

URSULA AMELUNXEN

Schlußfolgerungen aus dem Konzentrationsbericht

Aber das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft wurde am 29. Februar 1964 vom Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft ein Bericht erstattet (Konzentrationsbericht), der am 5. Juni 1964 zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache IV/2320 vorgelegt wurde.

Nach dem Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestages (Bundestagsdrucksache III. Wahlperiode Nr. 2182) hat das Ziel der Untersuchung darin bestanden, „die gegenwärtige Marktstellung der Unternehmen und Unternehmensverbindungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen festzustellen . . .“ und ein „Zustandsbild der Marktanteile . . . auf den einzelnen Märkten“ zu erhalten.

Der Marktanteil ist die rechnerische Bedeutung von Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen im Bereich ihrer Wettbewerber, d. h. auf ihrem Markt, also ihre rechnerische Marktbedeutung.

Die Marktstellung ist die wettbewerbliche Bedeutung von Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen im Bereich ihrer Wettbewerber, d. h. ihre wettbewerbliche* Marktbedeutung. Hier ist insbesondere an die beherrschende Marktstellung, d. h. an die Marktbeherrschung durch Monopole, Oligopole usw. zu denken.

Die Ermittlung von Marktanteilen war als direkte Hilfe für die Zwecke des § 23 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 BGBl. S. 1081) gedacht. § 23 GWB sieht bei Vorliegen von Marktanteilen von 20 vH oder mehr eine Anzeigepflicht von Zusammenschlüssen vor.

Da bei Vorliegen bestimmter Marktanteile bestimmte Marktstellungen vermutet werden können, war die Ermittlung von Marktanteilen — neben der direkten Untersuchung der Marktstellungen — auch als indirekte Hilfe für die Zwecke des § 22 GWB bestimmt. § 22 GWB unterwirft marktbeherrschende Unternehmen der Mißbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörde.

Das Informationsbedürfnis des Gesetzgebers wird verständlich, wenn es in **der** Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 18. September 1964 (BTDr. IV/2564 S. 16) heißt, daß das Bundeskartellamt die meisten der 130 Anzeigen nach § 23 GWB, die in der Zeit vom 1. Januar 1958 bis 31. Dezember 1963 bei ihm eingegangen sind, nur erhalten hat, nachdem es die beteiligten Unternehmen dazu aufgefordert hatte. In diesen Fällen hatte das Bundeskartellamt anderweitig von den Zusammenschlüssen erfahren. Nur wenige Unternehmen hatten die Anzeige unaufgefordert erstattet, offenbar wohl auch deshalb, weil die Vorstellungen über den Marktanteil und die Methode, mit denen die Unternehmen versuchen, die Höhe ihres Marktanteils festzustellen, sehr unterschiedlich sind.

Das Informationsbedürfnis des Gesetzgebers wird weiter verständlich, wenn dem Bericht der Bundesregierung über Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 22. August 1962 (BTDr. IV/617 S. 63/64) zu entnehmen ist, daß sich in den meisten der bisher vorliegenden Fälle eine Marktbeherrschung im Sinn des § 23 GWB nicht feststellen ließ. Dies war offenbar auf die Schwierigkeit der Abgrenzung des Marktes und auf das Fehlen konkreter Merkmale für marktbeherrschende Stellungen zurückzuführen.

Der Konzentrationsbericht läßt für den Bereich der Industrie, auf den wir uns hier beschränken, im allgemeinen nur die rechnerische Bedeutung der größten Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen in bestimmten, statistisch erfaßbaren Wirtschaftsbereichen (Industrie, Industriegruppe, Industriezweig) und bei bestimmten Warenarten erkennen, nicht jedoch auf sachlich, räumlich und zeitlich abgegrenzten Märkten, auf denen sich Angehörige verschiedener Wirtschaftsbereiche bzw. Produzenten und Händler verschiedener Warenarten treffen können. Der Konzentrationsbericht läßt also nicht die rechnerische Afarfabedeutung erkennen.

Er sagt ferner überhaupt nichts über die wettbewerbliche Marktbedeutung seiner Untersuchungsobjekte aus.

Die rechnerische Marktbedeutung von Unternehmen und Unternehmensverbindungen

Das Hauptgewicht des Konzentrationsberichtes, soweit er die Industrie betrifft, liegt auf einer relativ vollständigen Darstellung der rechnerischen Bedeutung der größten Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen in der Gesamtindustrie und der rechnerischen Bedeutung der größten Einzelunternehmen in dreißig der zweiunddreißig Industriegruppen, die die Gesamtindustrie ausmachen. Die rechnerische Bedeutung der größten Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen innerhalb der Gesamtindustrie und innerhalb der Industriegruppen wurde aus dem Verhältnis ihrer industriellen Gesamtumsätze bzw. industriellen Gesamtumsätze in den einzelnen Industriegruppen zum industriellen Gesamtumsatz der Industrie bzw. der einzelnen Industriegruppen ermittelt.

