nicht weiterverfolgt, die einerseits weniger bedeutsame Sachverhalte betrafen, auf der anderen Seite aber einen unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand erfordert hätten. In diesen – zahlenmäßig geringen – Fällen hat das Amt dann vor allem informationshalber auf die Möglichkeit des Zivilrechtsweges hingewiesen. Nach Auffassung der Bundesregierung liegt ein solches Vorgehen des Amtes im Interesse einer Konzentration der Arbeit auf Fälle mit deutlicher wettbewerblicher Relevanz.

14. Wie die Monopolkommission sieht auch die Bundesregierung die Probleme, die sich für die Entwicklung konkreter Maßstäbe bei der Anwendung der Mißbrauchsaufsicht daraus ergeben, daß wegen der zukunftsorientierten Ausrichtung dieses Instruments und der raschen Veränderungen der Marktverhältnisse Mißbrauchsverfahren relativ häufig nicht zu einer abschließenden kartellbehördlichen oder gerichtlichen Entscheidung gelangen. Dieser Umstand war für die Bundesregierung u. a. der Anlaß dafür, in dem Entwurf zur 4. Kartellgesetznovelle mit dem Maßnahmebündel zur Schließung der Sanktionslücke zugleich sicherzustellen, daß trotz Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eine abschließende Entscheidung in der Sache getroffen werden kann. Nicht realisierbar erscheint der Bundesregierung jedoch der Vorschlag der Monopolkommission, im gerichtlichen Verfahren allein auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Erlasses der Mißbrauchsverfügung durch die Kartellbehörde abzustellen und damit eine spätere Veränderung der Marktverhältnisse nicht mehr zu berücksichtigen. Eine solche Regelung würde dem Gerichtsverfahren den Charakter einer rein abstrakten Klärung von Rechtsfragen ohne konkrete praktische Bedeutung verleihen; denn die Durchsetzung der vom Gericht ohne Berücksichtigung der veränderten tatsächlichen Umstände bestätigten Mißbrauchsverfügung wäre im Vollstreckungsverfahren ohnehin nicht mehr möglich. Auf jeden Fall könnte das betroffene Unternehmen gegenüber Vollstreckungsmaßnahmen doch wieder die Veränderung der Verhältnisse vor Gericht geltend machen.

B. Fusionskontrolle

15. Die Monopolkommission hat die Anwendungspraxis der Fusionskontrolle bei Kartellbehörden und Gerichten im Berichtszeitraum 1976/1977 einer gründlichen Analyse unterzogen. Als Fazit stellt sie fest, daß es der Fusionskontrolle nicht gelungen sei, die Zusammenschlußaktivitäten der Großunternehmen hinreichend zu begrenzen. Vor dem Hintergrund von 1007 angezeigten Zusammenschlüssen seien le-

diglich sieben Untersagungen zu verzeichnen, obwohl die hundert größten Unternehmen beinahe an jeder zweiten Fusion beteiligt gewesen seien (Tz. 401 ff.).

Als Ursache für diese Entwicklung verweist die Kommission auf Defizite im geltenden Wettbewerbsrecht, insbesondere auch bei der sog. Anschlußklausel nach § 24 Abs. 8 GWB, die gerade diejenigen

Zusammenschlußfälle von der Fusionskontrolle freigestellt, an denen Großunternehmen besonders häufig beteiligt sind (Erwerb kleiner und mittlerer Unternehmen mit bis zu 50 Mio DM Jahresumsatz, Tz. 405). Darüber hinaus sei für Unzulänglichkeiten auch die zurückhaltende Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes ursächlich (Tz. 406 ff.). Das Amt habe nur eine einzige Untersagung auf die sog. Ressourcentheorie, d. h. maßgeblich auf die Finanzkraft und das Wirtschaftspotential des Erwerbers gestützt; Schwierigkeiten seien vor allem auch bei der Beurteilung von Fusionen zwischen Oligopolunternehmen sowie der Gründung von Gemeinschaftsunternehmen aufgetreten. Als besonders problematisch hat sich nach Meinung der Kommission die Praxis des Bundeskartellamtes erwiesen, auf Grund von bestimmten Zusagen der Unternehmen oder wegen mit der Fusion verbundener überwiegender Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen (sog. Abwägungsklausel nach § 24 Abs. 1 GWB) von Untersagungen abzusehen.

16. Die Bundesregierung nimmt die von der Monopolkommission nachdrücklich unterstrichenen wettbewerblichen Risiken zunehmender Vermachtung der Märkte, insbesondere die intensive Zusammenschlußtätigkeit der Großunternehmen, sehr ernst. Sie mißt im Einklang mit der Kommission einer Verbesserung des kartellrechtlichen Instrumentariums im Rahmen der 4. Kartellgesetznovelle sowie der konsequenten Anwendung der Fusionskontrolle besondere Bedeutung bei. Nach den derzeitigen Gegebenheiten vermag sie jedoch den über die vorgesehene Novellierung hinausgehenden Anregungen der Kommission nicht zu folgen. Sie ist auch der Auffassung, daß für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Fusionskontrolle die statistische Relation zwischen der Vielzahl angezeigter Zusammenschlüsse und der relativ geringen Anzahl von Untersagungen nicht überbewertet werden darf; denn in dieser Relation kommt u. a. auch das grundlegende Prinzip zum Ausdruck, daß Fusionskontrolle schon von der Konzeption her nicht Fusionsverbot bedeuten kann. Ziel der Kontrolle ist und bleibt es allein, eine Schädigung der Wettbewerbsstrukturen zu verhüten. Die von der Bundesregierung angestrebte Novellierung des Kartellgesetzes entspricht diesem Grundprinzip.

17. Die Monopolkommission hat die in dem Regierungsentwurf einer 4. Kartellgesetznovelle vorgesehenen Verbesserungen der Fusionskontrolle, insbesondere auch die Einführung der neuen „Ressourcenvermutungen“ zur leichteren Erfassung vertikaler und konglomerater Zusammenschlüsse als notwendige und sachgemäße Weiterentwicklung des geltenden Kartellrechts gewertet und damit in diesem Bereich das Novellierungskonzept der Bundesregierung im wesentlichen bestätigt. Die Kommission geht davon aus, daß sich trotz der Weiterentwicklung der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Zusammenschlußfall der Guest, Keen & Nettlefolds/Sachs AG die neuen Vermutungstatbestände nicht erübrigen (Tz. 463, 466, 473).

Auch die Bundesregierung hatte bereits in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht 1977 des Bundes-

kartellamtes (Drucksache 8/1925) unterstrichen, daß bessere Möglichkeiten eröffnet werden müssen, um in der Kontrollpraxis verstärkt die herausragende Unternehmensgröße und die damit verknüpfte hohe Konzentration wirtschaftlicher Macht mit ihrer Abschreckungs- und Entmutigungswirkung auf kleinere Wettbewerber berücksichtigen zu können. Eine Verallgemeinerung der wichtigen, letztlich aber einzel-fallbezogenen Entscheidung des Bundesgerichtshofes zum Zusammenschlußvorhaben GKN/Sachs wäre hierfür sicher nicht ausreichend, zumal Generalisierungen im Wege gerichtlicher Rechtsfortbildung erst nach und nach in längeren Zeiträumen erfolgen könnten.

Wegen der großen Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen für die Funktionsfähigkeit unserer Wirtschaftsordnung können gesetzliche Maßnahmen nicht aufgeschoben werden, wenn – wie auch die Monopolkommission aufzeigt – die Tendenz der Großunternehmen zunimmt, in mittelständische Märkte einzudringen und dort zum Teil durch serienweise Firmenkäufe zu expandieren. Der damit verbundenen Gefahr von irreversiblen wettbewerblichen Strukturschäden darf der Gesetzgeber nicht länger untätig gegenüberstehen.

18. Trotz weitgehender Befürwortung kartellrechtlicher Verbesserungen hat die Mehrheit der Kommission entgegen dem Minderheitsvotum zweier Mitglieder den Gedanken abgelehnt, das Eingreifen der Fusionskontrolle vom Begriff der Marktbeherrschung abzukoppeln und – in Abkehr von der bisherigen Gesetzessystematik – die Eingriffsschwelle an das Kriterium der wesentlichen „Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen“ zu binden. Die Bundesregierung hatte sich in ihrer Stellungnahme zum 1. Hauptgutachten diese weiterreichende Option zunächst offengehalten, sie jedoch im Regierungsentwurf nicht aufgegriffen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Fusionskontrolle haben nach den Feststellungen der Kommissionsmehrheit die These, das bisherige Eingriffskriterium der Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung sei zu hoch angesetzt, nicht bestätigt. Dies entspricht im Grundsatz auch der Auffassung der Bundesregierung.

Eine generelle Absenkung der Untersagungsschwelle erscheint daher nicht als dringlich. Abgesehen davon hätte ein neuer Untersagungstatbestand, der auf den unbestimmten Rechtsbegriff der „Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen“ gestützt ist, zugleich ein „Abkoppeln“ der Fusionskontrolle vom geltenden Markt- und Machtbezug und damit weitgehend eine Loslösung von der bisherigen ordnungs- und gesellschaftspolitischen Legitimation zur Folge. Auch die Vorhersehbarkeit kartellbehördlicher und -gerichtlicher Entscheidungen für die Unternehmen wäre beeinträchtigt. Die Wirtschaft ist für ihre Geschäftspolitik und ihre Investitionsprogramme einschließlich der damit zusammenhängenden Arbeitsplätze auf klare rechtliche Rahmenbedingungen angewiesen. Die mangelnde Kalkulierbarkeit brächte nicht nur Schwierigkeiten für eine absehbare Übergangsphase, in der sich die Betroffenen auf neue Rechtsbegriffe einzustellen hätten, sondern biete auf

Dauer ein praktisch nicht lösbares Grundsatzproblem: Der Ermessensspielraum der Kartellbehörde auf der Basis einer nicht näher konkretisierten Generalklausel „wesentliche Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen“ wäre in der Praxis kaum einzugrenzen.

Nach Auffassung der Bundesregierung dürfen über dem auch von ihr verfolgten Ziel, marktübergreifende Zusammenschlüsse möglichst konsequent zu erfassen, die ordnungspolitischen Risiken einer Struktursteuerung nicht übersehen werden, die mit einem weitgehend unbestimmbaren kartellbehördlichen Ermessen verbunden sind. Die Bundesregierung hat daher mit den neuen Ressourcenvermutungen einen mittleren Weg beschritten, der die Erweiterung des Eingriffsinstrumentariums mit den Erfordernissen der Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit verbindet.

19. Nach den Ausführungen der Monopolkommission weist die Praxis der Fusionskontrolle zunehmend eine ihrer Funktionsfähigkeit bedrohende Tendenz auf, die sog. Abwägungsklausel (§ 24 Abs. 1, 2. Halbsatz GWB) extensiv zu handhaben: Es fehle an einer genauen Abwägung zwischen Marktbeherrschung einerseits und Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen andererseits; darüber hinaus spiele die Verwertung verbotsabwendender Zusagen eine immer größere Rolle. Hierdurch habe die Abwägungsklausel die Bedeutung einer Ausnahme vom eigentlichen Untersagungstatbestand bekommen, die Zusagenpraxis sei an die Stelle einer bisher gesetzlich nicht vorgesehenen Zulassung von Zusammenschlüssen unter Auflagen getreten. Mangels einer begründungspflichtigen Entscheidung unterbleibe die Entwicklung einer kohärenten, den Wettbewerbern rechtsschutzsichernden und gerichtlich nachprüfaren Freistellungspraxis; die Grenzen zwischen der Wettbewerbsentscheidung des Amtes und der Gemeinwohlentscheidung des Bundesministers für Wirtschaft würden de facto verwischt (Tz. 478 f.). Die Monopolkommission schlägt daher in Abwandlung ihrer Anregung aus dem 1. Hauptgutachten vor, für Zusammenschlüsse, die zur Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung führen, aber überwiegende wettbewerbliche Verbesserungen bewirken, ein Erlaubnisverfahren mit der Möglichkeit zu begründen, im Einzelfall auch Bedingungen und Auflagen anzuordnen (Tz. 480).

20. Die Bundesregierung sieht durchaus die wettbewerblichen Risiken, die mit einer zu weitgehenden Zusagenpraxis und einer inkonsequenten Handhabung der Abwägungsklausel einhergehen. Zur Abwehr dieser Gefahren erscheint ihr eine möglichst klare und transparente Entscheidungspraxis wünschenswert. Sie ist jedoch der Auffassung, daß nach den bisherigen Erfahrungen im allgemeinen nicht davon ausgegangen werden kann, Abwägungsklausel und Zusagen seien in der Praxis überbeansprucht worden.

Die Kritik der Kommission, es seien wettbewerbliche Verbesserungen ohne vorherige Feststellung der Marktbeherrschung angenommen worden, bezieht sich wohl eher auf Fälle, in denen auf Oligo-

polmärkten fusionsbedingte Strukturverbesserungen angenommen wurden. Hier ging es jedoch nicht um Fälle der Abwägungsklausel, sondern lediglich um die Feststellung, daß der Zusammenschluß im Vergleich zur bestehenden Marktstruktur Verbesserungen bewirke. Die Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung kam daher schon begrifflich nicht in Betracht. Auch die verbotsabwendenden Zusagen dienten in aller Regel der Verbesserung wettbewerbsstruktureller Gegebenheiten und hielten sich in dem auch gerichtlich anerkannten und vorgeschriebenen Rahmen, nach dem jedenfalls glaubwürdige Unternehmenszusagen zur Abwendung schädlicher Marktentwicklungen, die keine laufende Verhaltenskontrolle implizieren, vom Bundeskartellamt zu berücksichtigen sind.

Dieser Rahmen ist allerdings auch nach Meinung der Bundesregierung dann überschritten, wenn wettbewerbsstrukturelle Aspekte gegenüber gesellschaftsrechtlichen, der Disposition der Vertragspartner unterliegende Maßnahmen zurücktreten oder durch Gesichtspunkte gesamtwirtschaftlicher Art ersetzt werden, die bei der Ministererlaubnis nach § 24 Abs. 3 GWB in die alleinige Kompetenz des Bundesministers für Wirtschaft fallen. Solchen möglichen negativen Entwicklungen sollte und kann in der Tat mit erhöhter Transparenz des Entscheidungsverfahrens entgegengewirkt werden.

21. Die Bundesregierung hat schon in ihrer Stellungnahme zum 1. Hauptgutachten darauf hingewiesen, daß durch ein formelles Auflagenrecht bedenkliche Tendenzen verstärkt würden, innerhalb der gesetzlichen Fristen nicht mehr über das Zusammenschlußvorhaben in seiner ursprünglichen Form zu entscheiden, sondern für eine entferntere Zukunft Zusammenschlußvarianten zu entwickeln und diese sodann im Wege der Auflage durchzusetzen. Der Streit über die eigentliche wettbewerbsrechtliche Kernfrage, die fusionskontrollrechtliche Zulässigkeit des dem Bundeskartellamt unterbreiteten Vorhabens, würde vertagt; an seine Stelle träte eine Diskussion über die Rechtmäßigkeit der Auflage. Angesichts des schnellebigen Wirtschaftsgeschehens würden die Vollstreckbarkeitschancen der Auflagen mit zunehmendem Zeitablauf immer geringer, wenn die tatsächliche Entwicklung die Entscheidungsprämissen überholt.

Abgesehen davon, daß vermehrte Auflagen unabhängig von der prekären Frage ihrer Durchsetzbarkeit auch einen höheren Kontrollaufwand mit all den Risiken eines Abgleitens in die Verhaltenskontrolle zur Folge hätten, würde die von der Monopolkommission angeregte Änderung ein nach Meinung der Bundesregierung ungutes Präjudiz dafür darstellen, das bisherige Untersagungsverfahren generell in ein Erlaubnisverfahren umzuwandeln. Der Gesetzgeber hatte sich bei Einführung der Fusionskontrolle aus guten Gründen, an denen auch die Bundesregierung festhält, gegen ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Zusammenschlußvorgänge entschieden, weil diese – im Gegensatz zu den Kartellen – nicht stets den Wettbewerb beschränken.

Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß die Nachteile einer Auflagenregelung ihre Vorteile überwiegen. Demgegenüber hält sie eine bessere Bewältigung der von der Monopolkommission zu Recht hervorgehobenen Probleme auch im Rahmen der geltenden Gesetzessystematik mit einem transparenten Verfahren für möglich. Sie erwägt deshalb, in weiterem Umfang als bisher sicherzustellen, daß das Bundeskartellamt in den Fällen vorhandener oder durch Zusagen herbeigeführter Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen interessierten Personen oder Personenvereinigungen als Verfahrensbeteiligte beiläßt (§ 51 Abs. 1 Nr. 4 GWB) und auch den berührten Wirtschaftskreisen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt (§ 53 Abs. 2 GWB). Eine intensivere Handhabung des Beiladungsrechts würde Wettbewerbern der Zusammenschlußpartner verstärkt die Möglichkeit geben, z. B. eine mündliche Verhandlung zu beantragen und, soweit sie sich durch den Zusammenschluß oder durch verbotsabwendende Zusagen in ihren Rechten beeinträchtigt sehen, Beschwerde einzulegen.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung im Zusammenwirken mit dem Bundeskartellamt prüfen, inwieweit die Transparenz dadurch erhöht werden könnte, daß in den genannten Fällen auch bei Nichtuntersagung des Zusammenschlußvorhabens ein über die bisherige Praxis hinausgehender umfassender Abschlußvermerk angefertigt wird, der in den Tätigkeitsberichten des Amtes und in den Gutachten der Monopolkommission ausgewertet und kommentiert werden könnte. Die Berichte des Amtes und seine regelmäßige Pressearbeit tragen zwar auch heute schon regelmäßig zur Information der Öffentlichkeit bei. Die Möglichkeiten, diese Praxis durch entsprechende Schwerpunktbildung zu intensivieren, dürften jedoch noch nicht ausgeschöpft sein.

22. Die Monopolkommission vermißt in der Untersagungspraxis des Bundeskartellamtes eine konsequente Berücksichtigung der Unternehmensressourcen zur Feststellung überragender Marktstellungen. So seien wiederholt Zusammenschlüsse, die dem inzwischen rechtskräftig untersagten GKN/Sachs-Fall vergleichbar waren, unbeanstandet geblieben (Tz. 406, 410).

Die Bundesregierung sieht hierin allerdings weniger eine Schwäche der Rechtsanwendung, sondern führt die geringe praktische Bedeutung des Ressourcengedankens eher auf Lücken im kontrollrechtlichen Instrumentarium zurück: Im geltenden Recht existieren entscheidungserleichternde Vermutungen nur für horizontale, nicht aber für vertikale und konglomerate Zusammenschlüsse. Diese Lücke soll durch den Novellierungsvorschlag der Bundesregierung (§ 23 a neu GWB) geschlossen werden.

