

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Viertes Hauptgutachten der Monopolkommission 1980/1981
— Drucksache 9/1892 —
hier: Stellungnahme der Bundesregierung

Inhalt

	Seite
I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des IV. Hauptgutachtens	2
II. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration nach Warenklassen in den Wirtschaftszweigen des produzierenden Gewerbes sowie im Bereich von Großunternehmen und der Pressewirtschaft (Zu Kapitel I bis IV des Gutachtens)	3
III. Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle (Zu Kapitel V des Gutachtens)	4
IV. Ursachen der Konzentration (Zu Kapitel VI des Gutachtens)	7
V. Gewerkschaften und Konzentration sowie die Vertikale Integration in der Mineralöl- und Chemischen Industrie (Zu Kapitel VII und VIII des Gutachtens)	10

I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte ihres IV. Hauptgutachtens

1. Die Monopolkommission hat nach § 24 b des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) den gesetzlichen Auftrag, alle zwei Jahre Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration sowie die Praxis der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu begutachten. Demgemäß hat sie Mitte vergangenen Jahres der Bundesregierung ihr Viertes Hauptgutachten vorgelegt. Wie kartellgesetzlich vorgesehen, hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat das Gutachten unverzüglich zugeleitet (siehe BT-Drucksache 9/1892) und legt nunmehr ihre Stellungnahme dazu vor.

Zur Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung am 30. November 1982 die betroffenen Verbände einschließlich der Gewerkschaften und Verbraucher angehört. Dabei sind die Fortschritte der Monopolkommission bei der Konzentrationserfassung allseits begrüßt worden, wenngleich die Reaktion hierzu sowie zu den Einzelergebnissen des Hauptgutachtens erwartungsgemäß unterschiedlich ausgefallen ist.

2. Im Unterschied zu den vorausgehenden Untersuchungen gelangt die Kommission nach ihrer erheblich erweiterten konzentrationsstatistischen Analyse zu dem zentralen Ergebnis, daß die Datenlage erstmalig keinen Rückschluß mehr auf eine Fortsetzung der bisher stetigen Steigerung der Konzentration zuläßt. Zugleich stellt sie fest, daß nach dem Inkrafttreten der 4. Kartellnovelle seit Mitte 1980 die Zahlenreihe der jährlich beim Bundeskartellamt angezeigten Unternehmenszusammenschlüsse eine abflachende Tendenz zeigt.

Die Kommission läßt allerdings — nicht zuletzt auch wegen des begrenzten Berichtszeitraums — offen, ob diese Ergebnisse bereits als Signal für eine mögliche Tendenzwende im Konzentrationsprozeß zu werten sind, zumal die Spitzengruppe innerhalb der „100 Größten“ weiter an Gewicht gewonnen hat und sich diese Unternehmen erneut als besonders „zusammenschlußaktiv“ erwiesen haben.

Die Bundesregierung mißt diesen Erkenntnissen große Bedeutung bei. Mit der Monopolkommission ist sie der Auffassung, daß die vorliegenden Daten zwar noch keinen sicheren Rückschluß auf eine anhaltende Abschwächung der Konzentrationsentwicklung und der damit einhergehenden Zusammenschlußaktivitäten zulassen, zumal bis in die jüngste Zeit (1982) im verarbeitenden Gewerbe die Gesamtzahl der Unternehmen weiter abgenommen hat und überwiegend kleinere Unternehmen ausgeschieden sind, wobei diese Abnahme in einer Reihe von Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich war. Andererseits sieht sie — wie

die Kommission — auf der Grundlage des vorgelegten Datenmaterials derzeit auch keine eindeutige gegenläufigen Anzeichen, die zu einem weiteren Ausbau des kartellrechtlichen Instrumentariums Anlaß geben könnten. Dies gilt um so mehr als der Rückgang der Zusammenschlüsse in eine Periode konjunktureller und struktureller Schwäche fällt, von der eher eine Intensivierung der Zusammenschlußaktivitäten zu erwarten gewesen wäre.

3. Über die zentralen statistischen Untersuchungen hinaus hat sich die Monopolkommission erstmalig näher mit den Ursachen der Konzentration befaßt und damit vielfach geäußerten Wünschen aus Politik und Wirtschaft entsprochen. Dabei kommt nach Auffassung der Bundesregierung der Analyse der Wettbewerbswirkungen staatlicher Rahmenbedingungen, und hier vor allem von Steuern und Subventionen, besonderes Gewicht zu. Angesichts der wachsenden wettbewerblichen Risiken, die insbesondere von protektionistischen und subventionspolitischen Maßnahmen aller Art ausgehen, ist es für eine auf offene Märkte nach innen und außen gerichtete Wettbewerbspolitik von zunehmender Bedeutung, zu dieser Thematik genauere Untersuchungen und Entscheidungshilfen zu erhalten. Die Bundesregierung würde es daher nachdrücklich begrüßen, wenn die Monopolkommission den mit ihrer Ursachenanalyse beschrittenen Weg fortsetzen und ausbauen würde.
4. Mit ihrer Würdigung der Kartellrechtspraxis im Bereich der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen führt die Kommission ihre kritische Auseinandersetzung mit wichtigen Problemen der Rechtsanwendung fort. Dabei widmet sie vor allem auch den Fragen, die mit der Anwendung des durch die 4. Kartellgesetznovelle erweiterten fusionskontrollrechtlichen Instrumentariums verbunden sind, besondere Aufmerksamkeit. Die Bundesregierung sieht hierin unabhängig von ihrer Stellungnahme zu einzelnen Auffassungen der Kommission einen wichtigen Beitrag, die Tragweite des Kartellgesetzes auszuloten und für die betroffenen Unternehmen und Behörden weiter zu verdeutlichen.
5. Angesichts der Grenzen, die der Aussagefähigkeit globaler konzentrationsstatistischer Analysen gesetzt sind, hat sich die Monopolkommission auch der ergänzenden Untersuchung wichtiger Einzelbereiche der Konzentrationsentwicklung zugewandt. Dabei hat sie die Rolle der Gewerkschaften unter Konzentrationsaspekten aufgegriffen und zwei Branchen, die Mineralöl- und Chemische Industrie, näher analysiert. Die Bundesregierung hält die vertiefende Analyse solcher Einzelkomplexe für eine nützliche Erweiterung der Konzentrationsbetrachtung.

II. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration nach Warenklassen, in den Wirtschaftszweigen des produzierenden Gewerbes sowie im Bereich von Großunternehmen und der Pressewirtschaft

(Zu Kapitel I bis IV des Gutachtens)

6. Auf der Basis der verbesserten amtlichen Statistik im produzierenden Gewerbe hat die Monopolkommission ihr Konzentrationsstatistisches Instrumentarium erneut erweitert und durch Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien und Konzentrationsmaße erheblich verfeinert.

Zur besseren Betrachtung der horizontalen Konzentration des Warenangebots hat sie zum erstenmal eine Konzentrationsstatistik nach Warenklassen vorgelegt. Sie verspricht sich davon eine bessere Annäherung an das wettbewerbspolitische Kriterium der horizontalen Konzentration auf dem relevanten Markt (Tz. 177 ff.). Darüber hinaus werden — einer langjährigen Forderung aus Kreisen der Wirtschaft und Politik entsprechend — als alternative Konzentrationsmaße der Herfindahl- und Linda-Index ausgewiesen (Tz. 193 ff.).