Der Konzentrationsbericht läßt außerdem die rechnerische Bedeutung der größten Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen in kleineren Bereichen als den Industriegruppen, nämlich den Industriezweigen, erkennen — jedoch nur am Beispiel von Einzelfällen, so der Automobilindustrie (Pkw-Hersteller), der Kraftradindustrie, der fotochemischen Industrie, der pharmazeutischen Industrie („Sonstige human-pharmazeutischen Spezialitäten“), der Kondensmilchindustrie und der Zigarettenindustrie.

Da die rechnerische Bedeutung in Wirtschaftsbereichen noch nicht die rechnerische Bedeutung auf bestimmten sachlich, räumlich und zeitlich abgegrenzten Märkten, die rechnerische Marktbedeutung, angibt, wurde überprüft, ob sich die rechnerische Marktbedeutung evtl. aus der rechnerischen Bedeutung im Bereich von Warenarten erkennen

SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DEM KONZENTRATIONSBERICHT

lasse. Es wurde deshalb die rechnerische Bedeutung der zehn größten Hersteller (Unternehmen) im Bereich einer kleinen Zahl von Warenarten ermittelt. Dabei wurde die rechnerische Bedeutung am Anteil der zehn größten Unternehmen am inländischen Gesamtumsatz der jeweiligen Warenart gemessen. Das Ergebnis ist in einem Anlagenband zum Konzentrationsbericht nachzulesen. Bei dieser Untersuchung ergab sich, daß der inländische Gesamtumsatz in einer Reihe von Fällen aus den amtlichen Statistiken wegen fehlender Übereinstimmung der Aufgliederung der Statistiken nicht berechnet werden konnte. Für die Errechnung des inländischen Gesamtumsatzes war nicht nur die aus der Produktionsstatistik zu entnehmende Kenntnis der inländischen Produktion nach Menge oder Wert und Lagerbewegung, sondern auch die Kenntnis der Einfuhr, die zugerechnet, und der Ausfuhr, die abgesetzt werden muß, erforderlich. Da die Außenhandelsstatistik hinsichtlich ihrer Aufgliederung mit der Produktionsstatistik nicht übereinstimmt, konnte die inländische Marktversorgung nur bei wenigen Warenarten aus den amtlichen Statistiken festgestellt werden.

Bei der Untersuchung über die rechnerische Bedeutung der zehn größten Unternehmen im Bereich von Warenarten ergab sich ferner, daß auch die Kenntnis von der rechnerischen Bedeutung eines Unternehmens im Bereich einer statistisch erfaßbaren Warenart nicht ausreicht, um eine Vorstellung von der rechnerischen Bedeutung eines Unternehmens im Bereich seiner Wettbewerber, d. h. auf seinem Markt, zu geben. Der Wettbewerb vollzieht sich nicht selten in noch kleineren Bereichen als dem Bereich einer statistisch erfaßten Warenart. Nach dem Konzentrationsbericht ist die vierteljährliche Produktionserhebung bei der Industrie mit etwa 5000 Warenarten bei weitem nicht tief genug gegliedert, von wenigen Ausnahmen, wie Tabakerzeugnissen, Bier oder Zement abgesehen. Auch die Außenhandelsstatistik ist nach dem Konzentrationsbericht ebenfalls zu wenig unterteilt.

Es wäre angebracht gewesen, wenn die Bundesregierung die Hinweise des Bundesamtes für Gewerbliche Wirtschaft auf die ungenügende Koordinierung der amtlichen Statistiken und ihre ungenügende Aufgliederung zum Anlaß von Reformvorschlägen genommen hätte.

Selbstverständlich würde auch bei einer genügend tiefgehenden Aufgliederung der Statistiken eine Feststellung der rechnerischen Bedeutung von Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen im Bereich ihrer Wettbewerber, d. h. eine Feststellung von Marktanteilen, auch dann noch außerordentlich schwierig sein, weil die amtlichen Statistiken nichts über die Austauschbarkeit der Waren aussagen können (Kohle gegen Öl usw.), und weil der in Frage kommende Markt innerhalb des Bundesgebietes auch noch räumlich und zeitlich abgegrenzt werden muß. Der Konzentrationsbericht spricht sogar davon, daß eine Berechnung von Marktanteilen an der Frage der Austauschbarkeit der Erzeugnisse scheitern müßte.