23. Nach Auffassung der Monopolkommission ist die Kontrolle horizontaler Zusammenschlüsse auf Oligopolmärkten unbefriedigend geblieben. Kritisch zu beurteilen seien dabei vor allem die sogenannten Aufholfusionen in der Oligopolspitze, auch wenn sie vordergründig zu einer größeren Ausgeglichenheit innerhalb des Oligopols führen. Außerdem verbiete

es sich, aufgrund von Überkapazitäten ohne weiteres auf das Bestehen von wesentlichem Wettbewerb zwischen den Oligopolunternehmen zu schließen, ein Sachverhalt, der nach geltender Rechtslage – selbst bei Vorliegen der Marktbeherrschungsvermutungen nach § 22 Abs. 3 Nr. 2 GWB – die Untersagung eines Zusammenschlusses praktisch ausschließt (Tz. 406, 420 ff.).

Die Fusionskontrolle im Bereich oligopolitischer Märkte weist auch nach Meinung der Bundesregierung erhebliche Defizite auf. Dies liegt vor allem an der geltenden unzureichenden gesetzlichen Grundlage. Mit Ausnahme des untersagten Beteiligungserwerbs der Haindl KG an der Holtzmann AG und der vom Kammergericht aufgehobenen Verfügung gegen die Beteiligung der Teerbau GmbH an der Makadamwerk Schwaben GmbH hat es bisher keine Untersagungsentscheidung gegeben, die mit der Entstehung oder Verstärkung eines marktbeherrschenden Oligopols begründet worden ist. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die in der 4. GWB-Novelle vorgesehene Vermutung, für enge Großoligopole nach der es für die wettbewerbliche Beurteilung von Zusammenschlüssen in diesem Bereich nicht mehr auf das Bestehen wesentlichen Wettbewerbs innerhalb des Oligopols ankommt, in erheblichem Maße dazu beitragen kann, der Fusionskontrolle auf Oligopolmärkten zu größerer Effizienz zu verhelfen.

Der Monopolkommission ist darin zu folgen, daß Zusammenschlüsse in der Spitzengruppe des Oligopols für kleine und mittlere Unternehmen, die im wettbewerblichen Umfeld des Oligopols tätig sind, die Gefahr der Verdrängung durch Preiswettbewerb wesentlich erhöhen können. Insofern sollte bei sogenannten Aufholfusionen eine eingehende Einzelanalyse vorgenommen werden, die auch das den beteiligten Unternehmen zur Verfügung stehende Ressourcenpotential und dessen Auswirkungen auf mittelständische Wettbewerber berücksichtigt.

Ähnliches gilt für die wettbewerbliche Bewertung der Auswirkungen von Überkapazitäten. Rückschlüsse von Überkapazitäten auf fortbestehenden wesentlichen Binnenwettbewerb zwischen Oligopolisten erscheinen nur dann begründet, wenn es sich – dem strukturellen Ansatz der Fusionskontrolle entsprechend – um längerfristige, strukturbedingte Überkapazitäten handelt und die besonderen Marktstrukturen innerhalb und außerhalb des Oligopols nach den Feststellungen im Einzelfall wesentlichen Binnenwettbewerb erwarten lassen.

24. Mit einer aufschlußreichen Auswertung bedeutender Zusammenschlußfälle hat die Monopolkommission aufgezeigt, daß Fusionen nicht generell geeignet sind, die Freisetzung von Arbeitskräften zu verhindern, selbst wenn sich das erworbene Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befand und sanierungsbedürftig war. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, daß unterlassene Anpassungen an Nachfrageänderungen, unzureichende Bereinigungen von Produktionsprogrammen und vernachlässigte Rationalisierungsmaßnahmen auch nach der Fusion

von übernehmenden Unternehmen nachgeholt werden müssen. Die erwartete Beschäftigungsentwicklung konnte in keinem der untersuchten Fälle mit vertretbaren Fehlertoleranzen prognostiziert werden (Tz. 452 ff.).

Die Untersuchung bestätigt die auch von der Bundesregierung vertretene Auffassung, daß die Sicherheit der Arbeitsplätze und ein hoher Beschäftigungsstand nicht mit wettbewerbsbeschränkenden Unternehmenszusammenschlüssen erkaufte, sondern mittel- und längerfristig erfolgreich nur mit gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen gewährleistet werden können. Das Ergebnis der Analyse ist ein weiteres Indiz dafür, daß im Einzelfall die Beschäftigung eher durch konjunkturelle Entwicklungen, einzelwirtschaftliche Rationalisierungsentscheidungen oder andere Ein-

flüsse als den Unternehmenszusammenschluß selbst bestimmt wird.

Wettbewerbsschädliche Zusammenschlüsse stellen daher keinen geeigneten Beitrag zu einer dauerhaft effizienten Beschäftigungspolitik dar. Die unternehmerische Aufgabe, in Sanierungsfällen sozial tragbare Lösungen zu finden, darf nicht durch Fusionen mit negativen Wettbewerbswirkungen, deren Folgen letztlich alle Bürger zu tragen hätten, auf die Allgemeinheit verlagert werden. Die Entscheidungspraxis des Bundesministers für Wirtschaft in den Verfahren der Ministererlaubnis nach § 24 Abs. 3 GWB entspricht diesen Grundsätzen, die auch zuletzt in dem Fusionsfall VEBA/BP wieder zum Ausdruck gebracht worden sind.

IV. Banken und Konzentration

(Zu Kapitel IV des Gutachtens)

25. In ihrem Ersten Hauptgutachten hat die Monopolkommission die horizontale Konzentration des Bankensektors dargestellt. Im Anschluß daran hat sie nun die marktübergreifenden Verflechtungen der Banken mit den übrigen Wirtschaftsbereichen untersucht.

Die gebündelten Einwirkungsmöglichkeiten der Banken, die sich u. a. aus Anteilsbesitz, dem Vollmachtstimmrecht und der Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten ergeben, sind zusammen mit dem Einfluß aus der Kreditgewährung gesamtwirtschaftlich von erheblicher Bedeutung. Die Bundesregierung begrüßt es deshalb, daß ihr mit dem vorliegenden Beitrag der Monopolkommission und dem in Kürze zu erwartenden Bericht der Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ wichtige Orientierungshilfen an die Hand gegeben werden, um, soweit erforderlich, störenden Machtzusammenballungen in der Kreditwirtschaft entgegenwirken zu können. Angesichts des engen sachlichen Zusammenhangs der Vorschläge beider Kommissionen empfiehlt es sich, beide Untersuchungen gemeinsam zu würdigen. Die Bundesregierung wird deshalb – wie bereits in ihrer Äußerung zum Ersten Hauptgutachten der Monopolkommission angekündigt – erst nach Prüfung des Berichts der Studienkommission über etwaige Maßnahmen entscheiden.

26. Die Monopolkommission gelangt zu der Schlußfolgerung, daß der Einfluß der Kreditwirtschaft auf die gesamtwirtschaftlich bedeutsame Gruppe der 100 größten Aktiengesellschaften ein erhebliches wettbewerbspolitisches Problem darstellt (Tz. 503 bis 554).

Sie zeigt auf, daß – bei rund einem Fünftel der untersuchten Gesellschaften – mehr als 5 % des Anteilsbesitzes in der Hand einer oder mehrerer Banken lagen; bei über der Hälfte der Gesellschaften (56 %) übten die verschiedenen Kreditinstitute mehr als 5 % der auf der Hauptversammlung ausgeübten Stimmen aus. Banken hatten in 30 % der Fälle die

Stimmenmehrheit inne und bei weiteren 11 % zumindest eine Sperrminorität (Tz. 521). (Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Banken bei einem Teil der Vollmachtstimmen durch Einzelanweisungen gebunden sind.) Rund 15 % der Aufsichtsratsmandate entfielen auf Angehörige von Kreditinstituten, wobei in fast jedem dritten Unternehmen der Aufsichtsratsvorsitzende gestellt wurde (Tz. 529 ff.). Als Tendenz stellt die Kommission heraus, daß Stimmenanteile und Aufsichtsmandate vor allem bei den größeren Unternehmen eine Rolle spielen. Im Verhältnis zum übrigen Kreditgewerbe besaßen die Großbanken eine herausragende Position (Tz. 526 ff.).

Vor diesem Hintergrund und unter Hinweis auf die in den USA geltenden Beschränkungen wiederholt die Monopolkommission ihren Vorschlag, den Kreditinstituten künftig – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – den Eigenerwerb von Anteilsrechten an Nichtbanken, soweit er 5 % des Kapitals übersteigt, zu untersagen bzw. die über 5 % hinausgehenden Stimmrechte aus höheren Beteiligungen ruhen zu lassen (Tz. 599 ff.). Des weiteren regt sie an, den Einfluß der Banken durch eine verbesserte Publizität transparenter zu machen: Es sollten in den Geschäftsberichten der Beteiligungsunternehmen Vollmachtstimmrechte und Eigenbesitz der einzelnen Kreditinstitute von jeweils mehr als 5 % sowie die Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten durch Bankangehörige veröffentlicht werden (Tz. 509).

27. Die Bundesregierung hält eine Beschränkung des Anteilsbesitzes der Kreditinstitute an Nichtbanken auf einen bestimmten Prozentsatz des Kapitals der einzelnen Beteiligungsunternehmen für einen denkbaren Weg, um Einflußmöglichkeiten und darauf eventuell beruhende Wettbewerbsvorteile von Kreditinstituten abzubauen.

Auch die gegenwärtige Regelung des Depotstimmrechts sollte überdacht werden. Zu Recht weist allerdings die Monopolkommission darauf hin, daß eine

Änderung des Depotstimmrechts wegen der geringen Aktivität der Kleinaktionäre problematisch ist. Es bleibt abzuwarten, ob über die Vorschläge der Monopolkommission zur Publizitätsverbesserung hinaus die Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ materielle Verbesserungen zur Stimmrechtsvertretung auf den Hauptversammlungen der deutschen Aktiengesellschaften empfiehlt.

28. Zur Anwendung der Fusionskontrolle im Bankensektor führt die Monopolkommission aus, daß Zusammenschlüsse nur unzureichend erfaßt werden konnten (Tz. 556 ff.). Obwohl sich Kreditinstitute an 10,5 % aller nach § 23 GWB angezeigten Zusammenschlüssen beteiligten, sei kein einziger Zusammenschluß untersagt worden. Zwar habe die Bedeutung der Interbankfusion abgenommen; demgegenüber hätten Zusammenschlüsse zwischen Banken und Nichtbanken deutlich an Gewicht gewonnen. Rund ein Viertel aller Fälle waren der Kontrolle deshalb entzogen, weil es sich um Anschlußfusionen mit kleineren Unternehmen mit bis zu 50 Mio DM Jahresumsatz handelte (Tz. 557). Nach Ansicht der Bun-

desregierung darf allerdings bei der Beurteilung dieser Fakten nicht übersehen werden, daß die Zahl der angezeigten Zusammenschlüsse und das Ausbleiben von Untersagungsverfügungen für sich allein noch keine gesicherten Schlußfolgerungen für die Funktionsfähigkeit der Fusionskontrolle erlaubt. Vielmehr ist ergänzend zu berücksichtigen, daß auch nach dem von der Monopolkommission verlegten statistischen Material im Berichtszeitraum der Jahre 1976/1977 eine größere Anzahl kritischer Fälle wie beispielsweise Großzusammenschlüsse oder Aufkäufe marktbeherrschender Unternehmen durch Banken, nicht zu verzeichnen waren.

Angesichts des relativ großen Umfangs der Zusammenschlußtätigkeit der Kreditwirtschaft, auf deren Problematik die Monopolkommission zu Recht hingewiesen hat, wird die Bundesregierung die weitere Entwicklung in diesem Sektor aufmerksam beobachten und dabei ihr besonderes Augenmerk auf die kapitalmäßige und personelle Verflechtung der Kreditinstitute mit großen Unternehmen außerhalb des Bankbereichs richten.

V. Unternehmenskonzentration und konjunkturelle Entwicklung (Zu Kapitel V des Gutachtens)

29. Vor dem Hintergrund der seit dem Beginn der 70er Jahre auch in der Bundesrepublik eingehend diskutierten These, die staatliche Konjunktur- und Stabilitätspolitik müsse dem Nebeneinander von wettbewerblichen Märkten einerseits und vermachteten Teilbereichen andererseits, der sogenannten dualen Wirtschaftsstruktur, verstärkt Rechnung tragen, hat die Monopolkommission mit Hilfe eines Untersuchungsauftrags an das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung den Einfluß der Konzentration auf das Verhalten der Unternehmen im Konjunkturablauf näher analysiert (Tz. 611 ff.). Dabei ist es – wie die Kommission darlegt – nicht gelungen, einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Konzentrationsgrad der Wirtschaftszweige und der Veränderung der Preise, Löhne, Investitionen und Produktivität im Konjunkturablauf nachzuweisen (Tz. 623–630). Es konnte deshalb weder die Dualitätsthese von der Existenz zweier, sich nach dem Konzentrationsgrad konjunkturell unterschiedlich verhaltender Wirtschaftsbereiche verifiziert noch eine empirisch fundierte Antwort auf die Frage gefunden werden, ob und inwieweit die Wettbewerbspolitik geeignet ist, die Wirksamkeit staatlicher Stabilitätspolitik zu erhöhen. Die Kommission betrachtet dieses Ergebnis allerdings als vorläufig, da zahlreiche statistische und methodische Probleme noch nicht gelöst werden konnten. Sie beabsichtigt, den aufgeworfenen Fragen weiter nachzugehen (Tz. 635).

30. Die Bundesregierung sieht sich durch die begrüßenswerte Untersuchung der Monopolkommission in ihrer bisherigen Skepsis gegenüber der sog. Dualitätsthese bestärkt. Dies heißt nicht, daß sie eine stärkere Unternehmenskonzentration aus konjunkturpolitischer Sicht als unbedenklich betrachtet. Dies wäre schon insofern fragwürdig, als sich an-

hand ausgewählter Beispiele zeigen läßt, daß Großunternehmen im Einzelfall durchaus eine der Gleichgewichtstheorie zuwiderlaufende, stabilitätspolitisch negativ zu wertende Preispolitik betrieben haben. Vielmehr richten sich die Bedenken – unabhängig von der Ausgangsfrage eines möglicherweise positiven Zusammenhangs zwischen Vermachtungsgrad der Wirtschaft und konjunkturellem Unternehmensverhalten – gegen die mit dem Dualitätskonzept verbundene Schlußfolgerung, nach der sich inflationäre Entwicklungen zwar auf wettbewerblich strukturierten Märkten mit dem herkömmlichen geld- und fiskalpolitischen Instrumentarium bekämpfen ließen, jedoch die von privater Marktmacht gesetzten Preise nur durch partiell ansetzende staatliche Preiseingriffe zu kontrollieren seien.

Demgegenüber hält die Bundesregierung an dem bisher verfolgten globalen stabilitätspolitischen Konzept fest. Sie ist der Auffassung, daß die Dualitätsthese mit dem Postulat einer dualen Wirtschaftsstruktur, die auch durch die breit angelegte Analyse der Kommission nicht bestätigt werden konnte, keine brauchbare Grundlage für eine Revision der bisherigen konjunkturpolitischen Praxis darstellt. Diese Überzeugung wird auch durch eine weitere Untersuchung erhärtet, die das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln unter dem Titel „Kritische Analyse neuer Formen des Preisdirigismus“ im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft erstellt hat.

Unter Berücksichtigung empirischer Untersuchungen zum praktischen Experiment der Vereinigten Staaten, die – ausgerichtet am Dualitätskonzept – zwischen 1971 und 1974 ein detailliertes Programm partieller Preiskontrollen durchführten, gelangt die Studie zu der Schlußfolgerung, daß diese Variante

der Stabilisierungspolitik zu keinem eindeutig reduzierten Anstieg des Preisniveaus geführt habe. Darüber hinaus seien durch diese Politik auf einzelnen Märkten Ineffizienzen und Allokationsstörungen aufgetreten, die den Stabilisierungserfolg einer direkten preispolitischen Kontrolle vermachteter Wirtschaftsbereiche zusätzlich verringert hätten.

Überdies kann nicht übersehen werden, daß der theoretische Ansatz partieller Preiskontrollen nach der Dualitätsthese erhebliche konzeptionelle Mängel aufweist. Eine grundsätzliche Schwierigkeit ergibt sich aus der Notwendigkeit, wettbewerblich strukturierte und vermachtete Teilbereiche in einer Volkswirtschaft voneinander zu trennen, was weder vom theoretischen Ansatz her, noch in der politischen Praxis befriedigend zu bewältigen ist. Ferner hält auch die für das Dualitätskonzept notwendige Prämisse der Autonomie von wettbewerblichen und vermachteten Wirtschaftsbereichen einer näheren Nachprüfung nicht stand. Auch bei strikter Anwendung von Preiskontrollen sind inflationäre Übertragungseffekte auf oligopolpolitische Bereiche der Wirtschaft nicht auszuschließen, andererseits werden preispolitisch reglementierte Anbieter vermehrt auf nicht kontrollierte Märkte drängen. Im Endeffekt müßten die Preiskontrollen ganz aufgehoben oder ihr Anwendungsbereich permanent erweitert werden.

Diese Überlegungen und der empirische Befund führen zu dem Ergebnis, daß es nicht ratsam sein kann, die Politik am Dualitätskonzept auszurichten. Das gilt sowohl für die Stabilitätspolitik als auch für andere Politikbereiche, wie z. B. die sektorale Strukturpolitik, auf die dieses Konzept in der aktuellen Diskussion der jüngsten Zeit projiziert worden ist. Auf der anderen Seite wird deshalb natürlich eine aktive Wettbewerbspolitik nicht überflüssig, die der Kon-

junkturpolitik durchaus einen wünschenswerten Flankenschutz bieten kann, indem sie allgemein auf flexible wettbewerbliche Strukturen einwirkt.

31. Angesichts der erheblichen statistischen und methodischen Restriktionen, mit denen die Monopolkommission konfrontiert war, ist sich die Bundesregierung bewußt, daß mit der vorliegenden Untersuchung noch keine abschließende Antwort auf die Frage gefunden ist, inwieweit die Wettbewerbspolitik in der Lage ist, die Effizienz staatlicher Konjunkturpolitik zu steigern. Sie begrüßt daher die Absicht der Kommission, die Problematik weiterzuverfolgen. Dabei dürfte die Neuerung der Statistik des Produzierenden Gewerbes zu einer Verbesserung der Datenlage führen und im Laufe der Zeit die Schwierigkeiten der Datenbeschaffung überwinden helfen. Bei den weiteren Arbeiten wäre vor allem die Frage zu klären, ob die in der Untersuchung hypothetisch unterstellten Kausalbeziehungen in ihrer Ausschließlichkeit und Isoliertheit aus konjunkturpolitischer Sicht überhaupt sinnvoll sind. Denn viele der hier analysierten konjunkturpolitischen Indikatoren, wie die Kapazitätsauslastung oder die Beschäftigungslage, werden stärker von „anderen“ Faktoren beeinflusst als durch den Konzentrationsgrad der Branche. Ferner müßten die auf Rangkorrelationen beruhende Untersuchungsmethode sowie das verwendete Konzentrationsmaß überdacht werden, da sie zwar verhältnismäßig einfach anzuwenden, jedoch nicht eindeutig interpretierbar sind. Schließlich ist auch fraglich, ob die bei der Datenaufbereitung erfolgte Aggregation statistischer Zahlen, soweit sie sich auf Jahresdaten stützt, noch konjunkturpolitisch brauchbare Ergebnisse zuläßt. Angesichts dieser Schwierigkeiten geht die Bundesregierung davon aus, daß sich die bestehenden methodischen und statistischen Probleme nur längerfristig lösen lassen werden.

VI. Patente und Konzentration (Zu Kapitel VI des Gutachtens)

32. Die Monopolkommission kommt aufgrund der Daten, die sie über die Patent- und Unternehmenskonzentration erhoben hat, zu der Schlußfolgerung, daß der Gesetzgeber die materielle Beurteilung von einseitigen und mehrseitigen Paketlizenzen weiterentwickeln sollte (Tz. 672). Zu Recht weist die Kommission dabei selbst auf die eingeschränkte Erhebungsbasis ihrer Untersuchung hin, die kein abschließendes Urteil gestatte (Tz. 639) und deren Analyse zu statistisch verzerrten Ergebnissen führen könne (Tz. 645).

Die Bundesregierung geht mit der Monopolkommission davon aus, daß die Auswirkungen des Patentsystems auf die Innovationskonkurrenz einer kontinuierlichen Beobachtung bedürfen, um vor allem auch die Vereinbarkeit der für die Lizenzpraxis geltenden Wettbewerbsregelungen mit den Erfordernissen des Forschungs- und Entwicklungswettbewerbs sicherzustellen. Bisher vorliegende Untersuchungen, etwa die Konzentrationsenquete aus dem

Jahre 1964 oder die im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel durch das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung gefertigte Studie zur Thematik „Patentwesen und technischer Fortschritt“, haben nach Auffassung der Bundesregierung allein noch nicht die Notwendigkeit belegt, aus wettbewerbspolitischen Gründen gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.

33. Die Möglichkeiten nationaler gesetzgeberischer Maßnahmen müssen in diesem Bereich zudem die europäische und internationale Einbettung des Patentwesens berücksichtigen. So sind für die Europäische Gemeinschaft inzwischen die Arbeiten zur Schaffung eines gemeinschaftlichen Patentsystems für die Mitgliedstaaten durch das Übereinkommen über das europäische Patent für den Gemeinsamen Markt, das dem Bundestag zur Zustimmung zugeleitet worden ist und mit dem Folgeänderungen auch für das PatG verbunden sind (Drucksache 8/2087), zu einem positiven Abschluß gelangt. Im internationa-

len Bereich ist auf die Pariser Verbandsvereinbarung zum Schutz des gewerblichen Eigentums hinzuweisen, die Zwangseingriffe in Patente nur unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt. Die Problematik des Verhältnisses von Patentschutz und Wettbewerbsschutz wird gegenwärtig auch im Rahmen der VN-Konferenz über einen Verhaltenskodex für den Technologietransfer sowie der Erörterungen über den von der EG-Kommission vorgelegten Entwurf einer GruppenfreistellungsVO für bestimmte Patentlizenzvereinbarungen behandelt.

34. Die Bundesregierung hält aber trotz der nur eingeschränkt bestehenden nationalen Handlungsspielräume ein verbessertes Faktenwissen über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Patentwesens für erforderlich, um etwaige Fehlentwicklungen von vornherein so weit wie möglich verhindern zu können. Es ist daher beabsichtigt, durch den Bundesminister für Wirtschaft ein Forschungsvorhaben zu vergeben, das die Auswirkungen des Patentschutzes und der Lizenzvergabepraxis auf den Wettbewerb in ausgewählten Wirtschaftsbereichen unter besonderer Berücksichtigung der Marktsituation kleiner und mittlerer Unternehmen zum Gegenstand haben soll. Eine derartige Untersuchung könnte das von der Monopolkommission vorgelegte Datenmaterial im Hinblick auf entsprechende Angaben für kleine und mittlere Unternehmen erweitern und damit eine größere Repräsentativität der Daten schaffen.

35. Die Monopolkommission stellt fest, daß größere Unternehmen tendenziell mehr Patente besitzen als kleinere (Tz. 654) und daß diese Tendenz zudem in der Regel mehr mit der steigenden Beschäftigtenzahl korreliert als mit der steigenden Umsatzhöhe (Tz. 648). Ferner legt sie dar, daß die befragten Großunternehmen wesentlich mehr Erfindungen angemeldet haben, als sie Patente halten (Tz. 657). Die Kommission weist zur Erklärung dieser Erscheinungen darauf hin, daß größere Unternehmen eher als kleinere in der Lage sind, gesonderte Forschungs- und Patentabteilungen zu betreiben (Tz. 655).

Bei der Bewertung dieser Aussagen darf nach Auffassung der Bundesregierung zunächst nicht übersehen werden, daß gerade der Anteil der kleinen und mittleren Unternehmen an wichtigen Erfindungen sehr hoch ist. Rein quantitative Untersuchungen vermögen naturgemäß über die wirtschaftliche Bedeutung der Erfindungen nichts auszusagen.

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen Unternehmensgröße und Patentbesitz muß vor allem aber auch die ausschlaggebende Bedeutung des Gesetzes über Arbeitnehmererfindungen berücksichtigen. Dieses Gesetz, das den Ausgleich der Zielsetzungen von Arbeitsrecht und Patentrecht in einer international anerkannten Weise herbeigeführt, erhält seine besondere Bedeutung dadurch, daß der größte Teil aller patentierten Erfindungen von Arbeitnehmern im Rahmen ihrer Tätigkeit in einem Unternehmen gemacht wird. Für die Unternehmen kann sich das Gesetz als ein faktischer Zwang auswirken, die von ihren Arbeitnehmern gemachten Erfindungen auch zum Patent anzumelden. Hieraus erklärt sich zu

einem großen Teil die hohe Zahl von Patentanmeldungen bei Unternehmen mit hoher Beschäftigtenzahl.

36. Die Monopolkommission folgert aus der von ihr festgestellten Patentkonzentration, daß es den an Paketlizenzen beteiligten Großunternehmen mit dieser Lizenzierung eher um die Abstimmung von Verhaltensweisen oder die Abgrenzung von Interessengebieten als um die Erzielung möglichst hoher Lizenzeinnahmen gehe (Tz. 671). Eine solche Schlußfolgerung wird aber durch die vorgelegten Daten nicht ausreichend belegt. Zwar ist nicht auszuschließen, daß im Einzelfall die genannte Motivation den Abschluß eines Vertrages, in dem ganze Pakete von Lizenzen lizenziert werden, beherrscht. Auf der anderen Seite gibt es eine Vielfalt von wirtschaftlichen und technologischen Gründen, die Paketlizenzverträge notwendig machen. Nicht jedes lizenzierte Patent verkörpert auch ein verkäufliches Produkt. Die meisten Erfindungen verbessern nur Teile bereits vorhandener Erzeugnisse oder Verfahren. Das Institut des Zusatzpatents trägt gerade diesem Sachverhalt Rechnung. Die Notwendigkeit, das Erfundene als eine technische und wirtschaftliche Einheit in einen für den Markt geeigneten Verwertungszustand zu bringen, ist in der Regel der Grund dafür, daß die Patente dann zu einem Lizenzpaket zusammengefaßt werden, womit zumeist auch den Wünschen des Lizenznehmers entsprochen wird.

Auch die Schlußfolgerung der Monopolkommission, daß in patentintensiven Industrien den Paketlizenzen ausschlaggebende Bedeutung zukomme (Tz. 672), ist in dieser allgemeinen Aussage durch die vorgelegte Untersuchung nicht ausreichend belegt.

Die von der Kommission durchgeführte Erhebung weist aus, daß die Lizenzierungsrate der Großunternehmen in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich ist. Zu welchem Anteil die Patentlizenzen in Paketen transferiert wurden, wurde nicht ermittelt. Auch wird nicht die Bedeutung von Paketlizenzen für mittelständische Unternehmen derselben Branchen berücksichtigt. Bei dieser Sachlage kann nicht in genereller Form auf eine ausschlaggebende Bedeutung der Paketlizenzen für die patentintensiven Industrien geschlossen werden.

Auch die Annahme, Paketlizenzen erfassen in der Regel ganze technische Anwendungsgebiete (Tz. 672), läßt sich aus den vorgelegten Daten nicht verifizieren. Die Feststellung der Kommission, daß die Mehrzahl der befragten Unternehmen, soweit sie überhaupt Patentlizenzen vergaben, bis zu zehn und eine Minderheit sogar mehr als zehn Patente an jeweils denselben Lizenznehmer überlassen hatten, vermag diesen Schluß noch nicht zu rechtfertigen. Vielmehr können es häufig andere, insbesondere technologische Gründe sein, die die Trennung und spätere Zusammenfassung mehrerer Patente (darunter auch Zusatzpatente) in einem Lizenzvertrag nahelegen.

37. Die vorgelegten Daten der Monopolkommission vermögen daher nach Auffassung der Bundesregierung einen unmittelbaren gesetzgeberischen Hand-

lungsbedarf allein nicht zu belegen. Eine weitere Beobachtung der Auswirkungen der Lizenzpraxis auf die Wettbewerbsverhältnisse bleibt aber notwendig, wofür das beabsichtigte Forschungsvorhaben (siehe Ziffer 34) als Grundlage dienen soll.

Die von der Kommission empfohlene Einführung einer generellen Meldepflicht für Patentlizenzen dürfte aber schon wegen des damit verbundenen Massenproblems keine angemessene Lösung darstellen. Ein solcher Eingriff in die lizenzvertraglichen Beziehungen ließe sich zudem solange nicht rechtfertigen, wie ein Schutzbedürfnis insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen nicht konkret

nachgewiesen ist. Eine allgemeine Meldepflicht würde wegen der Vielzahl der in Betracht kommenden Verträge zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen, der sich auf die Lizenzvergabe hemmend auswirken müßte, und würde daher eine von der Sache her nicht gebotene übermäßige Reglementierung darstellen. Es bestünde darüber hinaus die Gefahr, daß der Transfer von Technologie durch diese Überwachung erschwert und insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen durch die damit verbundene Komplizierung des Lizenzverkehrs weiter belastet würden. Das liegt auch nicht im Interesse des zu schützenden Wettbewerbs.

VII. Konzentration im Pressewesen (Zu Kapitel VII des Gutachtens)

38. Auf der Grundlage der ersten amtlichen Pressestatistik des Bundes hat die Monopolkommission nach dem Vorbild ihrer industriellen Konzentrationsanalyse nun auch für Kernbereiche der periodischen Presse fortschreibungsfähige Konzentrationsraten ermittelt (Tz. 711 ff.). Sie benutzte dazu Daten über Anteile rechtlich selbständiger Verlage am Gesamtumsatz und über Anteile von Verlagsobjekten an der gesamten Auflage der verschiedenen Presseerzeugnisse. Die Monopolkommission weist zugleich auf die statistisch-methodischen Probleme hin (Tz. 707 ff.), die insbesondere zu einer systematischen Unterschätzung des Konzentrationsstandes in der Presse führten; sie hält jedoch den gewählten Ansatz trotz erkannter Unvollkommenheiten prinzipiell für geeignet, Konzentrationsbewegungen in angemessener Weise zu erfassen.

39. Die Bundesregierung begrüßt die Initiative der Monopolkommission, das konzentrationsstatistische Instrumentarium nun auch für den Pressebereich nutzbar zu machen und damit einen weiteren Grundstein für eine fortlaufende Analyse der Pressekonzentration zu legen. Sie geht davon aus, daß der Ausbau der Datenbasis, insbesondere die Entwicklung von Zeitreihen sowie methodische Verfeinerungen künftig differenziertere Aussagen zur Pressekonzentration ermöglichen werden: Eine vertiefende Untersuchung der Pressestrukturen wird sich wohl auch längerfristig nicht allein an Konzentrationsraten orientieren können, die – wie auch die Kommission hervorhebt – nur begrenzt aussagefähig sind, sondern sie wird darüber hinaus ergänzende Kriterien heranziehen müssen. Dabei kommt einer näheren Betrachtung der räumlichen Marktunterschiede der einzelnen Periodika besondere Bedeutung zu. So werden die Entwicklungsmöglichkeiten von Zeitungen vielfach nicht primär von ihrer absoluten Betriebsgröße, sondern oft stärker noch von ihrer Stellung in ihrem Kernverbreitungsgebiet bestimmt; ein Sachverhalt, der bei Einschätzung der Konzentration nicht außer Betracht bleiben darf. Unter Berücksichtigung solcher Zusammenhänge ist die Bundesregierung in ihren Berichten über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978) – Medienbericht – Drucksache

8/2264, insbesondere Abschnitt B. I.5, S. 50 ff.) sowie über die Erfahrungen mit der Fusionskontrolle bei Presseunternehmen (Drucksache 8/2265, Zweites Kapitel, S. 4 ff.) für einzelne Pressebereiche zu differenzierten Feststellungen über Stand und Verlauf der Pressekonzentration gelangt.

40. Die Monopolkommission geht auf Grund der Angaben der Michelkommission (Drucksache V/2120) und des Berichts der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974) (Drucksache 7/2104) von einem ständigen Trend zur Konzentration bei den Zeitungsverlagen und Ausgaben von Tageszeitungen aus (Tz. 703). Sie hat bei der Bewertung der Konzentrationsraten in einzelnen Sparten des Pressewesens das für Industriezweige entwickelte Schema angewandt. Danach stuft sie die Umsatzkonzentration im Zeitungsbereich als mäßig ein, wohingehend sie die Umsatzkonzentration im Zeitschriftensektor als deutlich höher konzentriert bezeichnet (Tz. 712). Der ungewöhnlich hohen Auflagenkonzentrationsrate der Straßenverkaufszeitungen steht nach ihrer Feststellung eine mäßige der Abonnementzeitungen gegenüber (Tz. 718).

Die Bundesregierung sieht in der Bewertung der verschiedenen sektoralen Konzentrationsraten ein zentrales Problem, zu dessen Lösung auch die Entwicklung einer Typologie der Konzentration, die auch die tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse widerspiegelt, beitragen kann. Die von der Monopolkommission für einzelne Pressebereiche ermittelten Konzentrationsstufen bleiben, so lange es an einem ausreichenden Marktbezug fehlt, einer materiellen Interpretation kaum zugänglich.

41. Die Bundesregierung hat die Monopolkommission gebeten, zur Verbesserung der Transparenz im Pressewesen ein Sondergutachten über „Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Presse unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligungsverhältnisse bei Presseunternehmen“ zu erstatten. Die Bundesregierung bedauert, daß ihr Appell an die Verbände, sich gegenüber ihren Un-

ternehmen für eine umfassende Beteiligung einzusetzen, nicht das erwartete Endergebnis gebracht hat und die von der Kommission durchgeführte Erhebung wegen unzureichender Mitwirkung der befragten Zeitungs- und Zeitschriftenverlage nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Zwar sieht die Bundesregierung durchaus, daß gerade kleine und mittlere Presseunternehmen durch Befragungen aller Art nicht unerheblich belastet sind. Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, daß eine bessere Transparenz der Pressestrukturen nicht nur im Interesse der Wettbewerbspolitik, sondern auch der Pressewirtschaft liegt.

Nach Auffassung der Bundesregierung bleibt es daher auch weiterhin eine wichtige Aufgabe, hier zu besseren Erkenntnissen zu gelangen. Einen hilfreichen Beitrag dazu könnte auch eine schrittweise Realisierung des Untersuchungsprogramms der Monopolkommission unter Fortentwicklung der bisherigen methodischen Ansätze der Pressekonzentrationsforschung (z. B. Auswertung von Stichtagsammlungen oder Handelsregistrauszügen) leisten.

42. Demgegenüber beurteilt die Bundesregierung mit Zurückhaltung die von der Monopolkommission vorgetragene Anregung, entweder der Kommission selbst ein Enqueterrecht einzuräumen oder aber die Erhebung und Darstellung des Anteilsbesitzes sowie der Kapitalverflechtungen bei Presseunternehmen in die amtliche Pressestatistik aufzunehmen (Tz. 701).

Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen hält die Bundesregierung – wie schon in ihrer Stellungnahme zum Ersten Hauptgutachten der Monopolkommission ausgeführt – die Schaffung eines pressespezifischen oder auch allgemeinen Enqueterrechts auch weiterhin nicht für gerechtfertigt. Angesichts der damit verbundenen wirtschaftlichen Belastungen käme die Einführung eines solchen Instruments, das aus guten Gründen auch dem Bundeskartellamt und anderen öffentlichen Institutionen vorenthalten worden ist, erst für den Fall in Betracht, daß die notwendige Informationsbeschaffung durch mangelnde Auskunftsbereitschaft der Unternehmen nachhaltig und systematisch verhindert wird.

Nach Auffassung der Bundesregierung stellt die vorgeschlagene Erweiterung der Pressestatistik keine zweckmäßige Alternative für das Enqueterrecht dar. Denn die vollständige Darstellung von Kapitalverflechtungen bei Presseunternehmen ließe sich kaum durchführen, ohne auch einzelne Beteiligungsverhältnisse offenzulegen. Dies würde jedoch mit dem im Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke enthaltenen Grundsatz der Geheimhaltung kollidie-

ren. Zudem liefe es den derzeitigen Bemühungen der Bundesregierung zuwider, im Bereich der Bundesstatistik zu Vereinfachungen zu gelangen (vgl. u. a. Entwurf eines „Statistikbereinigungsgesetzes“, Drucksache 8/25 18).

43. Die Monopolkommission hat – gestützt auf die Studie eines internationalen Forschungsinstituts – die Auswirkungen der neuen Zeitungstechnik auf die Pressekonzentration untersucht (Tz. 726 ff.) und damit ein wichtiges Problem aufgegriffen, das nach Auffassung der Bundesregierung für den Strukturwandel im Pressebereich von weitreichender Bedeutung ist. Die neuen Setztechniken und Redaktionssysteme in Verbindung mit der elektronischen Datenverarbeitung ermöglichen es, insbesondere die Herstellung von Presseerzeugnissen von der Texteingabe über Satz, Umbruch und Druck bis hin zum Vertrieb, in einem bisher noch nicht dagewesenen Ausmaß zu rationalisieren. Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, die kommenden Neuerungen seien im wesentlichen konzentrationsneutral (Tz. 742 ff.). Sie geht davon aus, daß auf Grund der Möglichkeiten, die neuen Techniken den unterschiedlichen Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der Presseunternehmen fast jeder Größenordnung anzupassen, eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen und publizistischen Vielfalt nicht zu erwarten sei.

Die Bundesregierung begrüßt den Beitrag der Monopolkommission zur Klärung dieses Problemkreises.

Eine definitive Aussage darüber, in welcher Richtung und in welchem Ausmaß die zu erwartenden weitreichenden technischen Umstellungen den Wandel der Betriebsgrößenstruktur in den einzelnen Pressezeigen beeinflussen werden, hält sie wegen der ambivalenten Wirkung der Neuerungen derzeit noch nicht für möglich. Sicherlich wird die neue Technik auch kleineren Presseunternehmen umfangreiche Einsparungsmöglichkeiten eröffnen. Andererseits läßt sich noch nicht genau abschätzen, ob und in welcher Richtung sich der Kostenvorsprung der Großbetriebe (Mengendegression der Stückkosten) dadurch ändern wird. Das gleiche gilt für Probleme und Risiken der Beschäftigungssituation, für die Konsequenzen etwaiger Überkapazitäten oder das Eindringen von Großunternehmen in lokale Presse- und Anzeigenmärkte mit Hilfe neuer Dezentralisierungsverfahren (z. B. Fernsatz- und Satellitendruck). Die Bundesregierung verweist insoweit auf ihre Ausführungen in ihrem Bericht über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978) – Medienbericht – (vgl. Drucksache 8/2264, S. 32 f. und S. 38 f.).

**Zweites Hauptgutachten der Monopolkommission
gemäß § 24 b Abs. 3 und 5 Satz 1 GWB**

– Kurzfassung –

(wörtlicher Auszug aus dem im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erschienenen Gesamtgutachten)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einführung	
<i>A. Der Auftrag und seine Durchführung</i>	16
1. Der Auftrag der Monopolkommission	16
2. Die Durchführung des Auftrags	17
<i>B. Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	19
1. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie	19
2. Stand und Entwicklung der Konzentration im Bereich von Großunternehmen	20
3. Die Anwendung der Vorschriften der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle	22
4. Banken und Konzentration	27
5. Unternehmenskonzentration und konjunkturelle Entwicklung	29
6. Patente und Konzentration	29
7. Konzentration im Pressewesen	30

Einführung

A. Der Auftrag und seine Durchführung

1. Der Auftrag der Monopolkommission

1. Die Monopolkommission soll gemäß § 24 b Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) „in ihrem Gutachten den jeweiligen Stand der Unternehmenskonzentration sowie deren absehbare Entwicklung unter wirtschafts-, insbesondere wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten beurteilen und die Anwendung der §§ 22 bis 24 a würdigen. Sie soll auch nach ihrer Auffassung notwendige Änderungen der einschlägigen Bestimmungen dieses Gesetzes aufzeigen“. ¹⁾

2. In diesem Gutachten setzt die Monopolkommission die folgenden Untersuchungen aus dem ersten Hauptgutachten fort ²⁾:

- Stand und Entwicklung der Konzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie,
- die hundert größten Unternehmen,
- die Anwendung der Vorschriften zur Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und zur Fusionskontrolle,
- Banken und Konzentration.

Daneben behandelt sie die Themen:

- Konjunktur und Konzentration,
- Patente und Konzentration.

Auf Ersuchen der Bundesregierung hat sie darüber hinaus die Zusammenhänge zwischen

- Presse und Konzentration untersucht.

3. In *Kapitel I* wird die Konzentrationsuntersuchung des ersten Hauptgutachtens fortgeschrieben. Mit Hilfe von Konzentrationskennziffern wird das Ausmaß der horizontalen Unternehmenskonzentration dargestellt. Die Untersuchung basiert auf den Daten der amtlichen Industriestatistik, die eine Abgrenzung der einzelnen Märkte nur unvollkommen nach Industrieklassen und -gruppen zuläßt. Die untersuchten Industrieklassen stellen jedoch die zur Zeit bestmögliche Annäherung an die relevanten Märkte dar.

4. Die auf Wirtschaftszweige bezogene Untersuchung der horizontalen Konzentration vernachlässigt die Wettbewerbswirkungen, die von vertikal und konglomerat integrierten Unternehmungen ausgehen. Mit den zur Zeit verfügbaren Daten ist der statistische Nachweis der vertikalen Konzentration nicht zu führen. Erst nach der Umstellung der Amtlichen Industriestatistik, die gegenwärtig nach dem Gesetz über die Statistik im Produzierenden Ge-

werbe vom 6. November 1975 ³⁾ vorgenommen wird, wird es möglich sein, die zur Beurteilung der vertikalen Unternehmenskonzentration benötigten Netto-Produktionswerte auszuwerten. Darüber hinaus wird die reformierte Industriestatistik die fachliche Zuordnung von Betriebs-, Unternehmens- und Konzernanteilen zu einzelnen Industriezweigen und damit eine bessere Beurteilung sowohl der horizontalen als auch der konglomeraten Konzentration ermöglichen.

5. In *Kapitel II* schreibt die Monopolkommission ihre Analyse der hundert größten Unternehmen aus dem ersten Hauptgutachten ⁴⁾ fort. Dargestellt werden die Positionsveränderungen der Großunternehmen innerhalb der Gruppe der „100 Größten“, die Bedeutung der Unternehmen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die einzelnen Anteilseigner. Während in Kapitel I aus statistischen Gründen auf rechtliche Unternehmenseinheiten zurückgegriffen werden mußte, werden in Kapitel II wirtschaftliche Unternehmenseinheiten berücksichtigt. Darstellungseinheit sind Konzerne mit ihren inländischen Tochterunternehmen soweit deren Geschäftsabschlüsse in die Konsolidierung einbezogen wurden. Mit der Untersuchung der Gemeinschaftsunternehmen werden vor allem auch Hinweise auf die Verflechtungen der hundert größten Unternehmen untereinander gewonnen.

6. Zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages, die Anwendung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle (§§ 22 bis 24 a GWB) zu würdigen, hat sich die Monopolkommission im wesentlichen anhand der Verfahrensakte des Bundeskartellamtes unterrichtet. Sie hat ferner in mehreren Sitzungen mit Vertretern des Amtes Probleme der Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle diskutiert.

Mit Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums hat sie Schwächen des geltenden Rechts und/oder seiner Anwendung sowie den im Bundesministerium für Wirtschaft erarbeiteten Entwurf der Vierten Kartellgesetznovelle erörtert.

7. In *Kapitel III* nimmt die Monopolkommission im Rahmen der Fusionskontrolle vor allem zu den Fällen Stellung, in denen das Bundeskartellamt Unternehmenszusammenschlüsse nicht untersagt hat, weil diese Verwaltungspraxis auf andere Weise nicht gewürdigt werden kann. Hierbei stützt sich die Monopolkommission auf die Akten des Bundeskartellamtes. Die in ihnen dargelegten Gründe, aus denen das Bundeskartellamt im einzelnen nicht eingeschritten ist, unterscheiden sich naturgemäß wesentlich von der Begründung einer formellen Verwaltungsentscheidung. Schon deshalb ist die Monopolkommission nicht in der Lage, die behandelten Fälle ihrerseits abschließend zu beurteilen. Daraus

¹⁾ Ein Auszug aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen befindet sich im Anhang dieses Gutachtens.

²⁾ Vgl. Monopolkommission, Mehr Wettbewerb ist möglich, Hauptgutachten 1973/1975, Baden-Baden 1976.

³⁾ BGBl. I, S. 2779

⁴⁾ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1973/1975, Tz. 207 bis 350

kann indessen nicht geschlossen werden, daß aus dieser Verwaltungspraxis keine Anhaltspunkte für die notwendige Fortentwicklung der Gesetzgebung zu entnehmen wären. Vielmehr führt die große Zahl der überprüften Fälle und die vergleichsweise geringe Zahl der Untersagungen dazu, daß aus dieser Verwaltungspraxis die wichtigsten Anhaltspunkte für die Reformbedürftigkeit des geltenden Rechts zu entwickeln sind. Die Kommission hat schon in ihrem Hauptgutachten 1973/1975 darauf hingewiesen, daß es sich bei ihren Stellungnahmen ausschließlich um Hinweise auf Probleme handelt, welche sich aus der Verwaltungspraxis ergeben haben und von denen sie annimmt, daß sie für die zukünftige Anwendung des Gesetzes erheblich sind⁵⁾.

Weil die Nichtuntersagung von Unternehmenszusammenschlüssen nicht gerichtlich überprüft wird, fällt insoweit die Rechtsprechung als Mittel der fortschreitenden Konkretisierung der Fusionskontrolle aus.

8. In Kapitel IV dieses Gutachtens werden die Untersuchungen über Banken und Konzentration aus dem ersten Hauptgutachten fortgeführt⁶⁾. Der Beteiligungserwerb durch Kreditinstitute stellt ein Mittel der Verflechtung zwischen Banken und Unternehmen in anderen Wirtschaftsbereichen dar. Daneben sind Aufsichtsratsmandate und Depotstimmrechte zu berücksichtigen. Für die Darstellung des Standes und der Entwicklung der Konzentration sind Einzelinformationen über alle drei Verflechtungsinstrumente erforderlich. Nur unter dieser Voraussetzung gelingt eine Zusammenführung der Daten und damit die Darstellung des Einflusses eines oder mehrerer Kreditinstitute auf einzelne Unternehmen oder auf Wirtschaftsbereiche des Nichtbankensektors. Weil dieses auf Grund der Untersuchungsergebnisse im ersten Hauptgutachten nicht möglich war, wurde die Untersuchung fortgeführt. Die Vorschriften über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen gelten auch für den Beteiligungserwerb von Banken an Nichtbanken. Die Auswertung der einschlägigen Unterlagen des Bundeskartellamtes ermöglicht die Beurteilung der Wirksamkeit der Fusionskontrolle in diesem Bereich.

Die Monopolkommission ist dem Hinweis nachgegangen, daß insbesondere in den USA eine Tendenz zur Abkehr vom Spezialbankensystem und eine Hinwendung zum Universalbankensystem deutscher Prägung bestehe.

9. Die konjunkturelle Entwicklung der Bundesrepublik war in den vergangenen Jahren dadurch gekennzeichnet, daß auch in Phasen wirtschaftlicher Stagnation das Preisniveau stieg. Die verringerte Preisreagibilität in Stagnations- und Rezessionsphasen wurde vielfach mit der gestiegenen Konzen-

tration in den Wirtschaftszweigen begründet. Der Auftrag der Monopolkommission, die Unternehmenskonzentration wirtschaftspolitisch zu würdigen, schließt die Beantwortung der Frage ein, inwieweit Stand und Entwicklung der Konzentration die Wirksamkeit der Konjunkturpolitik beeinflußt haben. Weil zu diesem Problemkreis bisher nur wenige empirische Arbeiten vorgelegt worden sind, hat die Monopolkommission eine Untersuchung beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Auftrag gegeben, über die im Kapitel V berichtet wird.

10. In Kapitel VI knüpft die Monopolkommission mit ihrer Untersuchung „Patente und Konzentration“ an Fragestellungen an, die im „Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft“ (Konzentrationsenquête) vom 29. Februar 1964 behandelt wurden. Anhand der ermittelten Daten soll ein Überblick über die Patentkonzentration bei Großunternehmen, deren Anmelde- und Einspruchspolitik sowie deren Praxis der Patentverwertung einschließlich der Lizenzvergaben und Lizenznahmen ermöglicht werden.

11. Der Bundesminister für Wirtschaft hat der Monopolkommission mit Schreiben vom 21. Januar 1977 das Ersuchen der Bundesregierung übermittelt, ein Gutachten nach § 24 b Abs. 5 Satz 3 GWB zu erstatten über „Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Presse unter besonderer Berücksichtigung der Teilungsverhältnisse bei Presseunternehmen“.

In ihrem Gutachten-Ersuchen hat die Bundesregierung die Monopolkommission gebeten, die Untersuchung des Pressebereichs in ihrem alle zwei Jahre zu erstellenden Hauptgutachten fortzuschreiben. Die Monopolkommission hat daher bereits das erstmalig zu erstattende Sondergutachten als Kapitel VII in das zweite Hauptgutachten aufgenommen. Der Gutachtenauftrag konnte infolge unzureichender Beteiligung der befragten Verlage nicht vollständig erfüllt werden.

12. Die Monopolkommission hatte eine empirische Untersuchung über die Unternehmenskonzentration innerhalb erlaubter Kartelle durchgeführt, über die im ersten Hauptgutachten⁷⁾ berichtet wurde. Es war nicht möglich, die Lücken dieser Untersuchung mit Daten des Bundeskartellamtes auszufüllen. Dies gelang nicht, weil sich Einzelinformationen über Kartelle und Unternehmenszusammenschlüsse nicht zu aussagefähigen Ergebnissen zusammenführen ließen.

2. Die Durchführung des Auftrags

13. Das Statistische Bundesamt hat der Monopolkommission, wie bereits im ersten Hauptgutachten, in mehreren konzentrationsstatistischen Sonderaufbereitungen Daten für die Bereiche Bergbau und Industrie zur Verfügung gestellt. Mit diesen Daten

⁵⁾ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1973/1975, Tz. 847

⁶⁾ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1973/1975, Tz. 351 bis 569

⁷⁾ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1973/1975, Tz. 27 und 28

wurden Meßziffern berechnet, die eine Beurteilung des Standes und der Entwicklung der Unternehmenskonzentration zulassen. Ergänzend hierzu wurden die Möglichkeiten der neuen fachlichen Unternehmensstatistik zur Messung der Konzentration mit Vertretern des Statistischen Bundesamtes diskutiert.

14. Die Statistik der hundert größten Unternehmen beruht auf Auswertungen von Geschäftsberichten und anderen allgemein zugänglichen Quellen. Aus methodischen Gründen mußte bei einigen Unternehmen die Exportquote erhoben werden, um deren Vergleichbarkeit mit anderen veröffentlichten Daten zu gewährleisten.

15. Zur Beurteilung des Argumentes, daß Zusammenschlüsse geeignet seien, Arbeitsplätze zu sichern, hat die Monopolkommission von einzelnen Unternehmen Daten über die Beschäftigungslage erhalten. Darüber hinaus hat die Bundesanstalt für Arbeit Daten über die Entwicklung der Arbeitslosenzahl in einzelnen Arbeitsamtsbezirken zur Verfügung gestellt.

16. Zur Fortführung der Untersuchung über Banken und Konzentration wurden Daten über den Beteiligungsbesitz, die Depotstimmrechte und die Aufsichtsratsmandate der Kreditinstitute bei den hundert größten Aktiengesellschaften ermittelt. Angaben zum Eigenbesitz der Kreditinstitute und den von ihnen ausgeübten Depotstimmrechten wurden durch Auswertung der Teilnehmerverzeichnisse der Hauptversammlungen der Aktiengesellschaften gewonnen. Für die Feststellung der von Vertretern der Kreditwirtschaft wahrgenommenen Aufsichtsratsmandate bildeten die Ergebnisse der Erhebung der Monopolkommission aus dem Jahre 1975 und ergänzende Auswertungen der Geschäftsberichte der Aktiengesellschaften die Grundlage. Auf diese Weise gelang es, für einen wesentlichen Bereich der Wirtschaft Daten ohne eine Befragung von Unternehmen zu ermitteln.

Durch die Auswertung der Akten des Bundeskartellamtes konnte die Entwicklung der Konzentration innerhalb des Bankensektors sowie zwischen Kreditinstituten und Nichtbankunternehmen bis in die jüngste Zeit hinein erfaßt werden.

Die Monopolkommission hat Herrn Professor Wernhard Möschel mit der Erstattung eines Gutachtens über „Die Beteiligung von U.S.-amerikanischen Kreditinstituten im Nichtbankensektor“ beauftragt, um die rechtliche Zulässigkeit der Beteiligung von Banken an Nichtbankunternehmen in den Vereinigten Staaten zu ermitteln.

17. Zur Vorbereitung der Untersuchung der Zusammenhänge zwischen der Unternehmenskonzentration und der konjunkturellen Entwicklung hat die Monopolkommission ein Gutachten über das Thema „Unternehmenskonzentration und Wirksamkeit der Stabilitätspolitik“ eingeholt. Unter Einbeziehung der Ergebnisse dieses Gutachtens formulierte die Kommission mehrere Hypothesen zum Zusammenhang von Konzentration und Konjunktur.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat im Berichtszeitraum das von der Monopolkommission erbetene Gutachten über „Konzentration und industrielle Entwicklung“⁸⁾ abgeschlossen. Die Monopolkommission hat die Ergebnisse mit Professor Dr. Krengel, Herrn Pischner (DIW) und Professor Dr. Oberhauser diskutiert.

18. Zum Zwecke der statistischen Analyse des Zusammenhangs von Patenten und Konzentration hat die Monopolkommission Angaben über Patentbesitz, Patentanmeldung, Zahl der Einspruchsverfahren, Patentverwertung und Lizenzzahlungen bei Großunternehmen erfragt. Die Monopolkommission hat darüber hinaus vom Deutschen Patentamt eine Sonderauswertung des dort vorliegenden patentstatistischen Materials zur Zahl der Patentanmeldungen und -erteilungen von Unternehmen erhalten.

19. Zur Durchführung des Sondergutachtens über Presse und Konzentration hat die Monopolkommission Gespräche mit Vertretern der Verlegerverbände, des Deutschen Presserates und des Bundesministeriums des Innern über aktuelle Tendenzen der Pressekonzentration und wirtschaftliche sowie wettbewerbsrechtliche Probleme im Medienbereich geführt. Die Monopolkommission hat sich bemüht, die für die Zeitungsherstellung wichtigen Neuerungen der Satz- und der Übertragungstechnik kennenzulernen.

Bei ihrer Erhebung hat die Monopolkommission berücksichtigt, daß weitere Presseuntersuchungen im Auftrage der Bundesregierung durchgeführt werden. Für 1978 ist die Veröffentlichung des Medienberichts der Bundesregierung vorgesehen. Außerdem erstellt das Statistische Bundesamt nach dem Presse-Statistikgesetz vom 1. April 1975⁹⁾ jährlich eine amtliche Pressestatistik. Die Monopolkommission informierte sich in Gesprächen mit Vertretern der interministeriellen „Arbeitsgruppe Medienbericht 1978“ und des Statistischen Bundesamtes über Untersuchungen im Pressesektor, um Paralleluntersuchungen zu vermeiden.

Die Monopolkommission führte eine empirische Erhebung bei Presseunternehmen durch, mit deren Hilfe Aufschlüsse über anderweitig nicht untersuchte pressestrukturelle Zusammenhänge gewonnen werden sollten. In Ergänzung hierzu erstellte die „IncaFiej Research Association (Ifra)“ im Auftrag der Monopolkommission ein Gutachten über „Darstellungen möglicher Einflüsse der neuen Technik auf die Konzentration im Pressebereich“. Außerdem fertigte Herr Dr. Rolf-Michael Kühne eine „Darstellung der Besitzverhältnisse bei Zeitungen, ausgewählten Wochenzeitungen und Zeitschriften anhand von Handelsregistrauszügen“ an. Schließlich erstellte das Statistische Bundesamt auf Ersuchen der Monopolkommission in einer Sonderauswertung aus Daten der Pressestatistik Konzentrationsraten für Presseunternehmen und Presseobjekte.

⁸⁾ Das vollständige Gutachten findet sich im Teil C des Anhangs.

⁹⁾ BGBl. I, S. 777

B. Zusammenfassung der Ergebnisse**1. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie**

20. Die Monopolkommission hat den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie untersucht. Sie geht dabei von Daten der amtlichen Industriestatistik aus. Die Unternehmenskonzentration wird anhand des Anteils der größten rechtlich selbständigen Unternehmen am Umsatz und an der Beschäftigtenzahl der 33 Industriegruppen und der systematisch enger abgegrenzten rd. 155 Industrieklassen, sog. Konzentrationskoeffizienten, gemessen. (Tz. 139, 141, 142)

21. Der Stand der Unternehmenskonzentration ist 1975 hoch und hat sich gegenüber 1973 wenig geändert. Der Anteil der drei größten Unternehmen am Umsatz der einzelnen Industriegruppen beträgt 1975 (1973) im Durchschnitt 25,3 % (25,4 %), der Anteil der sechs größten Unternehmen liegt bei durchschnittlich 34,5 % (34,3 %). Die zehn größten Unternehmen vereinigen im Mittel jeweils 42,3 % (41,8 %) des Gesamtumsatzes der Industriegruppen auf sich. (Tz. 155, 156)

22. Die Unterschiede im Konzentrationsgrad der einzelnen Industriegruppen sind erheblich. Die Umsatzanteile der drei größten Unternehmen in den einzelnen Industriegruppen liegen zwischen 81,3 % im Luftfahrzeugbau und 3,4 % in der Holzverarbeitenden Industrie. (Tz. 157)

23. 1975 gibt es 41 733 Industrieunternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten, die in der Mehrzahl in den geringer konzentrierten Industriegruppen tätig sind. In den Industriegruppen, in denen auf die größten Unternehmen besonders hohe Umsatzanteile entfallen, ist im allgemeinen die Zahl der Unternehmen gering. Zu den einzelnen Unternehmen in Industriegruppen mit hohem und sehr hohem Konzentrationsgrad gehören im Durchschnitt deutlich mehr Betriebe als zu den Unternehmen der Industriegruppen mit mäßigem und geringem Konzentrationsgrad. (Tz. 152, 158, 161 – 163, 168)

24. Für wettbewerbspolitische Fragen ist die Unternehmenskonzentration auf dem jeweils relevanten Markt von vorrangiger Bedeutung. Diese kann aus statistischen Gründen nicht direkt gemessen werden. Die Konzentrationskoeffizienten in den einzelnen breit abgegrenzten Industriegruppen stellen nur eine erste grobe Annäherung dar, bei der der Konzentrationsgrad in der Regel unterschätzt wird. Eine größere Marktnähe als die breit abgegrenzten Industriegruppen weisen aber die Industrieklassen auf, in denen der Konzentrationsgrad deutlich über den Werten für die Industriegruppen liegt. (Tz. 166)

25. Die Anteile der drei größten Unternehmen am Umsatz der Industrieklassen streuen von rd. 99 % bis knapp unter 5 %. Fast zwei Drittel des Gesamtumsatzes der Industrie werden in Industrieklassen erzielt, in denen die drei größten Unternehmen Umsatzanteile in Höhe von mindestens 25 % auf-

weisen. Viele Industriegruppen enthalten Industrieklassen mit deutlich voneinander abweichendem Konzentrationsgrad. (Tz. 167 bis 169)

26. Der Anteil der größten Unternehmen am Umsatz ist in den meisten Industriegruppen größer als der Anteil dieser Unternehmen an der Zahl der Beschäftigten. Das kann darin begründet sein, daß die größeren Unternehmen

- höhere Faktorproduktivitäten besitzen (Produktivitätseffekt) und/oder
- höhere Verkaufspreise erzielen (Preiseffekt) und/oder
- stärker in anderen Industriezweigen tätig sind (Diversifikationseffekt)

als die kleineren Unternehmen eines Industriezweiges. Der gemeinsame Einfluß dieser drei Effekte verringert sich in den Industriegruppen mit abnehmender Unternehmensgröße. (Tz. 173 bis 175)

27. Die Unterschiede der Unternehmensgrößen zwischen den einzelnen Industriegruppen sind hoch. Im Durchschnitt sind die zehn größten Unternehmen 55 mal größer als die übrigen Unternehmen. Am höchsten sind die Größenunterschiede in der elektrotechnischen Industrie mit einem Verhältnis von 212 : 1, am niedrigsten sind sie in der Ledererzeugenden Industrie mit einem Verhältnis von 7 : 1. Die Unternehmensgrößenunterschiede steigen im allgemeinen mit dem Konzentrationsgrad der Industriegruppen. (Tz. 178, 180)

28. Im Kreis der umsatzstärksten Unternehmen („Oligopolspitze“) sind dagegen die Unternehmensgrößen vergleichsweise ausgeglichen. Dies gilt im besonderen Maße für die gering konzentrierten Industriegruppen. Im Durchschnitt sind die drei größten Unternehmen doppelt so groß wie die drei nachfolgenden Unternehmen. Das Verhältnis des durchschnittlichen Umsatzes der drei größten Unternehmen zum durchschnittlichen Umsatz der drei nächstgrößten Unternehmen in den Industriegruppen liegt zwischen dem Höchstwert von 8,6 : 1 im Luftfahrzeugbau und dem niedrigsten Verhältnis in Höhe von 1,1 : 1 in der Holzverarbeitenden Industrie. (Tz. 183 bis 185)

29. In den meisten Industriegruppen war die konjunkturelle Abschwungphase zwischen 1973 und 1975 durch eine nominale Umsatzzunahme infolge von Preissteigerungen, die den Rückgang des realen Produktionsergebnisses überkompensieren, und durch eine Abnahme der Unternehmenszahl gekennzeichnet. Die Zahl der rechtlich selbständigen Unternehmen hat sich von 43 682 im Jahre 1973 um 4,5 % auf 41 733 im Jahre 1975 verringert. Vom Rückgang der Unternehmenszahl sind die wachstumsschwachen Industriegruppen prozentual am stärksten betroffen worden. (Tz. 187 bis 190)

30. Die Unternehmenskonzentration ist zwischen 1973 und 1975 weiter angestiegen. In 21 von 31 Industriegruppen ist der Anteil der zehn größten Unternehmen am Branchenumsatz angestiegen. Nur in zehn Industriegruppen ist der Konzentrationsgrad zurückgegangen. (Tz. 201, 203)

31. Die Konzentration hat insbesondere in den umsatzstarken Industriegruppen zugenommen. Der durchschnittliche Konzentrationsgrad in der Industrie ist darüber hinaus dadurch angestiegen, daß höher konzentrierte Industriegruppen im konjunkturellen Abschwung zwischen 1973 und 1975 eine günstigere Umsatzentwicklung aufzuweisen haben als die weniger hoch konzentrierten Industriegruppen und insofern ihr Gewicht in der Gesamtwirtschaft erhöht haben. (Tz. 202)

32. Die stärkste Zunahme der Konzentration erfolgte im Stahl- und Leichtmetallbau, in der elektrotechnischen Industrie, in der papier- und pappeverarbeitenden Industrie und in der Bekleidungsindustrie. Dagegen ist die Konzentration bei den Ziehereien und Kaltwalzwerken und in der Stahlverformung, in der Ernährungsindustrie und in der kunststoffverarbeitenden Industrie spürbar zurückgegangen. (Tz. 204)

33. Änderungen der Unternehmenskonzentration sind vor allem in Industriegruppen eingetreten, in denen der Konzentrationsgrad vergleichsweise gering ist. In den hoch konzentrierten Branchen ändert sich der Konzentrationsgrad hingegen nur noch wenig. (Tz. 204)

34. Langfristig erfaßt der Konzentrationsprozeß nahezu alle Bereiche der Industrie. Seit 1954 ist die Unternehmenskonzentration vor allem angestiegen im Bergbau, bei den Sägewerken, in der Holzverarbeitenden Industrie und in der papier- und pappeverarbeitenden Industrie. Die einzigen Industriegruppen, in denen – gemessen am Umsatzanteil der zehn größten Unternehmen – 1975 der Konzentrationsgrad niedriger ist als 1954, sind die kunststoffverarbeitende Industrie sowie in wesentlich geringerem Umfang der Stahl- und Leichtmetallbau und die gummi- und asbestverarbeitende Industrie. (Tz. 206)

35. Der Einfluß der Konzentration auf die Entwicklung des Umsatzes und der Unternehmenszahl zwischen 1973 und 1975 wurde mit einer Korrelationsrechnung überprüft. Dabei ergab sich, daß die nominale Umsatzentwicklung um so höher ist, je geringer der Rückgang bzw. je stärker die Zunahme der Unternehmenszahl und je höher der erreichte Stand der Unternehmenskonzentration ist. Die höher konzentrierten Industriegruppen haben im allgemeinen im konjunkturellen Rückgang zwischen 1973 und 1975 eine vergleichsweise stabile Umsatzentwicklung aufzuweisen. Dies beruht darauf, daß Industriegruppen mit hohem Konzentrationsgrad entweder eine stärkere Preissteigerung oder einen geringeren Rückgang bzw. größeren Anstieg des realen Produktionsergebnisses aufweisen als Industriegruppen mit niedrigem Konzentrationsgrad. Ein Einfluß der Veränderung des Konzentrationsgrades auf die Umsatzentwicklung konnte dagegen nicht festgestellt werden. (Tz. 211, 212)

36. Zwischen der Veränderung der Unternehmenszahl und dem Stand der Unternehmenskonzentration in den Industriezweigen besteht ein signifikanter Zusammenhang. In den höher konzentrierten In-

dustriezweigen ist die Unternehmenszahl weniger zurückgegangen als in den niedrig konzentrierten Industriezweigen. (Tz. 213)

37. Die Unternehmensgrößenunterschiede haben sich in der Industrie insgesamt nicht weiter erhöht. In 13 Industriegruppen sind die Unternehmensgrößenunterschiede gestiegen, in 15 Industriegruppen gesunken. Ein über dem Branchendurchschnitt liegendes Wachstum der Großunternehmen ist seit 1968 feststellbar in der eisenverarbeitenden Industrie, im Stahl- und Leichtmetallbau und bei der Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen. Dagegen haben sich die Unternehmensgrößen in der Ernährungsindustrie, in der ledererzeugenden Industrie, in der Textilindustrie und in der Industrie der Steine und Erden auf längere Sicht tendenziell angeglichen. Die Unternehmensgrößenunterschiede in den Industriegruppen nehmen mit steigendem Konzentrationsgrad zu. (Tz. 220, 221, 224)

38. Innerhalb der Gruppe der umsatzstärksten Unternehmen haben sich die Unternehmensgrößen weiter angenähert. Die Größenverteilung der Unternehmen in den „Oligopolspitzen“ der einzelnen Industriegruppen ist im konjunkturellen Abschwung zwischen 1973 und 1975 ausgeglichener geworden. Die stärkste Verringerung der Unternehmensgrößenunterschiede in der „Oligopolspitze“ ist eingetreten in der chemischen Industrie, in der elektrotechnischen Industrie, im Maschinenbau und in der Ernährungsindustrie. Hierbei handelt es sich um die umsatzstärksten Wirtschaftszweige der Industrie.

Besonders im Maschinenbau und in der Ernährungsindustrie hält damit eine seit 1968 statistisch feststellbare Tendenz zur Nivellierung der Unternehmensgrößen im Kreis der führenden Unternehmen bei gleichwohl verbleibenden Größenabstufungen an. (Tz. 225 bis 227)

2. Stand und Entwicklung der Konzentration im Bereich von Großunternehmen

39. Die Monopolkommission hat den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration im Bereich von Großunternehmen untersucht. Es wurden die hundert nach dem Umsatz größten deutschen Unternehmen 1976 ermittelt. Dabei wurde auf die Konzernumsätze im Sinne des Aktiengesetzes abgestellt. In der Regel wurden damit die Außenumsätze der inländischen Konzerngesellschaften erfaßt. Auf eine Unterscheidung z. B. in Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen wurde verzichtet. Zum Ausgleich der unterschiedlichen Wertschöpfungsanteile wurden die Gesamtumsätze von Unternehmen, die zu mehr als zwei Drittel im Handel tätig sind, zu 75 % berücksichtigt. Die diesem Kapitel zugrunde liegende Unternehmensdefinition und der Untersuchungsbereich unterscheiden sich somit von den in Kapitel I verwendeten Abgrenzungen. (Tz. 232 bis 245)

40. Ein Vergleich der Zusammensetzung der für das Geschäftsjahr 1976 ermittelten Liste der „100 Größten“ mit der in den Jahren 1974 und 1972 zeigt,

daß die wichtigste Ursache für Änderungen Unterschiede in der Branchenkonjunktur sind. Bei den ausgeschiedenen Unternehmen ist kein Branchenschwerpunkt erkennbar, dagegen gehören mehrere neu hinzugekommene Unternehmen der Mineralölverarbeitung an. Die Ursache dafür ist in der Preisentwicklung in diesem Wirtschaftszweig zu sehen. Bei der Analyse der Rangänderungen von Unternehmen wurde deutlich, daß sich hier ebenfalls primär die unterschiedlichen Entwicklungen der Wirtschaftszweige widerspiegeln. (Tz. 246 bis 254)

41. Die „100 Größten“ erzielten 1976 Umsätze von rund 510 Mrd. DM (1974: 456 Mrd. DM; 1972: 327 Mrd. DM). Damit entfielen 1976 vom Umsatz der Gesamtwirtschaft 24,4 % (1974: 24,6 %; 1972: 21,7 %) auf die „100 Größten“. (Tz. 255 bis 257)

42. Innerhalb der Rangliste sind die Unternehmen an der Spitze von 1974 bis 1976 deutlich stärker gewachsen als die übrigen. Der Anteil der ersten sechs Unternehmen am Gesamtumsatz der „100 Größten“ stieg seit 1972 insgesamt von 19,8 % auf 22,2 % (1976) an. (Tz. 258)

43. Die „100 Größten“ beschäftigten 1976 in ihren inländischen Konzerngesellschaften 3,1 Mio Arbeitnehmer. Ihr Anteil an der Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer der Gesamtwirtschaft betrug 1976 17,8 %. Bei der Gruppierung der „100 Größten“ nach der Zahl der Beschäftigten ergaben sich gegenüber der Liste nach der Umsatzhöhe branchenspezifische Rangänderungen. Der Beschäftigtenzahl nach erhalten insbesondere die Unternehmen der Mineralölindustrie erheblich niedrigere Ränge. (Tz. 260 bis 262)

44. Die „100 Größten“ 1976 haben in 19 (1972: 22) von 54 unterschiedenen Wirtschaftszweigen ihren Tätigkeitsschwerpunkt. Auf sechs Wirtschaftszweige – denen 65 Unternehmen zugeordnet sind – entfielen 75 % des Gesamtumsatzes. (Tz. 263, 264)

45. Die „100 Größten“ werden überwiegend (87 Unternehmen) als Kapitalgesellschaften geführt; unter ihnen dominieren mit 68 Fällen die Aktiengesellschaften. Die Verteilung auf die verschiedenen Rechtsformen hat sich seit der ersten Erfassung (1972) kaum geändert. (Tz. 265, 266)

46. Die Exportquote der „100 Größten“ ist mit 26,6 % höher als die der gesamten verarbeitenden Industrie und des Bergbaus. Zum Gesamtexport der Bundesrepublik Deutschland tragen die „100 Größten“ 49,6 % bei. Die Höhe der Exportquote der einzelnen Unternehmen wird durch die Zugehörigkeit zu dem Wirtschaftszweig geprägt, in dem sich der Tätigkeitsschwerpunkt befindet. (Tz. 267 bis 271)

47. Auf einer Weltrangliste sind die „100 Größten“ auf die Ränge 18 bis etwa 670 einzuordnen, in einer europäischen Gegenüberstellung auf die Ränge 6 bis 240. Verglichen mit dem jeweils größten Unternehmen der Weltliste erreichte das größte deutsche Unternehmen der Liste der Monopolkommission 1976: 22,3 %; 1974: 20,6 % und 1972: 16,5 % vom Umsatz dieser Unternehmen. Das Wachstum der deutschen Großunternehmen ist von 1972 bis 1976

mindestens ebenso hoch gewesen wie das der ausländischen Großunternehmen. (Tz. 272 bis 280)

48. Die Anteilseigner der „100 Größten“ wurden – soweit sie in den veröffentlichten Quellen ausgewiesen sind – erfaßt und nach Gruppen geordnet. Dabei ergibt sich nach der Häufigkeit der Beteiligungsfälle folgende Reihenfolge:

Anteilseigner aus dem Kreis der „100 Größten“,
ausländische Anteilseigner,
Streubesitz,
Banken,
Einzelpersonen und Familien,
Öffentliche Hand und
Versicherungen.

Auffällig ist die hohe Zahl der Beteiligungen, die von den Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ gehalten werden. (Tz. 281 bis 286)

49. Von den 74 Mehrheitsbeteiligungen an den „100 Größten“ 1976 werden 23 von ausländischen Anteilseignern gehalten. Diese Beteiligungen erreichen nahezu in allen Fällen eine Höhe von mindestens 95 %. Der Tätigkeitsschwerpunkt dieser Unternehmen stimmt überwiegend mit dem der ausländischen Muttergesellschaften überein. Allein in acht Fällen handelt es sich um Mineralölgesellschaften, vier Unternehmen gehören zum Bereich Elektrotechnik und drei zum Straßenfahrzeugbau. Die ausländischen Muttergesellschaften zählen überwiegend zu den größten Unternehmen der Weltrangliste. Auf die 23 deutschen Töchter entfallen 21,6 % vom Gesamtumsatz der „100 Größten“.

Mehrheitlich in Streubesitz befinden sich 16 Unternehmen. Sie gehören überwiegend zu den größten Unternehmen der Liste. Auf die 16 Unternehmen entfielen 31 % vom Gesamtumsatz der „100 Größten“.

Mehrheitsbeteiligungen von Einzelpersonen und Familien liegen bei 14 Unternehmen vor. Sie gehören überwiegend zur unteren Hälfte der Rangliste. Ein Großteil dieser Unternehmen hat seinen Schwerpunkt im Handel.

Die übrigen Mehrheitsbeteiligungen werden von Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ (4), von der öffentlichen Hand (5) und sonstigen Anteilseignern (11) gehalten. (Tz. 287 bis 308)

50. Die erfaßten Anteile der Klasse „25–50 %“ werden überwiegend von den Banken und den Unternehmen aus der oberen Hälfte der Rangliste der „100 Größten“ gehalten. Die Unternehmen, an denen die Banken beteiligt sind, haben überwiegend ihren Tätigkeitsschwerpunkt im Handel und im Bauhauptgewerbe. (Tz. 293 bis 308)

51. Die Anteilseignerstruktur der „100 Größten“ 1972 hat sich von 1972 bis 1977 wie folgt geändert:

- Vier Unternehmen sind in den Konsolidierungskreis anderer Großunternehmen eingegliedert worden.
- Die Zahl der von Einzelpersonen und Familien gehaltenen Beteiligungen ist zurückgegangen.

— Die Gruppe der Banken hat ihre Position als Anteilseigner der „100 Größten“ (1972) durch den Erwerb bzw. die Aufstockung von Beteiligungen verstärkt. (Tz. 309 bis 315)

52. Die Änderungen in der Zusammensetzung der „100 Größten“ hatte Auswirkungen auf die Anteils-eignerstruktur. Der Vergleich der Liste von 1972 mit der von 1976 zeigt, daß sich durch den Aufstieg weiterer Unternehmen der Mineralölverarbeitung in den Kreis der „100 Größten“ die Zahl der Beteiligungen ausländischer Anteilseigner erhöht hat. Die Anteilseigner von den drei aufgestiegenen Handelsunternehmen wurden der Gruppe Einzelpersonen und Familien zugeordnet. In den übrigen Anteilseignergruppen hat das Ausscheiden von Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ zu einer Verringerung der Beteiligungen geführt, jedoch hat die Fluktuation die Zahl der Beteiligungen nicht verändert. (Tz. 316 bis 322)

53. Die „100 Größten“ hielten im Geschäftsjahr 1976 Anteile an ca. 4800 anderen Gesellschaften im Inland. Darunter befanden sich 284 Gemeinschaftsunternehmen. Als Gemeinschaftsunternehmen wurden dabei Unternehmen gezählt, an denen mindestens zwei Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ beteiligt sind. Die Gemeinschaftsunternehmen hatten ihrerseits Kapitalanteile bei 387 Gemeinschaftsunternehmen-Töchtern und bei 133 Gemeinschaftsunternehmen-Beteiligungen.

Der Vergleich der Kapitalausstattung zeigt ein Größengefälle von den Gemeinschaftsunternehmen zu deren Töchtern und Beteiligungen. Die vorherrschende Rechtsform der Gemeinschaftsunternehmen ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung. (Tz. 323 bis 335)

54. Die „100 Größten“ sind unterschiedlich häufig an Gemeinschaftsunternehmen beteiligt. Die stärkste Verflechtung über Gemeinschaftsunternehmen wurde bei den größten Unternehmen der Rangliste festgestellt. Die Aufgliederung nach Wirtschaftszweigen zeigte, daß die Beteiligung an Gemeinschaftsunternehmen bei den Großunternehmen der

- Eisen- und Stahlerzeugung,
- Elektrizitätserzeugung und -verteilung,
- Mineralölverarbeitung und
- NE-Metallerzeugung

besonders häufig ist. (Tz. 336 bis 340)

55. Die VEBA AG als umsatzstärkstes Unternehmen ist durch direkte und/oder indirekte Beteiligung an 116 der 284 Gemeinschaftsunternehmen mit 42 der „100 Größten“ verflochten. (Tz. 341)

56. Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ waren im Berichtszeitraum an 436 Unternehmenszusammenschlüssen – d. h. an 44,6 % aller nach § 23 GWB gemeldeten Fälle – auf der Erwerberseite beteiligt. (Tz. 342, 343)

57. Die von den „100 Größten“ erworbenen Unternehmen sind zum erheblichen Teil kleine bzw. mittlere Unternehmen gewesen. Die Hälfte (50,8 %) aller Zusammenschlüsse der „100 Größten“ wurden aus

diesem Grunde im Rahmen der Fusionskontrolle nicht überprüft. Die Anschlußklausel des § 24 Abs. 8 Nr. 2 GWB hatte damit im Berichtszeitraum wieder eine überragende Bedeutung. (Tz. 344)

58. Die Unternehmen am Anfang der Rangliste haben sich erheblich häufiger mit anderen Unternehmen zusammengeschlossen als diejenigen am Ende der Rangliste. (Tz. 345, 346)

59. Wie bereits im Berichtszeitraum des ersten Hauptgutachtens haben öffentliche Unternehmen (VEBA, RWE) im Berichtszeitraum 1976/1977 wieder eine besonders ausgeprägte Zusammenschlußaktivität entwickelt. (Tz. 347)

60. Während im ersten Berichtszeitraum 53,6 % aller Zusammenschlüsse in der Form des Anteils-erwerbs vollzogen wurden, sank der Anteil dieser Zusammenschlußform im zweiten Berichtszeitraum auf 36,6 %. Der Vermögenserwerb gewann dagegen an Bedeutung, der Anteil stieg von 16,0 % auf 33,2 %. (Tz. 348)

61. Die „100 Größten“ haben im Berichtszeitraum mit den 436 Unternehmen ein Umsatzvolumen von ca. 30 Mrd. DM erworben. Der Umsatzschwerpunkt der erworbenen Unternehmen lag in 184 Fällen (42,2 %) im Groß- und Einzelhandel. (Tz. 349 bis 352)

3. Die Anwendung der Vorschriften der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle

62. Die Anwendung des § 22 GWB durch das Bundeskartellamt war im Berichtszeitraum 1976/77 gekennzeichnet durch eine im Vergleich zum Berichtszeitraum 1973/75 erheblich geringere Zahl der Verfahren. Besonders die Mißbrauchsaufsicht über zu hohe Preise wurde zurückhaltender gehandhabt. (Tz. 353, 354, 391 bis 396)

63. Der materiell-rechtlichen Behandlung des Behinderungs-mißbrauchs durch das Bundeskartellamt stimmt die Monopolkommission im Grundsatz zu. (Tz. 354, 359)

64. Die häufige Einstellung der Verfahren – auch in wettbewerbspolitisch wichtigen Fällen – behindert die fortschreitende Konkretisierung des Inhalts des Mißbrauchsverbots. Benachteiligte Unternehmen oder Verbraucher werden aufgrund dieser Praxis nicht in die Lage versetzt, sich bei vergleichbaren Mißbräuchen auf die Entscheidungspraxis des Amtes zu berufen. Insofern werden die Wirkungen des Amtsverfahrens vermindert. (Tz. 356)

65. Verfahren, die auf Anregung Dritter eingeleitet wurden, sind wiederholt mit der Begründung eingestellt worden, daß kein öffentliches Interesse an der Verfolgung bestehe, weil eine Privatklagemöglichkeit nach §§ 26, 35 GWB offenstehe.

Diese Praxis des Amtes sollte auf ihre Übereinstimmung mit den Zwecken der behördlichen Mißbrauchsaufsicht überprüft werden. Amtsverfahren sollen nicht nur Einzelfälle lösen, sondern mißbräuchliche Praktiken im öffentlichen Interesse unterbinden. Dieser Zweck kann durch private Klagen nicht erreicht werden. (Tz. 357, 358)

66. Die von der Rechtsprechung (Kammergericht Berlin) für die Anwendung des § 22 GWB in Fällen des Behinderungsmissbrauchs geforderte erhebliche Verschlechterung der Marktstruktur widerspricht der bisher herrschenden Auslegung von § 22 GWB und macht die Mißbrauchsaufsicht – von seltenen Ausnahmefällen abgesehen – unanwendbar. Die Auffassung des Kammergerichts, wonach im Kern ein Wettbewerbsverhalten auf dem Markt erst zu mißbilligen sei, wenn es zur Vernichtung bzw. schwerwiegenden Gefährdung der gewerblichen Existenz von Mitbewerbern zu führen droht, ist mit § 22 GWB unvereinbar. Bei Vorliegen leistungsfremden Verhaltens eines marktbeherrschenden Unternehmens ist die Tatsache, daß eine wesentliche Marktstrukturverschlechterung noch nicht eingetreten ist, keine sachgerechte Begründung für die Nichtanwendung des § 22 GWB. (Tz. 360 bis 369)

67. Im Bereich der Preismißbrauchsaufsicht sind durch die höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Pharma-Fällen (Vitamin B 12; Valium, Librium) klärende Grundsätze zur Mißbrauchsaufsicht über zu hohe Preissetzungen marktbeherrschender Unternehmen gegeben worden. Sie haben die Möglichkeiten, vor allem aber die Grenzen einer Mißbrauchsaufsicht über Preise marktbeherrschender Unternehmen verdeutlicht. Tz. 370 bis 382)

68. Die Ausführungen des BGH, daß für die Feststellung eines mißbräuchlich überhöhten Preises ein „erhebliches“ Abweichen von dem hypothetischen Als-Ob-Preis vorliegen müsse und daß bei der Bemessung dieses „Erheblichkeitszuschlages“ neben strukturellen auch individuelle Besonderheiten der betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen seien, machen die Schwierigkeiten der Preismißbrauchsaufsicht anhand des Vergleichsmarktkonzepts – jedenfalls im Pharmabereich – deutlich. Diese Schwierigkeiten beruhen wesentlich auf dem Fehlen von Vergleichsmärkten mit funktionsfähigem Wettbewerb, auf den bekannten Funktionsmängeln des Arzneimittelmarktes und schließlich darauf, daß die Preismißbrauchsaufsicht infolge der Bezugnahme auf Vergleichsmärkte immer nur äußerst grobe Anhaltspunkte für die zulässige Preishöhe liefern kann. (Tz. 381 bis 382)

69. Die geschilderten Unzulänglichkeiten des Vergleichsmarktkonzepts können auch nicht durch das – vom Europäischen Gerichtshof angewendete – Konzept der Gewinnspannenbegrenzung ausgeräumt werden. (Tz. 383 bis 385)

Die dritte Möglichkeit, die Preisbildung marktbeherrschender Unternehmen zu kontrollieren, besteht darin, den Ertrag, den das marktbeherrschende Unternehmen mit dem investierten Kapital erzielt, mit dem Ertrag der Industrie im allgemeinen zu vergleichen. Auch diese – in Großbritannien angewendete – Methode ist nicht geeigneter als das Vergleichsmarktkonzept, da die Zurechnung der Erträge zu bestimmten Investitionen ähnlich umstritten ist wie die Aufteilung verbundener Kosten. (Tz. 386)

70. Der Befund, daß die Preismißbrauchsaufsicht nach allen dargestellten Konzepten im Ergebnis nur eine allzu grobe Korrektur der Marktergebnisse er-

möglicht, bestätigt die Kommission in ihrer Forderung, die Mißbrauchsaufsicht über zu hohe Preissetzungen marktbeherrschender Unternehmen zurückhaltend zu handhaben. (Tz. 387)

71. Die Pharma-Verfahren haben ferner gezeigt, daß die verfahrensrechtliche Bestimmung des § 62 Abs. 1 Satz 2 GWB, wonach die Beschwerde gegen Verfügungen der Kartellbehörde auf neue Tatsachen und Beweismittel gestützt werden kann, die Dauer der Verfahren über Gebühr verzögert. Denn die Gerichte müssen stets neu ermitteln, wenn die beteiligten Unternehmen auf veränderte Marktverhältnisse hinweisen. Dieser Zustand ist unbefriedigend.

Für die gerichtliche Überprüfung kartellbehördlicher Verfügungen sollte der Zeitpunkt maßgeblich sein, zu dem die Kartellbehörde ihre Ermittlungen abgeschlossen hat. Eine solche Regelung setzt jedoch eine Formalisierung des Verwaltungsverfahrens beim Bundeskartellamt voraus, wie es etwa in der Verordnung 99/63 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften enthalten ist. Durch die Übermittlung sog. Beschwerdepunkte im Anhörungsverfahren werden einmal die beteiligten Unternehmen vor Überraschungsentscheidungen geschützt. Darüber hinaus garantiert ein solches Vorgehen eine zügige Abwicklung des Verfahrens, weil die von der Behörde festgestellten Tatsachen auch für die Zwecke der gerichtlichen Überprüfung bindend sind. (Tz. 390)

72. Gegen das präventive Vorgehen des Amtes wegen noch nicht vollzogener Preiserhöhungen seitens der Automobilhersteller Ford, Opel und VW im Jahre 1977 bestehen sowohl verfahrensrechtliche als auch wettbewerbspolitische Bedenken. Die Kommission empfiehlt, künftig auf eine präventive Preiskontrolle zu verzichten. (Tz. 394 bis 396)

73. Den Vorschlägen des Regierungsentwurfs einer Vierten Kartellgesetznovelle steht die Kommission teils zustimmend, teils ablehnend gegenüber. (Tz. 397–400)

74. Der vorgeschlagenen Neufassung des § 35 GWB, wonach im Falle der Unanfechtbarkeit einer kartellbehördlichen Verfügung Schadensersatz auch für den Zeitraum zwischen dem Erlass der Verfügung und dem Eintritt ihrer Unanfechtbarkeit zu leisten sein soll, und der damit im Zusammenhang stehenden Ergänzung des § 70 Abs. 3 GWB stimmt die Monopolkommission zu.

Die vorgeschlagene Neuregelung, die speziell auf Fälle des Behinderungsmissbrauchs anwendbar sein wird, ist ein geeignetes Mittel, den Geschädigten wirksameren Rechtsschutz als bisher zu gewähren, auch wenn sie erheblich hinter dem Vorschlag der Kommission zurückbleibt, § 22 GWB zum Schutzgesetz zu machen. Nach diesem Vorschlag könnten die durch Mißbräuche marktbeherrschender Unternehmen Geschädigten auch den Schaden ersetzt verlangen, den sie vor Erlass der kartellbehördlichen Verfügung erlitten haben. Zudem würde den Betroffenen ein vom Eingreifen der Kartellbehörde unabhängiges zivilrechtliches Vorgehen ermöglicht. (Tz. 398)

75. Bedenken begegnet die geplante Einfügung eines § 37 b GWB (Mehrerlösabschöpfung), wonach die Kartellbehörde berechtigt sein soll, nach Eintritt der Unanfechtbarkeit einer Mißbrauchsverfügung die Abführung der Vermögensvorteile an sich anzuordnen, welche das betroffene Unternehmen in der Zeit nach der Zustellung der Verfügung erlangt hat und die nicht durch Schadensersatzleistungen nach § 35 GWB ausgeglichen werden. Die Sanktionslücke, die geschlossen werden soll, entsteht im wesentlichen dadurch, daß sich der Entwurf nicht dazu entschließt, Schadensersatzpflichten an den Mißbrauch selbst anzuknüpfen. Die Vermischung schadensersatzrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sanktionen ist ohne Vorbild und lenkt die Weiterentwicklung der Mißbrauchsaufsicht in eine falsche Richtung, zumal die Abführung des Mehrerlöses nur bei Preismißbräuchen praktische Bedeutung erlangen wird.

Für diese Regelung ist aber auch ein praktisches Bedürfnis nicht anzuerkennen, denn dem Marktbeherrscher kann faktisch auch über das in § 63 a GWB geregelte Institut der sofortigen Vollziehung der Mehrerlös vorenthalten werden, den dieser beispielsweise aus der Durchsetzung von mißbräuchlich überhöhten Preisen erzielen könnte. (Tz. 399)

76. Der Vorschlag, Beschwerden gegen Mißbrauchsverfügungen keinen Suspensiveffekt beizumessen (§ 63 Abs. 1 Ziff. 2 GWB), sollte nach Ansicht der Kommission nicht Gesetz werden. Auch für ihn besteht kein rechtspolitisches Bedürfnis, weil § 63 a GWB schon jetzt die Kartellbehörden zur Anordnung der sofortigen Vollziehung einer Mißbrauchsverfügung ermächtigt, wenn dies im öffentlichen Interesse oder wegen überwiegender Belange betroffener Dritter geboten ist.

Die vorgeschlagene Regelung belastet die betroffenen Unternehmen einseitig und ist in sich unausgewogen. Würde beispielsweise eine kartellbehördlich angeordnete Preissenkung nach mehrjähriger Verfahrensdauer aufgehoben, so hätte das betroffene Unternehmen keinen Anspruch auf Schadensausgleich. (Tz. 400)

77. Die Monopolkommission hat bereits in ihrem ersten Hauptgutachten hervorgehoben, daß die Fusionskontrolle das überproportionale Wachstum der Großunternehmen nicht begrenzt habe. Auch für den Zeitraum 1976/77 ist festzustellen, daß die Zusammenschlußaktivitäten der Großunternehmen durch die Fusionskontrolle nicht hinreichend erfaßt werden konnten. (Tz. 405)

78: Zusammenschlüsse zwischen Oligopolunternehmen, die auf demselben Markt tätig waren, hat das Bundeskartellamt trotz Vorliegens der Marktbeherrschungsvermutungen in einer Reihe von Fällen nicht untersagt. Hierfür war die Auffassung maßgeblich, daß das für die Feststellung der Marktbeherrschung der Oligopolunternehmen in ihrer Gesamtheit erforderliche Tatbestandsmerkmal des Fehlens wesentlichen Wettbewerbs im Innenverhältnis nicht nachgewiesen sei. (Tz. 406)

79. In der Entscheidung des Bundeskartellamtes im Falle GKN/Sachs wird zum erstenmal ein Zusam-

menschuß untersagt, durch den marktbeherrschende Stellungen mit finanziellen Ressourcen zusammengefügt werden. Die bestätigende Entscheidung des BGH führt nicht zu einem per-se Verbot der Kombination von Marktbeherrschung und Finanzkraft, sondern fordert ein Urteil über die von der neuen Unternehmens- und Marktstruktur zu erwartenden Wettbewerbswirkungen. Das hierzu herangezogene Kriterium der Marktnähe kann die Wettbewerbswirkungen von Markterweiterungszusammenschlüssen wirksamer erfassen. Die Entscheidung erhält dadurch ein hohes Gewicht, daß nach den Feststellungen der Monopolkommission im ersten Hauptgutachten die in der Bundesrepublik festzustellenden konglomeraten Unternehmen überwiegend auf verwandten oder angrenzenden Märkten tätig sind. (Tz. 410 bis 417)

80. Die Entscheidung des BGH hat auch Bedeutung für die von der Monopolkommission im ersten Hauptgutachten festgestellte Tendenz des Bundeskartellamtes, keine Verstärkung marktbeherrschender Stellungen anzunehmen, wenn die beteiligten Unternehmen bereits vorher über einen besonders hohen Marktanteil oder einen besonders hohen Grad von Finanzkraft verfügten. In seinem GKN/Sachs-Urteil hat der BGH demgegenüber betont, daß es die Aufgabe der Fusionskontrolle ist, auch den Restwettbewerb auf vermachteten Märkten zu schützen. (Tz. 418)

81. Das Bundeskartellamt ist in mehreren Fällen, bei denen die Marktanteile von Oligopolgruppen das Vorliegen von Marktbeherrschung vermuten lassen, davon ausgegangen, daß Überkapazitäten der Anbieter für das Vorliegen von internem Wettbewerb sprächen. Eine auf lediglich temporäre Gegebenheiten abstellende Betrachtung begegnet Bedenken, weil sie kurzfristige (konjunkturelle) Bedingungen zur Grundlage von langfristig strukturrelevanten Entscheidungen macht. Auch bei strukturellen Überkapazitäten kann nicht gefolgert werden, daß stets wesentlicher Wettbewerb bestehe. Dauerhafte Überkapazitäten können eher die Voraussetzungen und die Bereitschaft zur Beschränkung des Wettbewerbs erhöhen. (Tz. 420 bis 421)

82. Vollzieht sich der Abbau von Überkapazitäten im Wettbewerb, so kann es zu Verlustpreiskämpfen kommen, in denen über den Erfolg die Finanzkraft und nicht die Leistungsfähigkeit der Unternehmen entscheidet. Fusionen in der Spitzengruppe des Oligopols können in diesem Zusammenhang dazu führen, daß die Wettbewerbslage kleiner und mittlerer Unternehmen weiter verschlechtert wird. Deshalb ist es in solchen Situationen geboten, der Finanzkraft auch bei der Feststellung einer übertragenden Marktstellung zusätzliches Gewicht beizumessen. Dies ist nach Auffassung der Monopolkommission aufgrund des geltenden Rechts möglich. (Tz. 422)

83. Von Seiten des Bundeskartellamtes ist mehrfach auf die Schwierigkeiten hingewiesen worden, welche die Beurteilung von neugegründeten Gemeinschaftsunternehmen vor allem hinsichtlich der zukünftigen Marktentwicklung bereiten. Nicht zuzu-

stimmen vermag die Monopolkommission einer Kontrollpraxis, welche die Entstehung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen in der Innovationsphase des Marktes zuläßt, insbesondere, wenn durch den Zusammenschluß der technologische Entwicklungswettbewerb behindert wird. (Tz. 423)

84. Das Bundeskartellamt hatte in mehreren Fällen die Frage zu entscheiden, ob bei Auflösung eines Gemeinschaftsunternehmens durch Ausscheiden eines Partners bei gleichzeitiger Übernahme von dessen Anteilen durch den Partner eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. In einem solchen Falle liegen sowohl konzentrierte als auch dekonzentrierte Elemente vor, weil einerseits die Ressourcen des ausscheidenden Unternehmens nach Auflösung abgezogen werden und andererseits die Anteilsübernahme einen verstärkten Einfluß auf das Unternehmen erlaubt. Bei einer Anwendung der Abwägungsklausel werden zusätzlich zur Feststellung der Untersagungsvoraussetzungen weitere Umstände erheblich, bei denen auch alternative Möglichkeiten der Veräußerung (z. B. über den Kapitalmarkt) in Betracht zu ziehen sind. Bei einer solchen Lösung besteht eine größere Chance, daß sich die in der Auflösung von Gemeinschaftsunternehmen zum Ausdruck kommenden Tendenzen zur Dekonzentration durchsetzen und nicht nur zu einer neuen Abgrenzung von Tätigkeits- und Einflußbereichen zwischen den bisher beteiligten Unternehmen führen. (Tz. 424 bis 427)

85. Das Bundeskartellamt hat in mehreren Fällen Zusammenschlüsse von Oligopolisten nicht untersagt, wenn durch den Zusammenschluß der Abstand des zusammengeschlossenen Unternehmens zum Marktführer geringer geworden ist, weil sich insoweit die Wettbewerbsbedingungen verbesserten. Die Voraussetzungen für Wettbewerb im Oligopol werden demnach um so günstiger eingeschätzt, je ausgeglichener die auf die Marktanteile bezogenen Unternehmensgrößen sind. Die Auffassung, eine Verringerung der Größendifferenz innerhalb des Oligopols lasse für die Zukunft mehr Wettbewerb erwarten, weil die zusammengeschlossenen Unternehmen die überragende Position des Marktführers angreifen könnten, entspricht den im Recht der EGKS enthaltenen wettbewerbspolitischen Vorstellungen. Im Ergebnis werden dabei durch die Zulassung der Aufholfusionen alle Zusammenschlüsse legitimiert, die unterhalb der jeweils erreichten stärksten Marktstellung bleiben. Demgemäß wirkt der höchste bereits erreichte Grad der Konzentration auch wettbewerbspolitisch als Zielgröße für die geringer konzentrierten Wettbewerber. Zugleich können Existenz und Wettbewerbsfähigkeit der übrigen auf dem Markt tätigen selbständigen Unternehmen durch die Verengung des Oligopols gefährdet werden. Daher kann sich die Monopolkommission der in der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes zutage tretenden Tendenz nicht anschließen, Zusammenschlüsse von Oligopolisten generell dann nicht zu untersagen, solange die Marktstellung des Marktführers nicht erreicht oder überschritten wird. (Tz. 428 bis 435)

86. Das Kommissionsmitglied Kantzenbach hebt hervor, daß eine generelle Aussage darüber nicht möglich sei, ob das Auftreten eines aus einer Fusion hervorgehenden Gegengewichts zum Marktführer wettbewerbsstimulierend wirkt, oder ob die Reaktionsverbundenheit des Oligopols eher verstärkt wird. Die wettbewerbspolitische Bedeutung von Aufholfusionen könne daher nur im Einzelfall beurteilt werden. (Tz. 436)

87. Zu der Problematik von Sanierungsfusionen hat sich die Monopolkommission bereits früher geäußert. Sie ist der Auffassung, daß eine allzu großzügige Zulassung von wettbewerbsbeschränkenden Sanierungsfusionen die Fusionskontrolle aushöhlen könnte, zumal, wenn der Erwerber jeweils der marktmächtigste Wettbewerber des sanierungsbedürftigen Unternehmens ist. In diesen Fällen kann selbst ein Ausscheiden des sanierungsbedürftigen Unternehmens aus dem Markt vorzuziehen sein, weil Konkurrenten und andere Unternehmen die Chance erhalten, einen Teil der Marktanteile des ausscheidenden Unternehmens zu erlangen. (Tz. 437, 438)

88. Das Bundeskartellamt hat die im Jahre 1975 begonnene Praxis fortgesetzt, aufgrund bestimmter Zusagen oder sonstiger Verpflichtungen der beteiligten Unternehmen von einer Untersagung mit der Begründung abzusehen, daß dadurch die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Verbot nicht mehr erfüllt seien oder Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen zu erwarten seien, welche die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen. Eine wettbewerbspolitisch und verfahrensrechtlich sachgemäße Lösung wäre in jedem Falle die Erteilung einer Auflage. (Tz. 439 bis 446)

89. Das Bundeskartellamt hat die im ersten Hauptgutachten dargestellte rechtliche Beurteilung von Gemeinschaftsunternehmen geändert. Gemeinschaftsunternehmen werden jetzt nicht mehr in kooperative und konzentrierte Elemente aufgeteilt, sondern im ganzen nach § 1 GWB und §§ 23 ff. GWB beurteilt. Dieser Praxis ist aus den im ersten Hauptgutachten genannten Gründen zuzustimmen. (Tz. 447 bis 451)

90. Die Monopolkommission hat wiederholt Zweifel daran geäußert, daß Fusionen geeignet seien, Arbeitsplätze langfristig zu sichern. Um festzustellen, inwieweit diese Erwartungen berechtigt waren, hat die Monopolkommission für die Fälle Karstadt/Neckermann, Babcock/Artos und Kaiser/Preussag/VAW Untersuchungen angestellt; sie hat die beteiligten Unternehmen um Auskünfte über die Entwicklung der Beschäftigung nach dem Zusammenschluß gebeten. Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen bei den befragten Unternehmen bestätigt, daß durch einen Zusammenschluß die Freisetzung von Arbeitsplätzen zunächst verhindert wird. Die erhobenen Daten bestätigen aber, daß eine Freisetzung von Teilen der Arbeitskräfte langfristig nicht zu verhindern ist, wenn nach der Fusion unternehmerische Anpassungsvorgänge an Nachfrageänderungen oder Rationalisierungsmaßnahmen notwendig werden. (Tz. 452 bis 462)

91. Die Monopolkommission begrüßt die Absicht der Bundesregierung, eine vierte Novellierung des GWB vorzunehmen. Die Novellierungsvorschläge des Regierungsentwurfs enthalten nach Auffassung der Kommission sachgemäße Ergänzungen des geltenden Rechts, durch welche die Anwendung der Fusionskontrolle wirksamer gemacht werden soll. (Tz. 463, 473)

92. Im Regierungsentwurf werden zusätzliche Marktbeherrschungsvermutungen vorgeschlagen, um die Wettbewerbswirkungen konglomerater und vertikaler Zusammenschlüsse besser erfassen zu können. Das Vordringen großer Unternehmen auf mittelständisch strukturierte Märkte, die Kombination von Unternehmensgröße mit Marktbeherrschung oder die Größe des Zusammenschlusses schlechthin kennzeichnet demnach zu vermutende Untersagungstatbestände (§ 23 a Abs. 1 GWB, Regierungsentwurf). Nach Auffassung der Monopolkommission macht auch die BGH-Entscheidung im Falle GKN/Sachs diese Vermutungstatbestände nicht überflüssig. Die gegen den Regierungsentwurf erhobenen Bedenken, daß er weiter an die im Rahmen der Fusionskontrolle verfehlte Einzelmarktbetrachtung anknüpfe, sind nach Auffassung der Mehrheit der Kommission nicht durchgreifend. (Tz. 465, 466)

93. Der Regierungsentwurf sieht eine bessere Erfassung der weiteren Verstärkung von gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Oligopolstellungen durch Zusammenschluß vor (§ 23 a Abs. 2 GWB Reg.-Entwurf). Die Erwartung eines verbesserten Gleichgewichts innerhalb der Oligopolgruppe rechtfertigt nach mehrheitlicher Auffassung der Monopolkommission nicht generell die weitere Verengung des Oligopols. Diesem Gesichtspunkt trägt die vorgeschlagene Formulierung Rechnung. (Tz. 467, 468)

94. Die Anschlußklausel soll so geändert werden, daß die Zusammenschlüsse von großen, kleinen und mittleren Unternehmen nunmehr weitgehend der Fusionskontrolle unterliegen (§ 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 2 GWB Reg.-Entwurf). Nach dem Regierungsentwurf wird die Toleranzschwelle für die bisher von der Fusionskontrolle freigestellten Anschlußfälle mit Großunternehmen herabgesetzt. Die Monopolkommission hält diese Vorschrift für eine Verbesserung des geltenden Rechts. Sie ist jedoch der Auffassung, daß – insbesondere im Handel – die wettbewerbsschädliche Durchdringung von mittelständischen Märkten durch Großunternehmen nicht wirksam genug verhindert wird. Die Kommission bestätigt deshalb ihre Empfehlung aus dem ersten Hauptgutachten, die Anschlußklausel des § 24 Abs. 8 Nr. 2 GWB ganz zu streichen. (Tz. 469 bis 472)

95. Die recht großzügige Anwendung der Abwägungsklausel hat zu den bisher unbefriedigenden Wirkungen der Fusionskontrolle beigetragen. Dieser Eindruck hat sich im Berichtszeitraum noch verstärkt, so daß die Monopolkommission Vorschläge zu einer gesonderten verfahrensrechtlichen Behandlung der Abwägungsklausel unterbreitet. Wenn das Bundeskartellamt feststellt, daß die Wettbewerbsbedingungen verbessert werden, sieht es von der Untersagung des Zusammenschlusses ab. Die unterlassene

Untersagung ist kein Verwaltungsakt; daher bleiben auch die Gründe, aus denen von einer Untersagung abgesehen wurde, interne Verwaltungserwägungen. (Tz. 478, 479)

96. Aus verfahrensrechtlichen und wettbewerbspolitischen Gründen empfiehlt die Monopolkommission daher, die Zulassung eines Zusammenschlusses wegen verbesserter Wettbewerbsbedingungen als Erlaubnisentscheidung des Bundeskartellamtes auszugestalten. Die Erlaubnis wäre zu erteilen, wenn das Bundeskartellamt zu dem Ergebnis gekommen ist, daß die Voraussetzungen einer Untersagung vorliegen, der Zusammenschluß aber eine überwiegende Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen zur Folge hat. Die Erlaubnis könnte mit Bedingungen und Auflagen versehen werden. Eine Anhörung betroffener Dritter läßt sich dadurch ermöglichen, daß das Bundeskartellamt über die Zulassung des Zusammenschlusses aufgrund einer öffentlichen mündlichen Verhandlung entscheidet. (Tz. 480)

97. Vom Bundeskartellamt ist vorgeschlagen worden, die Eingriffsvoraussetzung der Fusionskontrolle vom Marktbeherrschungstatbestand des § 22 GWB abzukoppeln und Zusammenschlüsse zu untersagen, die zu einer „Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen“ führen. Die Mehrheit der Monopolkommission sieht jedoch in diesem Vorschlag keinen Fortschritt, sondern eine inhaltliche Umgestaltung wettbewerbspolitischer Instrumente, der aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Gründen zu widersprechen ist. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, daß die Ursachen für eine unzureichende Kontrolle insbesondere der sehr bedenklichen Großzusammenschlüsse eher in der Handhabung als im Inhalt des geltenden Rechts zu suchen sind. (Tz. 474 bis 477)

98. Das Kommissionsmitglied Kantzenbach kann jedoch die ablehnende Beurteilung der Kommissionsmehrheit des vom Bundeskartellamt gemachten Alternativvorschlages nicht teilen. Die vorgeschlagene Abkopplung der Fusionskontrolle vom Tatbestand der Marktbeherrschung ist seiner Meinung nach der konsequentere und wirksamere Ansatz zur Kontrolle vertikaler und konglomerater Unternehmenszusammenschlüsse. Die von der Kommissionsmehrheit vorgetragenen Bedenken dagegen, nämlich daß damit dem Bundeskartellamt ein zu großer Ermessensspielraum eingeräumt würde, können nicht überzeugen. Im einzelnen sind es die folgenden Gründe, die es rechtfertigen, dem Abkopplungsvorschlag des Bundeskartellamtes den Vorzug vor dem Regierungsentwurf zu geben:

- a) Die bei der Beurteilung konglomerater Zusammenschlüsse notwendige Abkehr von der Einzelmarktbetrachtung erfolgt konsequenter. Die Fusionskontrolle wird dadurch wettbewerbspolitisch effektiver.
- b) Das Gesetz wird systematischer und klarer. Die teilweise bereits erfolgte, teilweise angestrebte Differenzierung der Eingriffsschwellen von Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle findet auch in der Formulierung ihren klaren Ausdruck.

- c) Die Fortentwicklungsmöglichkeiten des Gesetzes in Richtung einer stärkeren Einflußnahme auf die Marktstrukturen und einer stärkeren Zurückhaltung bei der Kontrolle des Marktverhaltens werden verbessert und nicht behindert.
- d) Der Ermessensspielraum der Kartellbehörden wird nur im notwendigen Ausmaß erweitert. Eine bessere Garantie gegen Ermessensmißbrauch wird nicht behindert. (Tz. 481)

99. In enger Anlehnung an verschiedene Formulierungsvorschläge des Bundeskartellamtes schlägt das Kommissionsmitglied Kantzenbach vor, § 24 Abs. 1 GWB wie folgt zu formulieren:

Ist zu erwarten, daß durch einen Zusammenschluß eine wesentliche Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen eintritt, so hat die Kartellbehörde die in den folgenden Bestimmungen genannten Befugnisse, es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, daß durch den Zusammenschluß auch Verbesserungen von Wettbewerbsbedingungen eintreten und daß diese Verbesserungen die Nachteile der Beeinträchtigung überwiegen. Eine wesentliche Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen liegt insbesondere vor, wenn eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Sie wird vermutet, wenn

1. sich ein Unternehmen, das im letzten vor dem Zusammenschluß endenden Geschäftsjahr Umsatzerlöse von mindestens zwei Milliarden Deutscher Mark hatte, mit einem anderen Unternehmen zusammenschließt, das
 - a) auf einem Markt tätig ist, auf dem kleine und mittlere Unternehmen insgesamt einen Marktanteil von mindestens zwei Dritteln und die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen insgesamt einen Marktanteil von mindestens fünf vom Hundert haben, oder
 - b) auf einem oder mehreren Märkten marktbeherrschend ist, auf denen insgesamt im letzten abgeschlossenen Kalenderjahr mindestens 100 Millionen Deutscher Mark umgesetzt wurden, oder
2. die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen im letzten vor dem Zusammenschluß endenden Geschäftsjahr insgesamt Umsatzerlöse von mindestens zehn Milliarden Deutscher Mark und mindestens zwei der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen Umsatzerlöse von jeweils mindestens einer Milliarde Deutscher Mark hatten; die Vermutung gilt nicht, soweit der Zusammenschluß auch die Voraussetzungen des § 23 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 GWB erfüllt und das Gemeinschaftsunternehmen nicht auf einem Markt tätig ist, auf dem im letzten Kalenderjahr mindestens 500 Millionen Deutscher Mark umgesetzt wurden. (Tz. 493)

100. Das Kommissionsmitglied Mittelsten Scheid stimmt diesem Minderheitsvotum im Ergebnis zu. Er befürwortet insbesondere den Novellierungsvorschlag zu § 24 Abs. 1 GWB. Nicht teilen kann er

jedoch die im Minderheitsvotum zum Ausdruck gebrachte positive Beurteilung einer Entflechtungsmöglichkeit. (Tz. 494)

4. Banken und Konzentration

101. Eine Untersuchung des Beteiligungsbesitzes, der Depotstimmrechte und der Aufsichtsratsmandate der Kreditinstitute bei den 100 größten Aktiengesellschaften läßt den beträchtlichen Einfluß der Kreditwirtschaft auf diese gesamtwirtschaftlich bedeutende Gruppe von Unternehmen erkennen. (Tz. 503 bis 554)

102. Für die 100 größten Aktiengesellschaften des Jahres 1974 wurden der Eigenbesitz und die Depotstimmrechte ermittelt, die von den Kreditinstituten auf den Hauptversammlungen der Gesellschaften im Jahre 1975 vertreten wurden. Ergänzend wurde die Zahl der Aufsichtsratsmandate erfaßt, die Vertreter der Kreditwirtschaft einnahmen. (Tz. 503 bis 518)

103. An 56 Aktiengesellschaften hielt die Kreditwirtschaft Stimmrechtsanteile aus Eigen- und Depotbesitz in nennenswertem Umfang (mehr als 5%). Die Gesamtstimmrechtsanteile der Kreditinstitute erreichten an dem auf den Hauptversammlungen vertretenen Grundkapital

— in 15 Fällen Anteile von > 5 % bis 25 %

— in 11 Fällen Anteile von > 25 % bis 50 %
und

— in 30 Fällen Anteile von > 50 %.

(Tz. 27 bis 34)

Bei den übrigen 44 Fällen handelt es sich um

— Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen in 18 Fällen

— Gemeinschaftsunternehmen inländischer Unternehmen in 11 Fällen

— Unternehmen, deren Aktien überwiegend von Familien oder Stiftungen gehalten wurden, in 9 Fällen
und

— Unternehmen, deren Anteile überwiegend von der öffentlichen Hand gehalten wurden, in 6 Fällen.

(Tz. 519)

104. Der Beteiligungsbesitz der zehn größten Kreditinstitute und insbesondere der Großbanken ist erheblich. In elf Fällen vertraten die Großbanken Stimmrechte aus Eigenbesitz von mehr als 25 %. Eine Auswertung der Unterlagen nach Größenklassen der Aktiengesellschaften ergab, daß die Bedeutung des Eigenbesitzes der Institute mit abnehmender Größe der Nichtbankunternehmen tendenziell steigt. (Tz. 522–528, 542–554)

105. Der Einfluß der Kreditinstitute aufgrund von Eigenbesitz wird durch die Wahrnehmung von Depotstimmrechten gesteigert. Auf den Hauptversammlungen von 54 Aktiengesellschaften übten die Großbanken Depotstimmrechte aus. In 15 dieser Fälle übertrafen die auf sie entfallenden Anteile 25 %, in drei Fällen 50 %. Das Depotstimmrecht stellt einen wesentlichen selbständigen Einflußfaktor

dar. Hohe Depotstimmrechtsanteile wurden durch große Kreditinstitute auf den Hauptversammlungen der großen Aktiengesellschaften vertreten. An vier der zehn größten Aktiengesellschaften erreichten die Großbanken Depotstimmrechtsanteile von über 25 %. (Tz. 522 bis 528, 542 bis 554)

106. Die Einflußmöglichkeiten, die für die Kreditinstitute aufgrund ihres Eigenbesitzes und der von ihnen ausgeübten Depotstimmrechte bestehen, werden durch die von ihren Vertretern wahrgenommenen Aufsichtsratsmandate verstärkt. In 75 Aufsichtsgremien hatten Kreditinstitute Vertreter entsandt. In 47 Aufsichtsräten nahmen Vertreter mehrerer Kreditinstitute ein Mandat wahr. Bei den Großbanken wurde eine Konzentration von Aufsichtsratsmandaten und Positionen des Aufsichtsratsvorsitzes verzeichnet. Mit 102 der 179 insgesamt auf Kreditinstitute entfallenden Aufsichtsratsposten nahmen die Großbanken eine dominierende Position ein. Von den 31 Fällen, in denen Kreditinstitute den Aufsichtsratsvorsitzenden stellten, wurde er in 21 Fällen von einer der Großbanken entsandt. Tz. 529 bis 541)

107. Die Auswertung der Unterlagen des Bundeskartellamtes für die Jahre 1976 und 1977 hat wiederum gezeigt, daß Wettbewerbsbeschränkungen, die von Zusammenschlüssen zwischen Kreditinstituten und Nichtbankunternehmen ausgehen, von der Fusionskontrolle nicht zureichend erfaßt werden. (Tz. 555–559, 563–571)

Bestätigt wurden auch die im ersten Hauptgutachten getroffenen Feststellungen, wonach

- sich Kreditinstitute zur Erweiterung ihrer geschäftlichen Aktivitäten im banknahen Bereich häufig des externen Unternehmenswachstums mit Hilfe von Gemeinschaftsunternehmen bedienen,
- eine bereits vorhandene Konzentration in speziellen Wirtschaftsbereichen (Brauereien, Handels- und Reiseunternehmen) fortwirkt und
- eine Tendenz zur Beteiligung relativ großer Kreditinstitute an relativ großen Nichtbankunternehmen besteht. (Tz. 566 bis 571)

108. Die Untersuchung des Trennbankensystems in den USA hat ergeben, daß dort keine Tendenz besteht, Banken den Erwerb von Nichtbankenbeteiligungen zu gestatten. Für die Beurteilung dieses wettbewerbspolitischen Problems ist es unerheblich, wie sich die Entwicklung des amerikanischen Bankensystems im übrigen vollzieht. (Tz. 576 bis 598)

109. Auf Grund der in diesem Gutachten ergänzend durchgeführten Untersuchungen bestätigt die Monopolkommission ihre Empfehlungen, die den Beteiligungserwerb von Kreditinstituten an Nichtbankunternehmen betreffen. Tz. 599 bis 602)

110. Bei der Würdigung des Depotstimmrechts ist von Interessenkonflikten auszugehen, die sich aus dem Zusammentreffen der Stimmrechtsausübung mit der Wahrnehmung der üblichen Bankfunktionen er-

geben können. Sie wurden bereits bei der Beurteilung des Eigenerwerbs von Beteiligungen durch Kreditinstitute an Nichtbanken beschrieben. Die Interessenkonflikte können in unterschiedlichen Zusammenhängen Bedeutung erlangen:

- Das Zusammentreffen von Beteiligungsbesitz, Depotstimmrechten und Aufsichtsratsmandaten eines Kreditinstituts bei einem Nichtbankunternehmen ist geeignet, dessen langfristige Unternehmenspolitik zu beeinflussen und ihm auf diese Weise Wettbewerbsvorsprünge gegenüber seinen Konkurrenten zu verschaffen.
- Depotstimmrechte sind ebenso wie Bankenbeteiligungen geeignet, Kreditinstituten einen bevorzugten Zugang zum Bankgeschäft mit Nichtbankunternehmen zu eröffnen bzw. zu sichern.
- Die Gewinnung von Informationen über die wirtschaftliche Lage von Nichtbankunternehmen durch Banken wird als notwendig anerkannt, weil sie für die Kreditvergabe und damit zur Erfüllung von Bankfunktionen erforderlich ist. Bedenken bestehen jedoch insoweit, als Banken solche Kenntnisse durch den Erwerb von Beteiligungen verwerten. (Tz. 503 bis 606)

111. Eine grundsätzliche Lösung der mit dem Depotstimmrecht verbundenen Problematik zeichnet sich auch nach Auffassung der Monopolkommission gegenwärtig nicht ab, weil die Mängel nicht zu beheben sind, die sich daraus ergeben, daß Kleinaktionäre ihre Stimmrechte überwiegend nicht selbst wahrnehmen. Sie lassen sich nicht dadurch vermeiden, daß die Ausübung des Depotstimmrechts auf einen maximal zulässigen Stimmrechtsanteil begrenzt wird. (Tz. 606 bis 608)

112. Die Monopolkommission hält demgegenüber eine Offenlegung der Interessenkonflikte für erforderlich, die als Folge des Zusammentreffens der Depotstimmrechtsausübung mit der Wahrnehmung von Bankfunktionen eintreten können. Sie schlägt aus diesem Grunde eine Erweiterung der Publizitätspflichten vor:

Aktiengesellschaften sollten verpflichtet werden, über die letzte Hauptversammlung im nächsten Geschäftsbericht Angaben zu veröffentlichen über:

- die Höhe der vertretenen Stimmrechte aufgrund von Eigenbesitz der einzelnen Kreditinstitute an der Gesellschaft, soweit sie 5 % übersteigen,
- die Höhe der vertretenen Depotstimmrechte der einzelnen Kreditinstitute an der Gesellschaft, soweit sie 5 % übersteigen und
- die Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten durch Organmitglieder, Angestellte oder sonstige Beauftragte der einzelnen Kreditinstitute. (Tz. 609)

113. Abweichend schlägt das Kommissionsmitglied Mittelsten Scheid eine Begrenzung der Bankenbeteiligungen auf 20 % vor. Außerdem teilt er den Vorschlag für eine erweiterte Publizität nicht. (Tz. 610)

5. Unternehmenskonzentration und konjunkturelle Entwicklung

114. In der Bundesrepublik sind in den vergangenen Jahren die Preise zeitweise stark gestiegen. In der wirtschaftspolitischen Diskussion wurden die hohen Inflationsraten häufig mit der wirtschaftlichen Konzentration begründet. Die Monopolkommission hat diese aktuelle Frage aufgegriffen und Arbeitshypothesen zum Einfluß der Konzentration auf das Unternehmensverhalten in den Industriezweigen im Konjunkturablauf entwickelt. (Tz. 611 bis 618)

115. Die Arbeitshypothesen beinhalten einen Zusammenhang zwischen dem Konzentrationsgrad der Industriezweige und den Meßziffern für die Preise, Beschäftigung, Kapazitätsauslastung und Investitionen im Konjunkturablauf. (Tz. 618 bis 622)

116. In einer Untersuchung durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung wurde kein signifikanter Unterschied in dem konjunkturellen Verhalten der 30 Industriezweige in Abhängigkeit vom Konzentrationsgrad festgestellt. (Tz. 623 bis 630)

117. Die Untersuchung hat gezeigt, daß sich bei dem vorhandenen Datenmaterial die Ergebnisse einer Überprüfung der Arbeitshypothesen nicht hinreichend absichern lassen. (Tz. 631 bis 635)

6. Patente und Konzentration

118. Die Monopolkommission hat für das Jahr 1974 eine Erhebung über den Bestand und die Verwertung von deutschen Bundespatenten bei Großunternehmen durchgeführt. Daran haben sich 89 Großunternehmen beteiligt, von denen 74 deutsche Bundespatente besaßen. (Tz. 644 bis 646)

119. Der Anteil der 74 Großunternehmen am gesamten Patentbestand beträgt 1974 20,4 % und liegt damit über ihrem Beschäftigtenanteil und Umsatzanteil gemessen an den Zahlen der Gesamtwirtschaft. (Tz. 647, 648)

120. Von den insgesamt 25 820 in der Erhebung erfaßten Patente besitzen die drei patentintensivsten Unternehmen allein 47,4 %. Sechs Unternehmen halten zusammen 15 744 Patente und damit mehr als die restlichen 68 Großunternehmen zusammen. (Tz. 649)

121. Neun Unternehmen besitzen mehr als 500 Patente, davon fünf mehr als 1000 Patente. Die meisten Unternehmen besitzen zwischen 51 und 250 Patente. (Tz. 650)

122. Die Zahl der Patente, die ein Unternehmen besitzt, hängt stark von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Wirtschaftsgruppe ab. Besonders viele Patente sind bei Unternehmen in der Elektrotechnischen Industrie, der Chemischen Industrie und dem Maschinenbau vorhanden. (Tz. 651 bis 653)

123. Größere Unternehmen besitzen tendenziell mehr Patente als weniger große. Dies gilt verstärkt, wenn die Unternehmensgröße statt mit der Umsatzhöhe mit der Beschäftigtenzahl gemessen wird. (Tz. 654, 655)

124. Die Großunternehmen haben vom 1. Oktober 1968 bis 31. Dezember 1974 fast dreimal so viel Erfindungen zum Patent angemeldet, als sie Ende 1974

besaßen. Den Unternehmen gelingt es offenbar, ihre Interessen bereits nach Anmeldung und Offenlegung einer Erfindung durchzusetzen. Die Vorteile des Anmeldeverfahrens werden durchweg auch von den Großen genutzt. (Tz. 656 bis 659)

125. Im Durchschnitt haben die Großbetriebe zwischen 1968 und 1974 236 Einsprüche gegen Patentanmeldungen erhoben. Gegen ihre angemeldeten Erfindungen wurden dagegen nur 66 Einsprüche eingelegt. (Tz. 660)

126. Nur etwa 60 Prozent aller Erfindungen werden im eigenen Betrieb genutzt. Dieser Anteil schwankt in den einzelnen Industriegruppen von 31 % bis 80 %. (Tz. 662)

127. Nur etwa 60 % der Patente werden auch im Ausland geschützt. Dabei melden exportabhängige Unternehmen mehr Erfindungen im Ausland an als weniger exportstarke Firmen. Die Auslandsanmeldungen dienen der Sicherung und der Erschließung der Exportmärkte. Der Exportanteil einer Unternehmung steigt tendenziell mit der Zahl ihrer Patente. (Tz. 663)

128. Der große Anteil der Lizenzvergaben und der Lizenznahmen belegt die starke technologische Kooperation der Großunternehmen mit anderen Erfindern. Dabei ist es durchaus üblich, daß Großunternehmen ihren Partnern mehr als eine Lizenz gewähren oder von ihnen erhalten. Die große Zahl solcher vergebenen und erworbenen Paketlizenzen deutet auf eine gute Zusammenarbeit der Großunternehmen untereinander hin.

Besonders stark am Lizenzverkehr ist die Elektrotechnische Industrie beteiligt, auffallend gering sind dagegen die Lizenzvergaben in der Chemischen Industrie. (Tz. 664 bis 666)

129. Die starke Stellung der Großbetriebe im Bereich von Forschung und Entwicklung kommt in einem aktiven Lizenzsaldo zum Ausdruck. Auch sind die im Durchschnitt erzielten Lizenzerträge höher als die Lizenzausgaben bezogen auf die Zahl der lizenzierten Patente. (Tz. 667 bis 670)

130. Die Untersuchung zeigt, daß in patentintensiven Industrien den Paketlizenzen ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Zur Beurteilung dieser Lizenzpraxis ist § 20 GWB wenig geeignet, weil er als Beurteilungskriterium an den Inhalt des einzelnen Schutzrechts anknüpft und insoweit an der Wirklichkeit der Paketlizenzierung vorbeigeht. Diesem Befund entspricht es, daß die festgestellte Bedeutung der Paketlizenzierung in der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes keinen Niederschlag gefunden hat. Das Bundeskartellamt hat deshalb schon 1976 vorgeschlagen, eine Meldepflicht für Patentlizenzen einzuführen. Eine solche Meldepflicht ist ein notwendiger erster Schritt, um im einzelnen festzustellen, in welcher Weise die Lizenzpraxis den Wettbewerb beeinflußt. Die vorliegende Untersuchung und die Erfahrung des Bundeskartellamtes sprechen jedoch dafür, daß der Gesetzgeber darüber hinaus die materielle Beurteilung von einseitigen und mehrseitigen Paketlizenzen weiterentwickeln muß. (Tz. 671, 672)

7. Konzentration im Pressewesen

131. Die Monopolkommission hatte beabsichtigt, in einer eigenen empirischen Erhebung bei Presseverlagen insbesondere die Eigentums- und Beteiligungsverhältnisse, die Entwicklung der Herstellungstechnik und die Struktur der Umsatzerlöse bei Presseunternehmen zu ermitteln. Wegen der unzureichenden Mitwirkung wesentlicher Teile der Presse ließ sich eine entsprechende Auswertung nicht rechtfertigen. (Tz. 684 bis 699)

132. Die Monopolkommission hat aufgrund dieser Erfahrungen den Bundesminister für Wirtschaft erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, ihr ein Auskunftsrecht einzuräumen. Die Erhebungen der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse müssen – solange die Monopolkommission über ein Auskunftsrecht nicht verfügt – in die Untersuchungen der amtlichen Pressestatistik aufgenommen werden. (Tz. 700, 701)

133. Nach Angaben aus der Pressestatistik gab es am 31. Dezember 1975 in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin 312 Unternehmen, deren wirtschaftlicher Schwerpunkt in der Herausgabe von Zeitungen bestand, und 955 Unternehmen mit dem wirtschaftlichen Schwerpunkt des Verlags von Zeitschriften. Insgesamt wurden für diesen Erhebungs-Stichtag 375 Hauptausgaben von Tageszeitungen mit 811 Nebenausgaben gezählt; von den 3838 erfaßten Zeitschriften waren die Publikums-Zeitschriften mit 590 Titeln vertreten. Mit einer Verkaufsauflage von über 65 Mio Exemplaren pro Ausgabe waren sie die weitaus auflagenstärkste Zeitschriftenart. Durch den Verlag von Zeitungen und Zeitschriften wurden 1975 über zehn Mrd. DM Umsatzerlöse erzielt; davon entfielen 5,4 Mrd. DM auf Zeitungen und 4,8 Mrd. DM auf Zeitschriftenumsätze. (Tz. 703, 704)

134. Die Konzentrationsraten für den Umsatz bei Presseunternehmen weisen bei den Zeitschriftenunternehmen mit einer Höhe von 39,5 % für die drei größten Unternehmen einen weitaus höheren Wert auf, als für die drei größten Zeitungsunternehmen mit einem Umsatzanteil von 22,8 %. Da die Zahl der Zeitschriftenunternehmen sehr viel größer ist, wäre der Unterschied noch größer, wenn ein relatives Konzentrationsmaß verwendet worden wäre. Wegen des in der Regel größeren Verbreitungsgebietes von Zeitschriften liegt bei den Konzentrationsraten der Zeitschriftenverlage aber ein größerer Marktbezug vor. Wegen der engen Verbreitungsgebiete von Zeitungen sagen die Konzentrationsraten bei diesen kaum etwas über die vorliegende Marktmacht aus. (Tz. 711 bis 716)

135. Bei der Auflagenkonzentration liegen die Konzentrationsraten der Straßenverkaufszeitungen mit 80,0 % der drei größten Zeitungen weit über der entsprechenden Vergleichszahl von 7,6 % für die Abonnementszeitungen. Der relative Konzentrationsgrad ist bei der zweiten Gruppe jedoch weitaus höher, da die Anzahl der Abonnementszeitungen über 18mal so hoch ist wie die der Straßenverkaufszeitungen.

Die Auflagenkonzentration der jeweils größten drei Unternehmen beträgt bei Zeitschriften 10,5 % der Verkaufsauflage bzw. 6,5 % der verbreiteten Auflage. Da die Zahl der Unternehmen sehr hoch ist, entspricht dem eine hohe relative Konzentration. Dies zeigt sich allein schon daran, daß die Durchschnittsauflagen der drei größten Zeitschriften 150mal so hoch bei der Verkaufsauflage ist wie der Durchschnitt aller übrigen Zeitungen. (Tz. 717 bis 725)

136. Die neue Satztechnik verbilligt die Herstellung von Zeitungen insbesondere durch Einsparungen von Personalkosten; hinzu kommt ein hoher Aktualitätsgewinn durch einfachere Handhabung und wesentlich schnellere Verarbeitungszeiten im Bereich der Redaktion, der Anzeigenherstellung und im Vertrieb. Je nach der Höhe des Investitionsaufwands kann ein unterschiedlich hoher Automatisierungsgrad in der Zeitungsherstellung erreicht werden. Dabei sind die mit der Verwendung einfacherer Fotosatzanlagen verbundenen Einsparungen bereits beträchtlich, da die Arbeitsleistung des hoch spezialisierten und qualifizierten Setzpersonals durch Maschinenarbeit ersetzt werden kann; die darüber hinaus durch Hochleistungssysteme erzielbaren zusätzlichen Vorteile sind dagegen zu einem großen Teil bestenfalls mittelbar kostenwirksam durch die Verbesserung der Produktqualität oder die Erleichterung der Arbeitsbedingungen. (Tz. 729 bis 741)

137. Da die Umrüstung auf die neue Technik nicht mit höheren Kosten verbunden sein muß als entsprechende Ersatzinvestitionen für die traditionelle Technik, die aber eine niedrigere Leistungsfähigkeit haben kann, wird die Fotosatztechnik im Laufe der Zeit die herkömmliche Bleisatztechnik verdrängen. Eine Verstärkung des gegenwärtigen Trends zur Unternehmenskonzentration im Pressebereich ist durch die neue Technik aber ebenso wenig zu erwarten wie eine Verringerung der publizistischen Vielfalt. Die Technik erleichtert die betriebliche Standortverlagerung, unabhängig davon, ob sie der Zentralisierung oder der betrieblichen Ausgliederung dient.

Die Investitionshöhe von Hochleistungssystemen, die für kleinere Presseverlage nicht tragbar ist, löst durch die geringen zusätzlichen Rationalisierungsvorteile gegenüber den einfacheren Fotosatzanlagen vermutlich keinen Konzentrationsschub aus; auch ein Konzentrationssoj aus Kapazitätsüberhängen von solchen Anlagen ist nicht zwangsläufig, da die Investitionen jedem gewünschten Leistungsniveau angepaßt werden können. Eher kann dagegen eine konzentrationshemmende Wirkung erwartet werden. Denn einmal ist der Investitionsaufwand für die geringeren Anforderungen bei kleineren Zeitungen nicht nur absolut, sondern auch relativ (zur Anzahl der verwendeten Bildschirme) geringer; zum anderen kann die auf kleinere Unternehmen zugeschnittene Fotosatztechnik schneller eingesetzt werden und daher früher die technisch bedingten Vorteile realisieren als die aufwendigen Systeme, die nur bei größeren Zeitungsverlagen wirtschaftlich eingesetzt werden können. (Tz. 742 bis 747)