Nach den Feststellungen der Kommission haben in den 298 untersuchten Warenklassen, die 90 v.H. der gesamten Produktion erfassen, die drei größten Anbieter im Durchschnitt 1980 einen Anteil von 38,6 v.H. am Produktionswert (Tz. 192 ff.). Der durchschnittliche Konzentrations-Koeffizient, der von Warenklasse zu Warenklasse große Unterschiede aufweist, sei von 1978 bis 1980 leicht gestiegen (Tz. 208 ff.).

Die Bundesregierung sieht in der Einbeziehung der Angebotskonzentration in das Untersuchungsprogramm der Kommission einen wesentlichen Fortschritt bei der Betrachtung der horizontalen Konzentrationsstruktur des Warenangebots und seiner Veränderungen. Trotz dieser statistischen Verfeinerungen darf allerdings — wie die Kommission selbst einräumt — nicht übersehen werden, daß hiermit insbesondere auch wegen der Nichtberücksichtigung der Import- und Exportströme noch keine verlässlichen Aussagen über die Wettbewerbsverhältnisse auf Einzelmärkten getroffen werden können. Der neue Ansatz der Konzentrationsmessung wird nach Auffassung der Bundesregierung gleichwohl vor allem längerfristig wertvolle Hinweise auf die Entwicklung der Angebotsstruktur geben können und damit die Möglichkeiten der Einschätzung konzentrativer Trends verbessern, zumal hierzu auch die neu berücksichtigten Konzentrationsindizes (Herfindahl, Linda) einen zusätzlichen Beitrag leisten können.

7. Die Konzentrationsstatistik der einzelnen Wirtschaftszweige, von der die Monopolkommission vor allem Aufschlüsse über das Ausmaß der potentiellen Konkurrenz in den durch verwandte Produktionsprozesse gekennzeichneten Branchen erwartet, erfaßt nunmehr über den Bergbau und das Verarbeitende Gewerbe hin-

aus erstmals auch das Baugewerbe; im übrigen werden außer Umsatz und Beschäftigten auch die Investitionen, die Wertschöpfung („Census value added“) und die Zahl der Betriebe der umsatzstärksten Unternehmen sowie die Betriebskonzentration mit der Beschäftigtenzahl als Konzentrationsmerkmal dargestellt, wobei zum Teil neben den Konzentrationskoeffizienten noch weitere Konzentrationsmaße berechnet und die Ansätze zur Messung der vertikalen Konzentration anhand des Verhältnisses von Wertschöpfung zu Umsatz genutzt werden (Tz. 225 ff.).

Der Umsatzanteil der drei größten Unternehmen eines Wirtschaftszweiges schwankte — wie die Kommission feststellt — von Branche zu Branche erheblich. Er betrage (ungewogen) im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe durchschnittlich 27,9 v.H., im Baugewerbe 11,5 v.H. (Tz. 251 ff.). Im Berichtszeitraum (1977 bis 1979) habe sich die Konzentration in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich entwickelt. Dabei stehen sich Wirtschaftszweige mit steigenden und solche mit sinkenden Konzentrationskoeffizienten gegenüber. Insgesamt ergebe sich überwiegend eine eher stagnierende Tendenz (Tz. 337 ff.). Dieses Ergebnis, das allerdings im Hinblick auf eine Reihe von Faktoren wie dem begrenzten Zeithorizont und der Gewichtung der Konzentrationsindizes noch mit Unsicherheiten behaftet sei, stütze die zentrale Aussage der Monopolkommission, wonach die vorliegenden Daten erstmals kein Fortschreiten der Unternehmenskonzentration indizieren.

Die Bundesregierung teilt diese Schlußfolgerung. Sie sieht derzeit keinen Anlaß die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen, die 1980 mit der vom Deutschen Bundestag einstimmig verabschiedeten 4. Kartellgesetznovelle der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt worden sind, erneut zu ändern. Die Konstanz der bestehenden Rahmendaten wird nach Auffassung der Bundesregierung mit dazu beitragen, die Kalkulierbarkeit der geltenden wettbewerbsrechtlichen Vorschriften zu erhöhen und damit zugleich auch die Voraussetzungen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Gleichwohl hält die Bundesregierung die genaue Beobachtung der Konzentrationsentwicklung nach wie vor für eine unerläßliche Daueraufgabe, zumal in wichtigen Branchen die Entwicklung durchaus unterschiedlich verläuft und es insoweit angezeigt erscheint, die Konzentration auch in Einzelbereichen — wie im Handel und hier insbesondere im Lebensmittelhandel — durch eingehendere Untersuchungen zu verfolgen. Sie begrüßt daher die von der Monopolkommission realisierte erweiterte und verbesserte Branchenbetrachtung. Die Bundesregierung halte es überdies für nützlich, wenn die Monopolkommission künftig speziell auch der Konzentration im Handel verstärkt nachgehen würde. Mit der Erfassung der Investitionen der um-

satzgrößen Unternehmen steht nunmehr auch ein möglicher Ansatz zur Früherkennung sich anbahnender Konzentrationsvorgänge zur Verfügung. Die Darstellung der Betriebskonzentration ist auch von mittelstandspolitischen Interesse.

8. Zur Konzentration bei den „100 Größten“ (aggregierte Konzentration), deren Betrachtung insbesondere auch die gesellschaftspolitische Dimension der Konzentration erschließen soll, bemerkt die Monopolkommission vor allem, daß die Entwicklung innerhalb der Unternehmensgruppe, die knapp 20 v.H. zur Gesamtwertschöpfung aller Unternehmen beitragen, differenziert verlaufen ist.

Die zehn größten Unternehmen an der Spitze hätten sich weiter deutlich von den nachfolgenden Unternehmen abgesetzt (Tz. 403 ff.). Innerhalb der Gruppe seien die Beteiligungsverhältnisse im wesentlichen stabil geblieben (Tz. 438 ff.), wenngleich die „100 Größten“ nach wie vor zu den zusammenschlußaktivsten Unternehmen der Wirtschaft gehörten (Tz. 456 ff.). Im internationalen Vergleich seien die „100 Größten“ von 1962 bis 1980 im Durchschnitt stärker gewachsen als ausländische Großunternehmen (Tz. 428).

Die Bundesregierung hält die von der Monopolkommission erzielten Verbesserungen bei der Analyse der größten deutschen Unternehmen in Industrie, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie im Verkehrs- und sonstigen Dienstleistungsgewerbe für einen begrüßenswerten Fortschritt. Von besonderem Interesse erscheint, daß es der Monopolkommission gelungen ist, durch die Verwendung von Wertschöpfungsgrößen, die ein über die Sektoren hinweg vergleichbares Kriterium darstellen, die Voraussetzungen für Branchenvergleiche zu schaffen und zugleich preisbedingte Verzerrungen der Analyse zu reduzieren. Besondere Beachtung verdienen auch die Hinweise der Monopolkommission auf das im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Wachstum der „100 Größten“. Dieses Ergebnis ist zwar aufgrund der Wechselkursentwicklungen zu relativieren; es stellt jedoch nach Auffassung der Bundesregierung ein Indiz dafür dar, daß die von verschiedener Seite mit Blick auf die deutsche Fusionskontrolle behaupteten unternehmensgrößenbedingten Nachteile der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb keine erhebliche Rolle spielen.

9. Zur Konzentrationsentwicklung im Pressebereich schreibt die Monopolkommission ihre auf die amtliche Pressestatistik gestützte Analyse bis zum Jahre 1979 fort. Wegen der Besonderheiten im Pressektor unterliegt die Aussagefähigkeit einer ausschließlich auf Konzentrationsraten gestützten Betrachtung angesichts ihrer „Marktförne“ erheblichen Einschränkungen. Die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten sind noch nicht überwunden. Zu den sich stellenden methodischen Problemen verweist

die Bundesregierung auf ihre Stellungnahme zum III. Hauptgutachten (BT-Drucksache 9/460, Tz. 10).

III. Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle

(Zu Kapitel V des Gutachtens)

10. Die Monopolkommission hat sich erneut eingehend mit den Fragen der Kartellrechtspraxis im Bereich von Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle befaßt und sich dabei auch kritisch mit Einzelentscheidungen der Gerichte und des Bundeskartellamtes sowie mit bestimmten Unternehmenspraktiken auseinandergesetzt. Die Bundesregierung sieht hierin unabhängig davon, ob und inwieweit sie der Kommission im einzelnen zu folgen vermag, einen gewichtigen Beitrag, die kartellbehördlichen Befugnisse weiter auszuloten und die Kalkulierbarkeit des Kartellrechts für die Wirtschaft zu verbessern. Sie begrüßt insbesondere, daß die Kommission einen Großteil ihrer fusionskontrollrechtlichen Analyse auch den nicht untersagten Zusammenschlüssen gewidmet und damit die Eingriffsschwelle der Fusionskontrolle auch von dieser Seite her einer größeren Öffentlichkeit verdeutlicht hat.

A. Mißbrauchsaufsicht

11. Zur Mißbrauchsaufsicht nach § 22 Abs. 4 GWB stellt die Monopolkommission fest, daß das Bundeskartellamt in diesem Bereich eher Zurückhaltung übe und sich — häufig gestützt auf das erweiterte Diskriminierungsverbot des § 26 GWB — vornehmlich auf die Verfolgung von Behinderungsmißbräuchen konzentriert habe (Tz. 486). Sie hat gegen diese generelle Ausrichtung der Mißbrauchsaufsicht keine Einwände erhoben und damit die Grundlinie des Amtes prinzipiell bestätigt.

Demgegenüber hat sie sich kritisch zu bestimmten Geschäftspraktiken der Deutschen Bundesbahn geäußert, die zum einen bei der Auftragsvergabe unzulässigerweise den sog. Kundenwert (Fracht- und Personenaufkommen des Bieters bei der Deutschen Bundesbahn) berücksichtige und zum anderen sog. Bietererklärungen durchsetze, wonach bei Submissionsab-sprachen vom Bieter — unabhängig von der Höhe des tatsächlichen Schadens — ein pauschalierter Schadensersatzanspruch von 3 v.H. der Angebotssumme eingefordert werde (Tz. 497 ff.). Die Kommission sieht hierin unzulässige Gegengeschäfte bzw. einen Ausbeutungs-mißbrauch gegenüber den betroffenen Bietern.

Mit der Monopolkommission verkennt die Bundesregierung nicht, daß die Berücksichtigung des Kundenwertes bei der Auftragsvergabe vor allem auch wegen der möglichen Benachteiligung kleiner und mittlerer Lieferanten kartellrechtlich und wettbewerbspolitisch bedenklich

sein kann. Sie begrüßt daher die inzwischen von der Deutschen Bundesbahn und dem Bundeskartellamt zu diesem Problembereich entwickelten neuen Richtlinien, die auch den von der Monopolkommission geäußerten Bedenken Rechnung tragen. Danach wird der Kundenwert grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt, soweit die Deutsche Bundesbahn marktstark und somit Adressat der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht ist. Darüber hinaus bleibt der Kundenwert ganz generell gegenüber den hauptsächlich betroffenen mittelständischen Unternehmen mit weniger als 65 Beschäftigten oder 15 Mio. DM Umsatz außer Betracht. Damit erscheint eine ausgewogene und nichtdiskriminierende Auftragsvergabe sichergestellt.

Zur Praxis der Bietererklärung der Deutschen Bundesbahn sieht die Bundesregierung in Übereinstimmung mit der Monopolkommission die wettbewerblichen Risiken, die mit einer den tatsächlichen Schaden außerachtlassenden Durchsetzung pauschalierter Schadensersatzansprüche verbunden sind. Gleichwohl hält sie — der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs folgend — das Instrument der Bietererklärung auch unter Berücksichtigung der in den Regelungen des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthaltenen Wertungen im Grundsatz für zulässig. Dies bedeutet jedoch nicht, daß solche Pauschalierungen in jedem Einzelfall auch kartellrechtskonform sind oder wettbewerblichen Prinzipien entsprechen. Es gilt insbesondere zu verhindern, daß marktstarke Unternehmen mit pauschalierten Schadensansprüchen ihre Einnahmen über den zu erwartenden Schaden hinaus steigern oder kleine und mittlere Unternehmen diskriminieren. Die Deutsche Bundesbahn hat diesen Bedenken inzwischen entsprechend den Forderungen des Bundeskartellamts dadurch Rechnung getragen, daß sie nur noch reduzierte, auf den tatsächlichen Schadensausgleich gerichtete Vertragsansprüche geltend macht.

B. Fusionskontrolle

12. Zur Anwendung der Vorschriften der Fusionskontrolle hat die Monopolkommission eine breite Analyse wettbewerbsrechtlicher Einzelfragen, insbesondere der Marktabgrenzung (Tz. 515 ff.), des Zusammenschlußbegriffs (Tz. 528 ff.), der Marktbeherrschungsvermutungen (Tz. 576 ff.), der Zusagenpraxis (Tz. 633 ff.) und des Verfahrens (Tz. 691 ff.) vorgenommen. Angesichts der Fülle des vorgelegten Materials beschränkt sich die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme auf die wettbewerbspolitisch besonders bedeutsam erscheinenden Punkte.
- Auf der Grundlage einer statistischen Betrachtung der Unternehmenszusammenschlüsse konstatiert die Kommission ab Mitte 1980 eine leicht abflachende Tendenz der Zusammenschlußaktivitäten, äußert jedoch gewisse Zweifel, ob diese Tendenz von Dauer sein wird (Tz. 512 ff.). Die der Bundesregierung vorliegenden

neueren Daten belegen, daß sich der rückläufige Trend seither fortgesetzt hat. Inwieweit hierin bereits konzentrationshemmende Effekte der mit der 4. Kartellnovelle von 1980 verbesserten Fusionskontrolle zu sehen sind, entzieht sich zwar nach Auffassung der Bundesregierung angesichts der Unvollkommenheit der Zusammenschlußstatistik und der vielfältigen, die Konzentrationsentwicklung bestimmenden Faktoren einem genauen statistischen Nachweis. Gleichwohl kann angesichts der zeitlichen Parallelität von abflauender Zusammenschlußaktivität und dem Eingreifen des verschärften fusionskontrollrechtlichen Instrumentariums davon ausgegangen werden, daß die Fusionskontrolle derzeit ihrer Aufgabe, wettbewerbschädlichen Konzentrationsvorgängen entgegenzuwirken, gerecht wird und derzeit zu Gesetzesänderungen keinen Anlaß gibt.

Die Bundesregierung sieht sich hierin um so mehr bestätigt, als auch die Monopolkommission weitere materiellrechtliche Verschärfungen der Fusionskontrolle nicht für erforderlich hält. Dementsprechend hat die Kommission es ausdrücklich abgelehnt, die 25 v.H.-Grenze für den Anteilserwerb weiter abzusenken und damit die Fusionskontrolle auf Minderheitsbeteiligungen unterhalb 25 v.H. zu erstrecken (Tz. 564), da eine niedrigere Anteilsschwelle nicht plausibel festzulegen sei und Möglichkeiten, sich der Kontrolle zu entziehen, selbst durch eine solche Verschärfung nicht ausgeschlossen werden könnten. Der Umgehungssproblematik könne mit dem geltenden Umgehungstatbestand, für dessen konsequente Anwendung die Kommission plädiert, ausreichend Rechnung getragen werden (Tz. 529 ff.). Die Bundesregierung schließt sich dieser Einschätzung an.

13. Die Kommission hat sich erstmals eingehender mit der Rolle der durch die 4. Kartellnovelle geschaffenen Vermutungen zur erleichterten Feststellung der fusionskontrollrechtlichen Untersagungsvoraussetzungen (§ 23 a Abs. 1 und 2 GWB) befaßt. Hierzu bemerkt sie, daß die Vermutungen in der Praxis des Bundeskartellamts teilweise nicht die erwünschte Bedeutung erlangt hätten. So sei die gesetzliche Vermutung nach § 23 a Abs. 1 Nr. 1 a GWB über das Eindringen von Großunternehmen in mittelständische Märkte (sog. Eindringensvermutung) eher zurückhaltend angewandt worden (Tz. 288 ff.). Die Kombinationsvermutung für den Aufkauf marktbeherrschender Unternehmen durch ressourcenstarke Großunternehmen habe faktisch keine Bedeutung erlangt (Tz. 599 ff.). Ähnliches gelte für die auf Großzusammenschlüsse zielende sog. Größenvermutung, die nur wenige Fallgestaltungen betroffen hätte (Tz. 603 ff.). Zwar habe die qualifizierte Oligopolvermutung mit ihrer Beweislastumkehr den Nachweis der Untersagungsvoraussetzungen auf oligopolitischen Märkten erleichtert, die Handhabung der Regelung sei jedoch durch große Rechtsunsicherheit gekennzeichnet (Tz. 610 ff.).

Die Bundesregierung ist mit der Monopolkommission der Auffassung, daß Lücken und Schwächen bei der Anwendung der gesetzlichen Marktbeherrschungsvermutungen längerfristig dazu führen würden, die Vorfeldwirkung der Fusionskontrolle erheblich herabzusetzen. Die Bedeutung der Vermutungen liegt vor allem auch darin, den Unternehmen anhand klarer quantitativer Kriterien wie Marktanteils- und Umsatzgrößen wettbewerbliche Gefährdungslagen zu verdeutlichen und ihnen dadurch zu signalisieren, wann sich ein Zusammenschluß dem Untersagungsgebiet nähert. Eine solche Konkretisierung und die ihr zugrundeliegende generelle Bewertung des Gesetzgebers ist in besonderem Maße geeignet, die Kalkulierbarkeit des Untersagungsstatbestandes für die Wirtschaft zu verbessern und so die Vorfeldwirkung des Gesetzes gegenüber wettbewerbsgefährdenden Zusammenschlüssen zu intensivieren. Die Wirksamkeit der gesetzlichen Vermutungsregelungen läßt sich daher nicht allein anhand der Zahl der Anwendungsfälle beurteilen, wie auch die Effizienz der Fusionskontrolle insgesamt nicht lediglich an der Zahl der Untersagungen zu messen ist.

Die konsequente Berücksichtigung der Marktbeherrschungsvermutungen kann allerdings nach Auffassung der Bundesregierung nicht bedeuten, daß sich in der Entscheidungspraxis der konkrete Nachweis der Untersagungsveraussetzungen im Einzelfall erübrigt. So wird auch die bei Anwendung der Eindringungsvermutung (§ 23a Abs. 1 Nr. 1a) GWB) anzustellende Ressourcenbetrachtung zu beachten haben, ob das in den mittelständischen Markt eindringende Großunternehmen auch gegenüber den bereits dort tätigen großen Unternehmen eine überragende Marktstellung erlangt. Würde ausschließlich auf eine überragende Marktstellung gegenüber mittelständischen Wettbewerbern abgestellt, so bedeutete dies eine Aufspaltung des Marktes und die Anerkennung einer relativen Marktmacht als Untersagungskriterium für die Fusionskontrolle. Ob die Vermutung hierfür eine rechtliche Grundlage bietet, wird sich erst in der Rechtspraxis erweisen müssen. Was die Kombinationsvermutung (§ 23a Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b GWB) anbetrifft, so zeichnet sich in der Praxis ein besonders enger Zusammenhang zwischen Vermutung und Untersagungsstatbestand ab. Wie das Fusionsverfahren RHEINMETALL/WMF zeigt, vertritt das Bundeskartellamt die Auffassung, daß der Zuwachs von Finanzkraft — auch losgelöst von der Nähe des Erwerbers zu den Marktaktivitäten des übernommenen Unternehmens — zur Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung führen kann. Auch für die Größenvermutung (§ 23a Abs. 1 Nr. 2 GWB) gilt, daß dem Marktbezug der Fusionskontrolle Rechnung zu tragen bleibt und daher eine Gesamtbetrachtung der Marktverhältnisse anzustellen ist. Dementsprechend wäre beispielsweise bei Größtfusionen die Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung

zu verneinen, wenn lediglich ein Großunternehmen durch ein anderes ersetzt wird und daher keine größere Konzentration von Ressourcen eintritt.

Mit der Monopolkommission ist die Bundesregierung der Meinung, daß die qualifizierte Oligopolvermutung (§ 23a Abs. 2 GWB) eine primär auf Kriterien der Marktstruktur abstellende Betrachtung erfordert. Verhaltensmerkmale können nur insoweit berücksichtigt werden, als das Verhalten erkennbar auf strukturellen Marktbedingungen beruht. Die bloße Feststellung wesentlichen Wettbewerbs vor dem Zusammenschluß reicht zur Widerlegung der Vermutung insbesondere dann nicht aus, wenn sich durch den Zusammenschluß die strukturellen Marktbedingungen deutlich verändern. Die einzubeziehenden Strukturfaktoren und ihre Bewertung hängen allerdings vom Einzelfall ab. Zuzugeben ist der Kommission auch, daß bei einem bereits festgestellten marktbeherrschenden Oligopol für den Gesichtspunkt der „Aufhofusion“ kein Raum ist. Für eine Widerlegung der qualifizierten Oligopolvermutung ist jedoch der Gedanke der Aufhofusion im Sinne des Berichts des Wirtschaftsausschusses des Bundestages (BT-Drucksache 8/3690, S. 27) nicht generell auszuschließen. Die dort angestellte Erwägung bezieht sich jedoch vor allem auf das der Bagatellgrenze von 15 v. H. zugrundeliegende Motiv des Gesetzgebers. Soweit diese Grenze überschritten wird, reduzieren sich nach Auffassung der Bundesregierung die Widerlegungsmöglichkeiten wegen der Beweislastumkehr auf Ausnahmefälle im Grenzbereich zur Einzelmarktbeherrschung.

14. Vor dem Hintergrund ihrer unverändert kritischen Haltung zur Berücksichtigung untersagungsabwendender Zusagen bei der Fusionskontrolle hat die Monopolkommission erneut eine Reihe von Schwachstellen angesprochen und dabei vor allem auf unzureichende Veröffentlichungen, zweifelhafte Durchsetzungsmöglichkeiten sowie die Unzulässigkeit von Verhaltenszusagen und die Unzweckmäßigkeit von Öffnungsklauseln hingewiesen (Tz. 633 ff.).

Die Bundesregierung ist sich mit der Kommission einig, daß die Zusagepraxis im Rahmen der Fusionskontrolle ein besonders neuralgisches Instrument darstellt und daher einer aufmerksamen Beobachtung und einer zurückhaltenden Handhabung bedarf. Eine Überprüfung der Veröffentlichungspraxis hat inzwischen ergeben, daß sie der Allgemeinen Weisung des Bundesministers für Wirtschaft entspricht. Eine Gesamtwürdigung der im Berichtszeitraum entgegengenommenen Zusagen zeigt nach Auffassung der Bundesregierung, daß die Zusagepraxis insgesamt nicht ausgeweitet worden ist.

Mit der Kommission sieht die Bundesregierung Marktverhaltenszusagen als unzulässig an. Allerdings ist der Übergang von strukturellen Zusagen zur Verhaltensregelung in der Praxis

fließend, so daß sich die Grenzen nur nach den Umständen des Einzelfalls bestimmen lassen. Die dem Bundeskartellamt in den Fällen FELDMÜHLE/KOPPARFORS und PWA/SCA (Tz. 639 ff.) erteilten Zusagen sind primär auf eine Verbesserung des Zugangs von Wettbewerbern zu wichtigen Märkten der Rohstoffbeschaffung und damit auf strukturelle Veränderungen gerichtet. Soweit die Zusagen auch Verhaltensregelungen enthalten, wird damit eine Konkretisierung und Absicherung des verbesserten Marktzugangs bezweckt. Wegen des engen Zusammenhangs von Struktur und Verhalten und der damit verbundenen Gefahr des Abgleitens in Verhaltenszusagen können solche Zusagenregelungen allerdings nur in Ausnahmefällen in Betracht gezogen werden. Zu Recht weist die Monopolkommission in diesem Zusammenhang auf die aus dem Gruppeneffekt resultierenden wettbewerblichen Bedenken gegenüber Öffnungsklauseln hin, mit denen die Aufnahme von Wettbewerbern in ein auf der vorgelagerten Wirtschaftsstufe tätiges Gemeinschaftsunternehmen gewährleistet werden soll (Tz. 643 ff.). Die Gefahr wettbewerbsschädlicher Gruppeneffekte konnte jedoch in den von der Monopolkommission erörterten Fällen angesichts der geringen Beteiligungsquoten und der getroffenen zusätzlichen Regelungen weitgehend ausgeschlossen werden.

15. Die Monopolkommission hat die erheblichen Schwierigkeiten unterstrichen, die mit der Auflösung von bereits vollzogenen Zusammenschlüssen verbunden sind. Die nachträgliche Fusionskontrolle, die angesichts der langen Rechtsmittel- und Auflösungsverfahren den ursprünglichen Zustand vor dem Zusammenschluß nicht wiederherstellen könne, verliere ihre Wirksamkeit (Tz. 661 ff.). Zur erleichterten Entflechtung stellt die Kommission daher zur Diskussion, die Untersagungsverfügung mit der Auflösungsanordnung zu verbinden. Dem Gesetzgeber sei zu empfehlen, die Entflechtung nicht mehr von der Voraussetzung abhängig zu machen, daß die Untersagungsverfügung des Bundeskartellamts oder die Ablehnung eines Antrags auf Ministererlaubnis zuvor unanfechtbar geworden sind. Die Beschwerde gegen die Auflösungsanordnung solle allerdings generell aufschiebende Wirkung erhalten (Tz. 675, 678).

Die Bundesregierung verkennt die sich aus der langen Verfahrensdauer ergebenden Entflechtungsprobleme bei der nachträglichen Fusionskontrolle nicht. Sie ist sich mit der Monopolkommission darin einig, daß die Glaubwürdigkeit der Kontrolle davon abhängt, ob es gelingt, die durch vollzogene Zusammenschlüsse bewirkten Wettbewerbsbeschränkungen später wieder zu beseitigen. Die angeregten gesetzlichen Verfahrensänderungen würden jedoch nach Auffassung der Bundesregierung trotz der damit verbundenen Beschleunigungseffekte kaum geeignet sein, dem von der Kom-

mission primär gewünschten Ziel der Wiederherstellung des früheren Zustandes durch Auflösung des Zusammenschlusses entscheidend näher zu kommen. Zahlreiche Fallkonstellationen lassen eine solche Restitution unabhängig von der Verfahrensdauer nicht zu, weil diese — etwa aufgrund des Ausscheidens des Veräußerers — objektiv nicht mehr möglich wäre oder die fusionsbedingte Wettbewerbsbeschränkung unberührt ließe wie etwa in solchen Fällen, in denen das Marktpotential losgelöst vom Zusammenschlußobjekt auf den Erwerber übergegangen ist. Es wird daher auch weiterhin darauf ankommen, ob die im Gesetz bereits angelegten Möglichkeiten, die Wettbewerbsbeschränkung nach § 24 Abs. 6 GWB auch auf andere Weise als durch Restitution zu beseitigen, voll genutzt werden. Die Entflechtungsproblematik hat sich überdies inzwischen dadurch weitgehend entschärft, daß nach der Erweiterung der präventiven Fusionskontrolle durch die 4. Kartellnovelle nunmehr nur noch ein Restbereich von Zusammenschlüssen der nachträglichen Kontrolle unterliegt.

IV. Ursachen der Konzentration (Zu Kapitel VI des Gutachtens)

16. Die Monopolkommission hat nunmehr auch mit einer systematischen Erforschung der Konzentrationsursachen begonnen und damit vielfältigen Wünschen aus Wirtschaft und Politik, insbesondere auch dem Petitum des Bundesrates (siehe BR-Drucksache 215/81) nach einer eingehenden Ursachenanalyse entsprochen (Tz. 705 ff.). Die Bundesregierung begrüßt diesen Einstieg in die Ursachenforschung um so mehr, als sich hieraus wertvolle Ansätze für eine an den Primärfaktoren der Konzentrationsentwicklung ansetzende vorbeugende Wettbewerbspolitik ergeben. Zu diesen Primärursachen rechnet die Kommission vor allem die staatlichen Rahmenbedingungen, Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes, Größenvorteile bestimmter Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sowie wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen. Die Bundesregierung stimmt der Kommission zu, daß mit den an sekundären Konzentrationsursachen — wie etwa den Zusammenschlüssen oder Marktzutrittsbeschränkungen — orientierten wettbewerbspolitischen Instrumenten häufig nur begrenzte Erfolge zu erzielen sind. Gleichwohl bleibt die in diesem Bereich angesiedelte Fusionskontrolle von erheblicher Bedeutung, da die dominierende Komponente der Konzentrationsveränderung nach den Feststellungen der Kommission eindeutig die Fusionen sind (Tz. 799).

Angesichts des bedeutenden Einflusses des Staates auf Niveau, Struktur und Wachstum der Gesamtwirtschaft auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme hat die Kommission zu Recht die Konzentrationswirkungen der staatlichen Rahmenbedingungen zu einem

Schwerpunkt ihrer Untersuchung gemacht. Allerdings konnte sie dabei nicht auf alle wesentlichen Bereiche wie Budgetgestaltung, staatliche Übertragungen, öffentliches Auftragswesen, die Normenbereiche Wettbewerbs-, Gesellschafts-, Umwelt- und Arbeitsschutzrecht eingehen, soweit diese Regelungen Fusionen begünstigen oder Unternehmen verschiedener Größe unterschiedlich treffen. Im Hinblick auf die komplexe Thematik hat sie sich daher darauf beschränkt, wichtige Felder des Steuerrechts und des Subventionswesens einer ersten Konzentrationskausalen Analyse zu unterziehen (Tz. 715). Die Bundesregierung würde es sehr begrüßen, wenn die Kommission ihre Untersuchungen weiter vertiefen und sich längerfristig auch den anderen Problembereichen zuwenden würde.

17. Im Steuerrecht können nach Auffassung der Kommission einige Steuererleichterungen und Steuerstundungsmöglichkeiten eher von großen als von kleinen Unternehmen beansprucht werden. Dies gelte vor allem auch für Pensionsrückstellungen nach § 6 a Einkommensteuergesetz (EStG), die Übertragung stiller Reserven nach § 6 b EStG, die degressive AfA nach § 7 EStG, die Absetzung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben als Betriebsausgaben und die verschiedenen Sonderabschreibungsmöglichkeiten der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung, des Berlinförderungs- und des Zonenrandförderungsgesetzes (Tz. 749). Wegen der unzureichenden Datenlage war es der Monopolkommission nicht möglich, insoweit empirische Steuerlastvergleiche durchzuführen. Sie hat sich daher auf die Auseinandersetzung mit den sog. Schachtelprivilegien im Bewertungs- und Gewerbesteuergesetz konzentriert. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die Kommission sich künftig auch näher mit den anderen erwähnten Feldern als Teil einer fortzuführenden Analyse über die größenspezifischen Wirkungen von Steuervergünstigungen befassen würde.

18. Aufgrund von theoretischen Überlegungen, die durch Modellrechnungen erhärtet werden, stellt die Monopolkommission fest, daß die Schachtelprivilegien bei der Vermögens- und Gewerbesteuer eine durchschlagende, steigende Wirkung auf die Unternehmenskonzentration ausüben (Tz. 744 ff.), da sie im Ergebnis den Erwerb von Schachtelbeteiligungen und die Verwirklichung von Unternehmenszusammenschlüssen prämiieren. Sie empfiehlt daher, die Vermögensteuerpflicht für Kapitalgesellschaften abzuschaffen und die Freistellung der Gewinne nach § 9 Nr. 2 a Gewerbesteuergesetz (GewStG) auf alle Beteiligungserträge zu erstrecken und die Kürzungsmöglichkeiten des Gewerbekapitals nach § 12 Abs. 3 Nr. 2 a GewStG auf alle Anteile an Unternehmen auszudehnen.

Die Bundesregierung ist sich mit der Monopolkommission in der Zielsetzung einig, die von

den geltenden Schachtelgrenzen ausgehenden Konzentrationsanreize abzubauen. Das Steuerentlastungsgesetz 1984 enthält Maßnahmen, die dieser Zielsetzung entsprechen. Erhebliche vermögensteuerliche Entlastungen bei den Kapitalgesellschaften führen zu einer Verringerung der vermögensteuerlichen Doppelbelastung. Auch die von der Kommission selbst als brauchbare Alternative diskutierte Senkung der Schachtelgrenze bei verbundenen Unternehmen von 25 v. H. auf 10 v. H. beseitigt Konzentrationsanreize. Schließlich hält das Konzept der Bundesregierung den durch den Abbau der Mehrfachbelastung bedingten Steuerausfall in Grenzen und ist daher angesichts der angespannten Finanzlage der öffentlichen Hand haushaltspolitisch eher zu verkraften. Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung hätte demgegenüber voraussichtlich zu Steuerausfällen von gut 2 Mrd. DM geführt.

19. Den zweiten Untersuchungsschwerpunkt hat die Monopolkommission im Bereich des Subventionswesens gesetzt. Die Kommission verweist zu Recht darauf, daß eine staatliche Prämierung von Unternehmenszusammenschlüssen, wie sie in Einzelfällen praktiziert worden sei, konzentrationspolitische Probleme aufwerfe. Dem sei jedoch, sofern es sich um seltene Einzelmaßnahmen oder um die Übernahme von ohnehin aus dem Markt ausscheidenden Unternehmen durch voll im Wettbewerb stehende Konkurrenten handle, verhältnismäßig geringes gesamtwirtschaftliches Gewicht beizumessen (Tz. 775). Hieraus wäre umgekehrt die Schlußfolgerung zu ziehen, daß eine Prämierung von Konzentrationsvorgängen, die Marktstrukturen nachhaltig verengen, oder die Begünstigung von Firmenübernahmen durch marktstarke Käufer unter Konzentrationsaspekten nicht vertretbar sind. Die Kommission ist diesen Fragen allerdings im vorliegenden Gutachten nicht weiter nachgegangen. Zur Sanierungsproblematik bei Großunternehmen bemerkt sie, daß mit zunehmender Gewährung von Sanierungssubventionen und -bürgschaften eine Diskriminierung kleinerer Unternehmen einhergehe (Tz. 776). Die Bundesregierung sieht diese Problematik und würde es begrüßen, wenn die Monopolkommission auch zu diesem Problemkreis weitere Erkenntnisse — ggf. anhand von Einzelfallsammlungen — gewinnen könnte. Ganz generell sei zu vermuten, daß Subventionen ungleichmäßig auf die Unternehmensgrößen verteilt werden und damit Konzentrationsverändernd wirken. Dies beruhe darauf, daß die Vergünstigungen an ungleich verteilte Merkmale wie Branchen, Standorte und unternehmerische Maßnahmen geknüpft würden, bestimmte Präferenzen der Subventionsgeber für bestimmte Empfänger vorlägen oder umgekehrt die Attraktivität der Subvention für deren Nachfrager je nach Unternehmensgröße unterschiedlich ausfalle. Die empirische Untersuchung der Konzentrationswirkung setze daher eine Überprüfung der Distribution aller

Transfers an Unternehmen voraus, was jedoch an einer ausreichenden Datenbasis scheitere. Die Monopolkommission bemängelt, daß nicht einmal der Gesamtbetrag der Hilfen mangels eines umfassenden Subventionsbegriffs festgestellt werden könne; ein Quellenvergleich weise erhebliche Unterschiede im Subventionsvolumen auf (Tz. 778 ff.).

In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung darauf hin, daß der Subventionsbegriff — wie im übrigen auch in der Wissenschaft — je nach Zwecksetzung definiert wird: Die Angaben des Statistischen Bundesamtes zu den Subventionen beruhen auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; der Begriff der Subventionen, wie er in dem regelmäßig erstellten Subventionsbericht des Bundes verwandt wird, hat sich auf der Grundlage des § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in der Praxis herausgebildet und ist bei den Finanzhilfen finanzstatistisch orientiert.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß die Kommission in ihrer Untersuchung nur einen Teil der Finanzhilfen abdeckt und gänzlich auf eine Analyse der größenspezifischen Wirkungen von Steuervergünstigungen verzichtet, die den zweiten großen Bereich der Subventionen darstellen. In manchen Bereichen, wie bei den regionalen Strukturmaßnahmen, übertreffen die Steuervergünstigungen die Finanzhilfen des Bundes um das Zehnfache (1980: 4 Mrd. DM Steuervergünstigungen gegenüber 300 Mio. DM Finanzhilfen bei den regionalen Strukturmaßnahmen des Bundes). Die Kommission räumt selbst ein, daß die herangezogenen statistischen Grundlagen der Kostenstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes, des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft sowie der Daten aus den Fördermaßnahmen der Projektförderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie sowie der F- und E-Personalkostenzuschüsse des Bundesministeriums für Wirtschaft erhebliche Unzulänglichkeiten aufweisen und die darauf gestützten Schlußfolgerungen der Kommission entsprechenden Einschränkungen unterlägen (Tz. 780 ff.). Um die Möglichkeiten für die Wirkungsanalyse in diesem Bereich zu verbessern, wird die Bundesregierung prüfen, ob die Forschungsförderung insoweit stärker transparent gemacht werden kann.

20. Was die unternehmensgrößenspezifische Verteilung der staatlichen Forschungs- und Entwicklungssubventionen (Tz. 786 bis 808) anbetrifft, vermutet die Monopolkommission nach den ihr vorliegenden Statistiken, daß die in den letzten Jahren mit stark steigender Tendenz als F- und E-Subventionen an Unternehmen geflossenen Transferzahlungen (Volumen 1975: rd. 1,7 Mrd. DM, 1980 rd. 2,86 Mrd. DM) im letzten Jahrzehnt kleine und mittlere Unternehmen benachteiligt, Großunternehmen vorrangig gefördert und damit einen spürbaren Einfluß in Richtung Konzentrationsförderung ausgeübt hätten (Tz. 807). Die Ungleichverteilung

sei auch nicht allein darauf zurückzuführen, daß die kleinen Unternehmen weniger forschten und entwickelten als die größeren. Nach Aussage der Monopolkommission würden die kleineren auch in Relation zu ihren eigenen F- und E-Aufwendungen unterproportional gefördert (Tz. 791 f.).

Die Bundesregierung sieht in der Tat, daß die staatliche F- und E-Förderung in der Vergangenheit größere Unternehmen stärker als kleine und mittlere Unternehmen begünstigt hat. Ob dies jedoch tatsächlich einen spürbaren Einfluß in Richtung auf Konzentrationsförderung gehabt hat, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben der Ressourcenverteilung wäre dabei z. B. zu klären, in welcher Weise sich mit staatlicher Förderung von Großunternehmen entwickelte Schlüsseltechnologien (z. B. in den Bereichen Energietechnik, Mikroelektronik, Informationstechnik) im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen auswirken oder in welcher Weise kleine und mittlere Unternehmen durch Unteraufträge an der Förderung von Großunternehmen partizipieren. Im übrigen haben die im „forschungs- und technologiepolitischen Gesamtkonzept für kleine und mittlere Unternehmen“ der Bundesregierung enthaltenen Maßnahmen den Anteil der mittelständischen Wirtschaft — wie die Kommission zu Recht hervorhebt (Tz. 805) — erheblich erhöht und damit die relative „Benachteiligung“ mittelständischer Firmen im Zeitablauf reduziert.

Insbesondere das F- und E-Personalkostenzuschußprogramm des Bundeswirtschaftsministeriums sowie die deutliche Steigerung der F- und E-Mittel des Bundesministeriums für Forschung und Technologie zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen haben zu einer deutlichen Verschiebung in der Aufteilung der gesamten Fördermittel zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen geführt. Die Feststellungen der Monopolkommission, daß das Personalkostenzuschußprogramm in erster Linie die mittleren Unternehmen begünstige (Tz. 800) und daß die kleinen Unternehmen — gemessen an ihren eigenen Aufwendungen — unterproportional gefördert würden, treffen allerdings heute nicht mehr zu. Wie die Ergebnisse der Begleitforschung zeigen, nimmt der Anteil der staatlichen Förderung an den gesamten F- und E-Aufwendungen bei den geförderten Unternehmen mit abnehmender Unternehmensgröße sogar kontinuierlich zu.

Angesichts des erheblichen Volumens der staatlichen F- und E-Förderung bleibt es in einer marktwirtschaftlichen Ordnung deshalb nach Auffassung der Bundesregierung eine ständige Aufgabe, die wettbewerblichen Auswirkungen sämtlicher Fördermaßnahmen markt-, branchen- und gesamtwirtschaftsbezogen immer deutlich im Blickfeld zu halten und sorgfältig gegen die mit der Förderung angestrebten Zielsetzungen abzuwägen. Diesen Zielkonflikt hebt auch die Monopolkommission hervor (Tz. 808). Seine Lösung im konkreten

Einzelfall darf die überragende Bedeutung des Wettbewerbsprinzips nicht vernachlässigen.

In Zukunft wird die Bundesregierung im Rahmen ihrer gesamten F- und E-Förderung für die Wirtschaft bei den kleinen und mittleren Unternehmen noch deutlichere Akzente setzen. Auch die vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geplante und in Teilbereichen eingeleitete Umstrukturierung der F- und E-Förderung hin zu mehr indirekten und indirekt-spezifischen Maßnahmen (z. B. Sonderprogramm „Anwendung der Mikroelektronik“) wird die Rolle dieser wachstums- und beschäftigungspolitisch wichtigen Unternehmen hervorheben und ihren Anteil an der Gesamtförderung erhöhen.

Ein Rest an struktureller Ungleichgewichtigkeit in der Verteilung der Fördermittel wird allerdings immer verbleiben, weil bestimmte, im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende Forschungs- und Entwicklungsarbeiten bevorzugt in großindustriellen Branchen (z. B. Kernenergie, Luft- und Raumfahrtindustrie) erfolgen. Wie die Monopolkommission in Tz. 808 zu Recht feststellt, könnte diese ungleiche Verteilung der Fördermittel unter Umständen hingenommen werden, wenn diese zum Wachstum der Wirtschaft beiträgt. Dieses gelte nach Auffassung der Kommission um so mehr, als die bevorzugte Förderung großindustrieller Branchen insgesamt in erster Linie die aggregierte, nicht aber die Konzentration auf einzelnen Märkten fördert. Allerdings bleibt zu beachten, daß hierdurch der Wettbewerb zwischen den Wirtschaftszweigen verzerrt werden kann, die aggregierte Konzentration ansteigen und mittelbar auch ein Belastungseffekt zum Nachteil kleiner und mittlerer Unternehmen eintreten könne. Die damit verbundenen negativen Langzeitfolgen für Wettbewerb müssen daher sehr sorgfältig gegen die möglichen Vorteile der Förderung Forschung abgewogen werden.

Bei weiteren Untersuchungen dieser Problematik würde es die Bundesregierung begrüßen, wenn dabei auch auf die o. g. methodischen Fragen im Hinblick auf die mittelbaren und intersektoralen Wirkungen der F- und E-Förderung näher eingegangen würde.

21. Zur Regionalförderung (1976 bis 1980: zwischen rd. 325 Mio. und 535 Mio. DM) stellt die Monopolkommission fest, daß die Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vor allem den kleinen und mittleren Betrieben zugutekomme und somit tendenziell eher dekonzentrierend wirke. Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen der Bundesregierung. Allerdings ist die von der Kommission vorgenommene statistische Gleichsetzung von Betriebseinheit und wirtschaftlich selbständigen Unternehmen nicht ganz unproblematisch. Die erhebliche Inanspruchnahme der Fördermittel gerade durch kleine und mittlere Firmen deutet darauf hin, daß es Bund und Ländern gelungen ist, büro-

kratische Belastungen der antragstellenden privaten Investoren weitgehend zu vermeiden.

22. In ihrer Untersuchung der öffentlichen Kreditprogramme für Klein- und Mittelunternehmen befaßt sich die Monopolkommission im wesentlichen mit den aus Haushaltsmitteln des Bundes und aus dem ERP-Sondervermögen bereitgestellten zinsverbilligten oder nachrangig gesicherten Krediten, darüber hinaus auch mit den Förderungsmaßnahmen der Lastenausgleichsbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kreditvolumen 1980 insgesamt: rd. 4,4 Mrd. DM). Hierzu bemerkt sie, daß die Vergünstigungen tatsächlich der Zielgruppe mittelständischer Unternehmen zufließen und daher eher konzentrationshemmend wirkten. Bei der Beurteilung des Gewichts dieser Effekte im Rahmen des gesamten Subventionswesens muß allerdings berücksichtigt werden, daß die Kredite nur einen sehr begrenzten Subventionsanteil aufweisen. Der von der Monopolkommission berechnete Subventionswert dürfte eher an der Obergrenze liegen.
23. In ihrer zusammenfassenden Beurteilung der unternehmensgrößenspezifischen Verteilung von Subventionen stellt die Monopolkommission klar, daß sich angesichts der Unvollkommenheit der statistischen Unterlagen und Untersuchungsmethoden endgültige Wertungen der Konzentrationswirkung von Subventionen verbieten. Die vorliegenden Verteilungskennziffern ließen jedoch den Schluß zu, daß eine generelle Bevorzugung bestimmter Unternehmensgrößenklassen durch verschiedene Subventionsleistungen der Gebietskörperschaften (hier insbesondere des Bundes) nicht nachzuweisen sei. Würden die untersuchten Subventionen in ihrer Gesamtheit betrachtet, so könne festgehalten werden, daß der Gesetzgeber im Ergebnis eine Förderungspolitik betrieben habe, die nicht eindeutig eine Größenklasse der Unternehmen bevorzuge (Tz. 817).

V. Gewerkschaften und Konzentration sowie die vertikale Integration in der Mineralöl- und Chemischen Industrie

(Zu Kapitel VII und VIII des Gutachtens)

24. Die Monopolkommission hat sich erstmalig mit dem Thema „Gewerkschaften und Konzentration“ befaßt und ein weiteres Kapitel ihres Gutachtens dem Problembereich „Vertikale Integration in der Mineralöl- und Chemischen Industrie“ gewidmet.

Die Untersuchungen zur Rolle der Gewerkschaften im Konzentrationsprozeß haben sich auf die Wirkungen von gewerkschaftlichen Anteilsbesitz und Mitbestimmung auf die Unternehmenskonzentration beschränkt (Tz. 820 ff.). Da nach den Feststellungen der Kommission neben den Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes nur der Deutsche Beamtenbund mit einer 50 v. H.-Beteiligung am Beamtenheimstättenwerk über nennenswerten, al-

lerdings letztlich nicht als relevant angesehenen Anteilsbesitz verfügt, erstreckt sich die Darstellung der Kommission vorwiegend auf die DGB Gewerkschaften.

Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, daß der Konzentrationsprozeß durch den Anteilsbesitz nicht gefördert worden sei. Auch die Kontrollmöglichkeiten der Gewerkschaften durch die geltenden Mitbestimmungsregelungen seien wegen der ganz überwiegend unterparitätischen Vertretung der Arbeitnehmerseite in den Aufsichtsräten und wegen der fehlenden Homogenität der Gruppe der Arbeitnehmer nicht geeignet, das Marktverhalten von Unternehmen zentral zu steuern und damit die Unternehmenskonzentration zu fördern (Tz. 832 ff.). Nach Ansicht der Kommission ist auch die theoretisch mögliche Kumulation von Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften aus Anteilsbesitz und Unternehmensmitbestimmung in der Praxis ohne Bedeutung (Tz. 837 ff.). Sie räumt allerdings ein, daß den gewerkschaftseigenen Unternehmen nicht unerhebliche Steuervorteile vor allem bei der Körperschaft- und Vermögensteuer zukämen (Tz. 843 ff.); demgegenüber seien die Finanzkraftvorteile von begrenzter Bedeutung, wenn sich auch die Gewerkschaftszugehörigkeit als eine Art „Risikoversicherung“ darstelle, die den wettbewerblichen Aktionsspielraum erhöhen könnte (Tz. 858). Insgesamt kommt die Monopolkommission zur generellen Schlußfolgerung, daß die Größe der gewerkschaftlich kontrollierten Unternehmen gesamtwirtschaftlich zwar relevant, aber nicht überragend sei. Die Gewerkschaften hätten die Unternehmenskonzentration weder besonders vorangetrieben, noch ihr, was ihre wirtschaftlichen Aktivitäten angehe, entgegengewirkt (Tz. 898). Die Bundesregierung folgt in der Grundlinie der Monopolkommission.

25. Zum Problemkreis der vertikalen Integration in der Mineralölindustrie sowie der Chemischen Industrie stellt die Kommission im wesentlichen fest, daß der starke vertikale Verbund in diesen Bereichen die horizontale Konzentration nicht nachweislich begünstigt habe (Tz. 971 f.).

Andererseits führt sie mit Blick auf die Mineralölindustrie und Teilbereiche der Petrochemie aus, der erreichte Konzentrationsgrad verbunden mit hohen Marktzutrittsschranken vor allem auch bei der Exploration und Förderung habe zu einer Erstarrung der Marktstrukturen und zur Ausbreitung der offenen und stillschweigenden Kooperation geführt. Als Indizien führt die Kommission die Vielzahl von Gemeinschaftsunternehmen, langfristige Tauschmengenabkommen, „barometrische Preisführerschaft“ sowie aus letzter Zeit den reibungslosen Abbau überflüssiger Raffineriekapazität an. Aktives Wettbewerbsverhalten sei mit Ausnahme der mittelständischen vom ungesicherten Produktenimport abhängigen Unternehmen kaum zu erwarten. Wettbewerbspolitisch käme es daher darauf an, den noch vorhandenen Restwettbewerb zu sichern (Tz. 975 ff.).

26. Die Monopolkommission ist mit ihrer Branchenbetrachtung der vertikalen Integration in der Mineralölindustrie und der Chemischen Industrie zum Teil in wettbewerbspolitisches Neuland vorgestoßen. Bei der betroffenen Industrie hat sie erhebliche Kritik ausgelöst. Es erscheint daher zweckmäßig, die hierdurch aufgeworfenen Fragen zunächst der weiteren Diskussion in der Öffentlichkeit und im wissenschaftlichen Raum zu überlassen. Die Bundesregierung sieht daher bewußt davon ab, dazu Stellung zu nehmen.