Die im Konzentrationsbericht geäußerte Meinung von der Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit einer *genauen Berechnung* von Marktanteilen ist richtig. Jedoch würde die Kenntnis von der rechnerischen Bedeutung eines Einzelunternehmens bzw. einer Unternehmensverbindung im Bereich einer statistisch erfaßten oder u. U. noch enger begrenzten Warenart ein *Herantasten an Marktanteile* erleichtern. Es wäre deshalb wünschenswert gewesen, wenn sich die Untersuchungen nach Warenarten auf mehr Warenarten erstreckt hätten, als dies geschehen ist. Vielleicht hätte man dabei vorerst auf die Warenarten der 1000 größten Einzelunternehmen der Industrie abstellen können, wenn man die Schwierigkeiten einer umfassenderen Untersuchung gescheut hätte. Eine solche, wenn auch nur begrenzte Untersuchung hätte sicher detailliertere Kenntnisse vermittelt und Rückschlüsse auf die rechnerische Bedeutung von Einzelunternehmen und Unternehmensverbindungen im Bereich ihrer Wettbewerber erleichtert. Immerhin wäre zumindest zu wünschen gewesen, daß die Bundesregierung in Anbetracht der fast völl-

gen Ergebnislosigkeit des Konzentrationsberichtes auf diesem Gebiet weitere Untersuchungen über Marktanteile vorgeschlagen hätte.

Falls die Bundesregierung allerdings der Meinung sein sollte, daß solche weiteren Untersuchungen nach Warenarten, wie sie bisher statistisch aufgegliedert waren, oder nach noch tiefer aufgegliederten Warenarten, zu schwierig oder gar unmöglich seien, oder daß die Ergebnisse solcher Untersuchungen wegen der Austauschbarkeit der Erzeugnisse die Vermutung des Vorliegens von bestimmten Marktanteilen nicht erleichtern würden, würde sie nunmehr vollends zugeben, daß der Begriff des Marktanteils ein außerordentlich unklarer und außerordentlich unpraktikabler Begriff ist.

Der Konzentrationsbericht ist der jenseits der Frage des Marktanteils liegenden Frage der Marktstellung, d. h. insbesondere der Marktbeherrschung, wie bereits dargestellt, nicht direkt nachgegangen.

Er hat sich darauf beschränkt, sich dieser Frage über das Problem des Marktanteils zu nähern. Da auch hierbei keine Erfolge erzielt wurden, muß die Konzentrationsuntersuchung hinsichtlich Marktstellungen bzw. Marktbeherrschung als gescheitert angesehen werden, und das offenbar wegen der Schwierigkeit der Begriffe und der Feststellung der Tatbestände.

*Die zukünftige Gesetzgebung muß Größen einführen,
die sich nicht auf den Markt beziehen*

Der Gesetzgeber würde nach alledem für die Mißbrauchsaufsicht und für die Anzeigepflicht von Unternehmenszusammenschlüssen gut daran tun, in der beabsichtigten Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen neben den Begriffen „Marktstellung“, „Marktbeherrschung“ und „Marktanteil“ eindeutiger Größen einzuführen.

Eventuell ließ sich in Anlehnung an die österreichische Wettbewerbsgesetzgebung an den Begriff „Umsatzanteil an einer statistisch erfaßten Warenart“ als einem *relativen* Größenbegriff denken.

Auf jeden Fall sollte die Einführung *absoluter* Größen zur notwendigen Klarheit und Praktikabilität verhelfen.

Die Bundesregierung hat in § 23 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bereits einen solchen Weg beschritten und die Bindung der Anzeigepflicht von Unternehmenszusammenschlüssen an — wenn auch zu hohe — absolute Größen (neben Marktanteilen) vorgeschlagen. Sie geht dabei von einer bestimmten Umsatzhöhe, Beschäftigtenzahl, Bilanzsumme aus.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, den die SPD als Bundestags-Drucksache IV/2337 am 9. Juni 1964 in den Bundestag eingebracht hat, sieht erfreulicherweise ebenfalls die Einführung absoluter Größen (Umsatzhöhe, Beschäftigtenzahl, Bilanzsumme) vor, und zwar nicht nur für die Anzeigepflicht von Zusammenschlüssen, sondern auch für den Bereich des § 22 GWB, der sich mit der Mißbrauchsaufsicht über bestimmte Unternehmen beschäftigt.

Die SPD fordert, daß nicht nur, wie bisher, Unternehmen mit einer gewissen Marktstellung (marktbeherrschende Unternehmen) ihre Marktstellung nicht mißbrauchen dürfen, sondern daß es auch gewissen Unternehmen von bestimmter absoluter Größe (Großunternehmen) untersagt ist, mit ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Macht Mißbrauch zu treiben. Beide Arten von Unternehmen sollen nach der Vorstellung der SPD der Mißbrauchsaufsicht unterworfen sein.

Man schreite auf diesem Weg der vom DGB seit langem geforderten Einführung klar erkennbarer und eindeutiger Größen fort. Sie ist Voraussetzung für die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechtes.