

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Achtes Hauptgutachten der Monopolkommission 1988/89 Drucksachen 11/7582, 11/7583

hier: Stellungnahme der Bundesregierung

#### Inhalt

	Seite
I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des achten Hauptgutachtens .....	2
II. Stand und Entwicklung der Angebotskonzentration in den Güterklassen (Kapitel I), der Unternehmens- und Betriebskonzentration in den Wirtschaftsbereichen des Produzierenden Gewerbes (Kapitel II) sowie im Bereich von Großunternehmen (aggregierte Konzentration) (Kapitel III) .....	5
III. Praxis der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle (Kapitel IV) .....	6
IV. Konzentration und Wettbewerb im Medienbereich (Kapitel V) .....	8
V. Wettbewerb und Regulierung in der Verkehrswirtschaft (Kapitel VI) .	10
VI. Kooperation in Forschung und Entwicklung (Kapitel VII) .....	11
VII. Wettbewerbsrechtliche Grenzen für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht (Kapitel VIII) .....	12

## I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des achten Hauptgutachtens

1. Die Monopolkommission hat nach § 24 b des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) den gesetzlichen Auftrag, alle zwei Jahre Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration sowie die Praxis der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu begutachten. Die Bundesregierung hat das VIII. Hauptgutachten der Monopolkommission vom 30. Juni 1990 dem Deutschen Bundestag (Drucksachen 11/7582 und 11/7583) und dem Bundesrat (Drucksache 512/90 und zu Drucksache 512/90) unverzüglich zugeleitet; sie legt nunmehr ihre Stellungnahme dazu vor.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat am 12. Dezember 1990 die betroffenen Verbände einschließlich der Gewerkschaften und Verbraucher angehört und ihre Stellungnahmen zum VIII. Hauptgutachten eingeholt. Schwerpunkte der Anhörung waren neben der Entwicklung der Konzentration und Wettbewerbsverhältnisse, insbesondere auch im Handel, die Rahmenbedingungen im Bereich der Medien sowie — in Verbindung mit dem Ersten Bericht der Deregulierungskommission — die Vorschläge zur Deregulierung in der Verkehrswirtschaft. Außerdem wurden Fragen der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Kooperationen in Forschung und Entwicklung sowie die wettbewerbsrechtlichen Grenzen für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht angesprochen.

2. Die Monopolkommission stellt aufgrund ihrer konzentrationsstatistischen Analyse fest, daß die Zusammenschlußaktivitäten der Unternehmen im Berichtszeitraum zwar stark zugenommen hätten. Doch hat sich der Konzentrationsgrad in der deutschen Wirtschaft, soweit er statistisch erfaßbar war, nicht gravierend verändert. Als Ursachen für die hohe Zahl von Unternehmenszusammenschlüssen seien in erster Linie die angestrebte Vollendung des Binnenmarktes und Verschärfungen der Besteuerung von Gewinnen aus Unternehmensverkäufen zum Jahresbeginn 1990 zu vermuten. Im Lebensmittelhandel habe das Tempo der Konzentrationsentwicklung allerdings deutlich abgenommen. Darin sieht die Monopolkommission eine Bestätigung ihrer im VII. Hauptgutachten getroffenen Einschätzung, daß der sprunghafte Anstieg der Konzentration im Lebensmittelhandel, insbesondere im Jahre 1987, auf Sondereinflüsse zurückzuführen war; sowohl auf den Beschaffungsmärkten als auch den Absatzmärkten herrsche nach wie vor wesentlicher Wettbewerb.

Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission überein, daß die Entwicklung der Konzentration in Deutschland keinen Anlaß zu allgemeiner Sorge gibt. Ein erheblicher Anteil der beschleunigten Zusammenschlußaktivitäten in der deutschen Wirt-

schaft ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Europäisierung bzw. Globalisierung von Märkten zu sehen, durch die bestehende Marktpositionen in Frage gestellt wurden. Das gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen und für die staatlichen Beschaffungsmärkte, die Schwerpunkte des Binnenmarktprogramms der EG bilden. Auch in anderen Bereichen zwingen Deregulierung und Marktöffnung bisher stark national ausgerichtete Anbieter dazu, sich mehr und mehr dem internationalen Wettbewerb im In- und Ausland zu stellen. Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung. Sie trägt dazu bei, Verkrustungen aufzubrechen und dem Wettbewerb im Interesse der Verbraucher und vermehrter Innovationsanstrengungen neue Impulse zu geben. Sie wird sich daher sowohl national als auch auf europäischer Ebene für einen weiteren Abbau von marktwidrigen Regulierungen und Marktzutrittschranken einsetzen. Der Gefahr einer neuen Oligopolisierung oder Kartellierung auf supranationaler Ebene — z. B. durch sog. strategische Allianzen — müssen die EG-Kommission und die nationalen Kartellbehörden wo nötig, mit einer konsequenten Anwendung des Wettbewerbsrechts entgegengetreten. Die Bundesregierung wird sich außerdem weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, daß die europäischen Märkte auch nach außen für den Wettbewerb aus Drittländern offen sind.

Im Handel mit Lebensmitteln und im Spezialhandel ist auch nach Auffassung der Bundesregierung die anhaltende, wenn auch verlangsamte Konzentrationsentwicklung in erster Linie Ausdruck eines fortdauernden, tiefgreifenden Strukturwandels. Dieser darf im Interesse der Leistungsfähigkeit des Handels insgesamt nicht behindert werden. Sie gibt auch kleinen und mittleren Unternehmen Marktchancen, die bei flexiblem Verhalten durchaus genutzt werden können. Möglichen künftigen Konzentrationsrisiken und der Gefahr wettbewerbschädlicher Praktiken hat die 5. Kartellnovelle Rechnung getragen. Die Situation kleiner und mittlerer Handelsunternehmen hat der Gesetzgeber mit der rechtlichen Absicherung von Einkaufskooperationen durch den neuen § 5 c GWB besonders berücksichtigt. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung im Handel sorgfältig beobachten. Sie begrüßt es, daß die Monopolkommission zusammen mit dem Statistischen Bundesamt ein statistisches Konzept für die Konzentration im Handel entwickelt hat.

3. Die inzwischen in Kraft getretene EG-Fusionskontrolle hält die Monopolkommission insgesamt für einen wettbewerbspolitischen Fortschritt. Positiv beurteilt sie insbesondere, daß die Ausrichtung des Eingriffstatbestandes an Wettbewerbskriterien und der Grundsatz der Prävention festgeschrieben werden konnten. Durch die Kompetenzabgrenzung zwischen Kommission und nationalen Kartellbehörden werde Rechtsunsicherheit für die Unternehmen so weit wie möglich vermieden. Zu begrüßen sei, daß von der Ver-

ordnung auch konzentrierte Gemeinschaftsunternehmen sowie der Kontrollerwerb durch Minderheitsbeteiligungen erfaßt seien. Schließlich befürwortet sie entsprechend den Vorschlägen in ihrem Sondergutachten 17 „Konzeption einer Europäischen Fusionskontrolle“ vom Juni 1989, daß die Schwellenwerte für die Zuständigkeit der EG-Kommission nach einer Einführungsphase abgesenkt werden, um den Erfordernissen einer wirksamen Wettbewerbspolitik im gemeinsamen Markt besser Rechnung tragen zu können.

Die Bundesregierung ist mit der Monopolkommission der Auffassung, daß mit der EG-Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen trotz bislang unterschiedlicher ordnungspolitischer Vorstellungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten ein gutes Ergebnis erreicht werden konnte. Die zentralen deutschen Forderungen, insbesondere nach einer präventiven, strikt an Wettbewerbskriterien orientierten Kontrolle wurden verwirklicht. Damit können jetzt in ganz Europa Unternehmenszusammenschlüsse einheitlich nach wettbewerblichen Grundsätzen geprüft und Gefährdungen des Wettbewerbs durch Marktbeherrschung verhindert werden. Für die spätestens Ende 1993 vorgesehene Entscheidung über eine Absenkung der Schwellenwerte und über die künftige Kompetenz der nationalen Kartellbehörden bei Wettbewerbsproblemen auf regionalen und lokalen Märkten werden aus Sicht der Bundesregierung die bis dahin gewonnenen Erfahrungen eine wichtige Rolle spielen. Für die deutsche Haltung wird maßgeblich sein, wie der Schutz des Wettbewerbs in Europa und in Deutschland gegenüber marktfeindlichen Konzentrationstendenzen möglichst wirkungsvoll gewährleistet werden kann. Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der Regierungskonferenz über eine EG-Vertragsrevision für die Errichtung eines Europäischen Kartellamtes ein. Ein eigenständiges Europäisches Kartellamt kann nicht nur die Effizienz des Wettbewerbsschutzes verbessern, sondern bietet zugleich die Chance, wettbewerbsfremde Interessen aus der Wettbewerbskontrolle weitgehend herauszuhalten.

In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, wenn die Monopolkommission die Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspraxis in Europa in Zukunft regelmäßig in ihrer Berichterstattung berücksichtigen würde.

4. Die Fünfte Kartellgesetznovelle bewertet die Monopolkommission eher kritisch. Im Bereich der sogenannten Handelsproblematik werde die normative Grundlage des Gesetzes, welche auf den Schutz der Wettbewerbsfreiheit ausgerichtet ist, tendenziell verwässert. In den Ausnahmereichen (Verkehr, Banken, Versicherungen, Versorgungswirtschaft) sei die erzielte wettbewerbliche Auflockerung zwar positiv zu beurteilen; vermisst wird aber die Einbettung in ein Gesamtkonzept, das den Abbau hoheitlicher Regulierungen einbeziehen sowie der Entwicklung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft Rechnung tragen müsse. Diese Kritik der Monopolkommission entspricht weitgehend ihrer distanzierten Haltung zur Kartellrechtsnovellierung, wie sie bereits in ihrem Sondergutachten über die Konzentration im Lebens-

mittelhandel von 1985 und im VII. Hauptgutachten zum Ausdruck gekommen ist. Andererseits begrüßt die Monopolkommission, daß der Gesetzgeber den teilweise erhobenen Forderungen nicht gefolgt ist, die darauf abzielten, den Eingriffstatbestand der Fusionskontrolle vom Begriff der Marktbeherrschung abzukoppeln und die Eingriffsschwelle an sektorspezifische oder vertikale Lieferbeziehungen zu binden.

Der Gesetzgeber hat die Position der Monopolkommission in seine Überlegungen einbezogen, als er sich dazu entschied, das Kartellgesetz den veränderten Verhältnissen anzupassen. Die Bundesregierung sieht daher davon ab, auf die einzelnen Kritikpunkte, die im Rahmen der Novellierungsdiskussion ausgiebig erörtert worden sind, noch einmal einzugehen. Sie ist insbesondere im Hinblick auf die in den kartellrechtlichen Ausnahmereichen erreichten Auflockerungen der Auffassung, daß die Novelle den Schutz der Wettbewerbsfreiheit insgesamt stärkt und damit der normativen Grundlage des GWB entspricht.

Das kartellrechtliche Instrumentarium hat in Teilbereichen inzwischen einen derartigen Grad der Verfeinerung erreicht, daß weitere Verschärfungen den Schutz des Wettbewerbs in sein Gegenteil verkehren könnten. Die Bundesregierung hält daher nach der letzten Novelle eine längere Konsolidierungsphase für erforderlich, an deren Ende eine Anpassung des GWB an die Entwicklung des EG-Wettbewerbsrechts stehen sollte.

Die Befürchtung der Monopolkommission, daß es mit dem zusätzlichen Auffangtatbestand des § 23 Abs. 2 Nr. 6 GWB für den Zusammenschlußbegriff der Fusionskontrolle zu einer weiteren Auseinanderentwicklung mit der europäischen Fusionskontrolle komme, teilt die Bundesregierung nicht. Die Erweiterung des Zusammenschlußbegriffes war ein notwendiger Schritt, um Umgehungen der Fusionskontrolle – durch den Erwerb von Minderheitsbeteiligungen unter der 25 %-Schwelle des § 23 Abs. 2 Nr. 2 a) GWB verbunden mit sonstigen Einflußrechten – weiter zu begrenzen. Sie entspricht auch dem europäischen Recht, das mit dem Begriff der „Kontrolle“ bzw. der „Möglichkeit, einen bestimmenden Einfluß auf die Tätigkeit eines Unternehmens auszuüben“, ebenfalls einen als Generalklausel ausgestalteten materiellen Zusammenschlußtatbestand eingeführt hat.

Die Anwendung der Fusionskontrolle durch die europäische Kommission zeigt bereits in den ersten Monaten seit Inkrafttreten der Verordnung, daß damit nicht nur Mehrheitsbeteiligungen erfaßt werden können, sondern alle Einflußmöglichkeiten in die Bewertung einbezogen werden. Die Praxis der Wettbewerbsbehörden in Staaten mit vergleichbaren Aufgreifattbeständen, z. B. in Großbritannien und in Frankreich, geht ebenfalls in diese Richtung. Im übrigen ist nach den bisherigen Erfahrungen des Bundeskartellamtes weder die von der Monopolkommission befürchtete Ausuferung der Fusionskontrolle noch eine merkliche Rechtsunsicherheit bei den Unternehmen eingetreten; inwieweit auch ein – gegenüber Umgehungsstrategien durchaus erwünschter – „Vorfeldeffekt“

eine Rolle spielt, läßt sich nicht mit Sicherheit beurteilen.

5. Die Bundesregierung begrüßt es, daß die Monopolkommission die Umgestaltung der staatlichen Planwirtschaft der ehemaligen DDR in eine Marktwirtschaft zum Anlaß genommen hat, zu den Wettbewerbsproblemen des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses Stellung zu nehmen. Die Kommission hält es insbesondere für wichtig, die wettbewerblichen Strukturen im Beitrittsgebiet zu stärken. Neben der Privatisierung und Entflechtung der bisherigen volkseigenen Betriebe und Kombinate und der Kontrolle von Kooperationen und Zusammenschlüssen unter dem Gesichtspunkt ihrer längerfristigen Wettbewerbswirkungen sieht sie insbesondere die Chance, die Rahmenbedingungen liberaler zu gestalten. Mit Blick auf staatliche Regulierungen und kartellrechtliche Ausnahmeregelungen warnt sie davor, die nach ihrer Ansicht auch im Hinblick auf den Standortwettbewerb im europäischen Binnenmarkt nachteiligen bundesdeutschen Strukturen auf gesamtdeutscher Ebene fortzuschreiben. Sie ist außerdem der Auffassung, daß die Strukturprobleme des Übergangs nicht durch wettbewerblich problematische Wirtschaftssubventionen und Schutz vor Wettbewerb zu meistern seien. Personenbezogene Hilfen seien effizienter als Eingriffe in den Wettbewerbsprozeß.

Die Bundesregierung mißt mit der Monopolkommission einer konsequenten Privatisierung durch Veräußerung der bisherigen volkseigenen Betriebe an private Eigentümer, welche die unternehmenspolitische Verantwortung übernehmen, entscheidende Bedeutung bei. Nur auf diese Weise läßt sich der Weg in eine auf privatem Eigentum sowie privater Verantwortung und Initiative beruhende Marktwirtschaft so schnell wie möglich bewältigen. Sowohl aus wettbewerblichen wie aus fiskalischen Gründen ist es wichtig, daß der Kreis potentieller Erwerber weitestgehend offengehalten wird, um eine möglichst breite Kapitalzufuhr aus der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland zur Erleichterung einer zügigen und erfolgreichen Anpassung an die neuen Marktgegebenheiten zu erreichen. Im Einzelfall soll geprüft werden, ob anstelle des Marktführers in der Bundesrepublik Deutschland andere Kooperationspartner bzw. Erwerber in Betracht kämen. Die Monopolkommission weist zutreffend darauf hin, daß zur Vermeidung marktbeherrschender Stellungen die uneingeschränkte Anwendung der Fusionskontrolle des GWB erforderlich sei.

Aus Sicht der Bundesregierung war es wichtig, daß die ehemalige DDR im Juli 1990 das GWB weitgehend übernahm und seit dem 3. Oktober 1990 auch in den neuen Bundesländern einheitlich das GWB und das EG-Wettbewerbsrecht ohne jede Einschränkung Anwendung finden. Damit sind die kartellrechtlichen Voraussetzungen für eine wettbewerbsverträgliche Gestaltung bei der weiteren wirtschaftlichen Integration der neuen Bundesländer in die Bundesrepublik und die westlichen Märkte geschaffen. Aufgabe des Bundeskartellamtes und der neugeschaffenen Landeskartellbehörden in den Wirtschaftsministerien der

neuen Bundesländer ist es, das gesetzliche Instrumentarium jetzt den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend flexibel, gleichzeitig aber konsequent gegen wettbewerbsbeschränkende Unternehmenszusammenschlüsse, Kartellierungen und Machtmißbräuche anzuwenden. Die EG-Kommission hat ihrerseits deutlich gemacht, daß sie insbesondere den Verkauf von Treuhandunternehmen in regulierten sowie durch Netzmonopole bestimmten Märkten nach EG-Wettbewerbsrecht kritisch prüft.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen deutlich, daß die internationale Öffnung der Märkte in den neuen Bundesländern Monopolstellungen der früheren Kombinate in aller Regel bereits kurzfristig beseitigt hat und die Gefahr der Begründung neuer oder der Verstärkung alter marktbeherrschender Stellungen nur in Einzelfällen besteht. Die Befürchtung, daß die Fusionskontrolle in der Anfangsphase der Integration der östlichen und westlichen Märkte sowie im Privatisierungsprozeß in den neuen Bundesländern investitions hemmende Wirkungen entfalten würde, hat sich als nicht stichhaltig erwiesen.

6. Bei der wettbewerbsverträglichen Überführung der bisherigen Staatswirtschaft in Ostdeutschland in eine soziale Marktwirtschaft kommt der Treuhandanstalt eine besondere Rolle zu. Sie muß ihre Privatisierungsaufgabe rasch weiter voranbringen und die ehemals planwirtschaftlich geführten Betriebe in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb führen. Die Privatisierung soll mit möglichst breiter, auch internationaler Beteiligung im Wettbewerb erfolgen, in der Regel durch ein transparentes, auf die Bedürfnisse der Treuhandanstalt zugeschnittenes Auslobungsverfahren. Dadurch wachsen die Chancen für wettbewerbsfreundliche Lösungen, bei denen auch nachrangige Wettbewerber zum Zuge kommen. Bei der Privatisierung soll die Treuhandanstalt, wo immer möglich, der zügigen Veräußerung Vorrang vor der Sanierung geben. Die Sanierung soll sich auf diejenigen Unternehmen konzentrieren, für die sich trotz bestehender Sanierungsfähigkeit kurzfristig kein Käufer findet. Insoweit soll die Sanierung die Vorstufe der Privatisierung bilden. Die schnelle Zuführung von privatem Kapital und Management bleibt der beste Weg zu einer erfolgreichen Sanierung.

Nach dem Treuhandgesetz hat die Treuhandanstalt allerdings neben der Privatisierung die Aufgabe, „auf die Entwicklung sanierungsfähiger Betriebe zu wettbewerbsfähigen Unternehmen“ Einfluß zu nehmen. In der gegenwärtigen Phase gibt es Übereinstimmung mit der Treuhandanstalt, daß damit neben der Privatisierung auch die aktive Sanierungsaufgabe ein eigenständiges Gewicht bekommt. Die Treuhandanstalt muß grundsätzlich sanierungsfähige Unternehmen nach Vorliegen entsprechender Unternehmenskonzepte dabei begleiten, daß diese sich durch Umstrukturierung modernisieren und mit neuen Produkten und Konzeptionen neue Märkte erschließen. Die Sanierungsbegleitung ist grundsätzlich nur für Unternehmen mit realen Zukunftschancen und nur auf begrenzte Zeit möglich. Die Sanierung darf nicht zu Erhaltungs- oder Dauersubventionen führen. Sie muß stets auch so verstanden werden, daß jede Möglich-

keit der Privatisierung zu jeder Zeit genutzt werden muß.

Um privates Engagement und privates Kapital aus dem In- und Ausland noch stärker für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer zu aktivieren, sind auch die neuen Bundesländer und Gemeinden gefordert. Dies gilt insbesondere bei der dringend erforderlichen Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen, wo erhebliche Privatisierungspotentiale z. B. bei Versorgungsbetrieben, Verkehrsdienstleistungen sowie im Bereich des Umweltschutzes, des Sozialwesens und der Wohnungsunternehmen bestehen. Darüber hinaus sind zügig Möglichkeiten zu nutzen, um privates Kapital – auch aus dem Ausland – bei der Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich, zu mobilisieren.

7. Die Bundesregierung wird – auch im Hinblick auf die Vollendung des EG-Binnenmarktes und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt – die Politik des Abbaus marktwidriger Regelungen zur Stärkung der Marktkräfte fortführen und die Deregulierung in allen Bereichen substantiell voranbringen. Nur so können Initiative, Flexibilität, Risikobereitschaft und innovatorische Kapazität der Wirtschaft möglichst umfassend zur Geltung gebracht werden. Mit der Berufung einer unabhängigen Sachverständigenkommission mit dem Auftrag, Möglichkeiten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch Abbau marktwidriger Regulierungen aufzugreifen, hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt getan, bestehende Deregulierungspotentiale auszuloten. Die Vorschläge der Deregulierungskommission, die bereits im März 1990 einen Ersten Bericht zu den Bereichen Versicherungs- und Verkehrswesen erstellt und Anfang Mai 1991 ihren Schlußbericht vorgelegt hat, wird sie sorgfältig prüfen. Sie wird sich dabei auf die konkreten Vorschläge stützen, die eine Koalitionsarbeitsgruppe hierzu machen wird. Die Bundesregierung beabsichtigt insbesondere, die nationalen Verkehrsmarktordnungen im Güterkraftverkehr, in der Binnenschifffahrt sowie im Luftverkehr schrittweise im Einklang mit den Deregulierungsbemühungen der Europäischen Gemeinschaft zu liberalisieren. Dabei werden zunächst wettbewerbliche Auflockerungen der Tarife und Kontingente sowie der Abbau von Tarifkartellierungen im Vordergrund stehen.

Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission grundsätzlich überein, daß staatliche Marktzugangsbeschränkungen sich als standortspezifische Wettbewerbsnachteile insbesondere auch für die bisherige DDR-Wirtschaft erweisen könnten. Auch dem Hinweis der Kommission, daß wegen der besonderen Bedingungen in der ehemaligen DDR liberale Marktordnungen weniger administrativen Aufwand erforderten, kommt erhebliches Gewicht zu. Die Kommission hält darüber hinaus im Bereich der Telekommunikation eine privatwirtschaftliche Organisation für möglich. Hierzu wird sie im Juni 1991 ein Sondergutachten vorlegen.

## II. Stand und Entwicklung der Angebotskonzentration in den Güterklassen (Kapitel I), der Unternehmens- und Betriebskonzentration in den Wirtschaftsbereichen des Produzierenden Gewerbes (Kapitel II) sowie im Bereich von Großunternehmen (aggregierte Konzentration) (Kapitel III)

8. Die Monopolkommission befaßt sich in ihrem Gutachten wiederholt mit dem Problem einer möglichst umfassenden Datenbeschaffung. Angesichts der im Berichtszeitraum noch bestehenden Datenlücken sah sich die Monopolkommission gezwungen, auf eine hinreichend detaillierte, wettbewerbspolitische Analyse für die Messung der Unternehmens- und Betriebskonzentration in den Wirtschaftsbereichen des Produzierenden Gewerbes im Untersuchungsprogramm zu verzichten.

Die Monopolkommission hält die in § 24 c GWB getroffene Regelung trotz der damit erreichten Schließung elementarer Datenlücken materiell für unzureichend. Sie hält die Übermittlung von Einzelangaben zu den 10 größten Unternehmen für erforderlich und spricht sich darüber hinaus für ein eingeschränktes Enquête-Recht aus, das dort ansetzen soll, wo die amtlichen Erhebungsprogramme oder die allgemeine Publizitätspflicht der Unternehmen enden.

9. Die Bundesregierung geht davon aus, daß mit der Anfang 1990 in Kraft getretenen 5. Kartellgesetznovelle eine Regelung getroffen worden ist, die es der Monopolkommission ermöglicht, die erforderlichen Grunddaten für ihre Analysen zu erhalten. Statistisches Bundesamt und Monopolkommission sind jetzt aufgefordert, die neue Regelung praktikabel umzusetzen.

Die weitergehende Forderung der Monopolkommission, das gesetzliche Instrumentarium um einen neuen § 24 d (eingeschränktes Enquête-Recht für Gutachten nach eigenem Ermessen oder im Auftrag der Bundesregierung nach § 24 b Abs. 5 GWB) zu ergänzen, ist bei den Beratungen zur 5. Kartellgesetznovelle geprüft, aber letztlich von den gesetzgebenden Körperschaften nicht aufgegriffen worden.

### A. Angebotskonzentration

10. Die Monopolkommission untersucht seit dem Berichtsjahr 1986 die Konzentration in den nach dem Produktionsvolumen 300 größten Güterklassen.

Gemessen an den insgesamt vom Statistischen Bundesamt für die Analyse aufbereiteten 977 Güterklassen erfaßt die Monopolkommission mit ihrem Ansatz knapp 90 % des Produktionswertes im produzierenden Gewerbe.

Der durchschnittliche Produktionsanteil der 3 größten Anbieter für die jeweils verfügbaren Güterklassen hat sich als ungewogener Mittelwert von 37,4 % im Jahre 1978 auf 38,4 % im Jahre 1986 und auf 38,7 % im Berichtsjahr 1988 erhöht. Damit setzt sich der festgestellte leichte Anstieg des durchschnittlichen Konzen-

trationsgrades in den Güterklassen sowohl kurz- als auch mittelfristig in etwa gleichem Umfang fort. Der mit den jeweiligen Produktionswerten gewogene Mittelwert ist vergleichsweise stärker von 37,6% im Jahre 1978 auf 38% im Jahre 1986 und auf 39,5% im Berichtsjahr 1988 gestiegen. Der Konzentrationsgrad von Güterklassen mit durchschnittlich höheren Produktionswerten ist danach – insbesondere bei kurzfristiger Betrachtung – stärker gestiegen als der der kleineren Güterklassen.

Der festgestellte leicht ansteigende Trend der Angebotskonzentration gibt nach Auffassung der Bundesregierung keinen Anlaß zu wettbewerblichen Bedenken. Dabei muß beachtet werden, daß die Vergleichbarkeit der Zeitreihen nur eingeschränkt gegeben ist. Zudem sind wegen der Nichtberücksichtigung der Außenhandelsströme verlässliche Aussagen über Wettbewerbsverhältnisse auf Einzelmärkten nicht möglich.

## B. Unternehmenskonzentration

**11.** Aus der Untersuchung der Konzentration der Unternehmen gemessen am Umsatz in den Wirtschaftszweigen können von der Monopolkommission Erkenntnisse über Ausmaß und Entwicklung der effektiven und potentiellen Konkurrenz gewonnen werden.

Unverzichtbar sind dafür die Anteilswerte der jeweils 3 größten Unternehmen (Konzentrationsrate CR 3). Da diese Werte aufgrund der statistischen Geheimhaltung im Berichtszeitraum nicht übermittelt werden konnten, verzichtet die Kommission – wie bereits im letzten Hauptgutachten – auf die empirische Analyse für den Bereich der Unternehmens- und Betriebskonzentration.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Monopolkommission und das Statistische Bundesamt auf der Basis des § 24 c Lösungen finden werden, die es erlauben, die Konzentrationsanalyse in den einzelnen Wirtschaftsbranchen in geeigneter Form wieder aufzunehmen. Sie begrüßt das gemeinsame Vorhaben von Kommission und Bundesamt, die Konzentrationsberichterstattung über das produzierende Gewerbe hinaus auf den Handel zu erweitern. Sie geht davon aus, daß etwaige datenschutzrechtliche Probleme mit der Einfügung des § 24 c in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen beseitigt sind. Sie erwartet die Realisierung dieses Konzepts bereits im kommenden Hauptgutachten.

## C. Die „100 Größten“

**12.** Die Monopolkommission ermittelt die Rangfolge der 100 größten Unternehmen seit dem IV. Hauptgutachten nach dem Kriterium der Wertschöpfung. Daneben ermittelt sie fünf getrennte Rangfolgen für die Bereiche der Industrie, des Handels, des Kredit- und Versicherungsgewerbes sowie des Verkehrs- und Dienstleistungsgewerbes nach den für diese üblichen Merkmalen des Geschäftsvolumens. Die Untersuchung der aggregierten Konzentration von Großun-

ternehmen ist von hohem wettbewerbspolitischen und allgemein gesellschaftlichem Interesse, weil von Großunternehmen, insbesondere von deren Finanzkraft, marktübergreifende wirtschaftliche Macht ausgehen kann.

Nach den Feststellungen der Monopolkommission blieb die Wachstumsrate der Wertschöpfung der jeweils 100 größten Unternehmen im Berichtszeitraum 1986/88 mit 7,4% hinter der Entwicklung der Wertschöpfung aller Unternehmen mit 9,5% zurück. Dagegen fiel der Anteil der zweiten Zehner-Ranggruppe in diesem Zeitraum leicht von 18,5% auf 18,2%. Das Gefälle zwischen den beiden ersten Gruppen hat sich demnach erneut vergrößert.

Der Anteil der „100 Größten“ an allen in 1988/1989 angezeigten Zusammenschlußfällen ist gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum nahezu gleichgeblieben. Die ersten 25 Unternehmen nehmen jedoch mit einem Anteil von 56,6% der Zusammenschlußfälle aus dem Kreis der „100 Größten“ eine dominierende Position ein, der Anteil der übrigen 75 Unternehmen ist demgegenüber gesunken.

Die Bundesregierung mißt der Feststellung der Kommission, daß der Anteil der „100 Größten“ sowie der „10 Größten“ an der Wertschöpfung aller Unternehmen abgenommen hat, besondere Bedeutung zu. Dies zeigt, daß sich die Konzentrationsentwicklung im Bereich der Großunternehmen bei globaler Betrachtung trotz ihres hohen Anteils an den Zusammenschlußaktivitäten nicht wesentlich verschärft hat. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung – auch mit Blick auf den Binnenmarkt 1992 – aufmerksam beobachten.

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

### A. Mißbrauchsaufsicht

**13.** Die Monopolkommission stellt fest, daß marktbeherrschende Stellungen im Sinne des § 22 GWB überwiegend auf solchen Märkten anzutreffen seien, in denen der Zugang staatlich geregelt werde. Sie weist dabei insbesondere auf die Bereiche Energiewirtschaft und Luftverkehr hin. Dies unterstreicht nach Ansicht der Bundesregierung die Notwendigkeit, auch in Zukunft zu überprüfen, ob und ggf. wie bisher begrenzt zugängliche Märkte dem Wettbewerb geöffnet werden können. Ebenso wichtig ist es, neue Beschränkungen zu verhindern und selbst dort, wo legitime Ziele etwa des Umweltschutzes auf dem Spiele stehen, marktkonforme Lösungen zu finden.

Die Bundesregierung hält es für ein ermutigendes Zeichen, daß nach den Feststellungen der Monopolkommission der Mißbrauchsaufsicht in der Praxis des

Bundeskartellamtes abnehmende Bedeutung zukommt. Die Marktverhältnisse hätten sich nicht zuletzt infolge zunehmender internationaler Marktdurchdringungen in Richtung auf wettbewerblidere Strukturen verändert. Bei den verbleibenden Fällen sieht sie die Schwierigkeiten, die sich mit der Bestimmung geeigneter Mißbrauchsmaßstäbe im praktischen Vollzug ergeben. Dies gelte insbesondere bei der Preismißbrauchsaufsicht für die Beurteilung marktconformer Preise auf weitgehend vermachteten Märkten. Die tatsächlichen und rechtlichen Probleme des Bundeskartellamtes, einer möglichen oligopolistischen Marktbeherrschung und ihrem Mißbrauch auf dem Markt für Vergaserkraftstoffe nachzugehen, haben dies erst kürzlich exemplarisch belegt. Es kommt daher um so mehr darauf an, daß sich die Wettbewerbspolitik auf die Abwehr weiterer Verkrustungen der Marktstrukturen und, wo immer möglich, auf die Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse insbesondere durch Öffnung der Märkte nach innen und außen konzentriert. Die Preismißbrauchsaufsicht wird sich, soweit sie nicht selbst zum Instrument der Preisreglementierung werden soll, stets auf besonders deutliche Mißbrauchsfälle beschränken müssen.

## B. Fusionskontrolle

**14.** In ihrer Analyse statistischer Daten weist die Monopolkommission darauf hin, daß die Gesamtzahl der angezeigten Zusammenschlüsse im Berichtszeitraum 1988/89 mit 2 574 Fällen gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum 1986/87 mit 1 689 Fällen wieder deutlich zugenommen hat. Dabei sei der zunehmende internationale Marktbezug der Zusammenschlüsse deutlich erkennbar. Den Anstieg der Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum führt die Kommission u. a. darauf zurück, daß die höheren Durchschnittsumsätze seit Einführung der Fusionskontrolle zu einer faktischen Absenkung der Aufgreifkriterien geführt hätten. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß die Aufgreifschwelle trotz dieses Effektes zur Zeit nicht verändert werden sollten.

Mit 16 Untersagungen im Berichtszeitraum 1988/89 hat sich die Zahl der insgesamt seit 1973 untersagten Zusammenschlüsse auf 90 erhöht. 186 angemeldete Zusammenschlußvorhaben seien aufgrund von Bedenken, die das Bundeskartellamt geäußert habe, aufgegeben worden, davon 24 im Berichtszeitraum. Den deutlichen Anstieg der Untersagungen führt die Kommission auch darauf zurück, daß die Unternehmen versuchten, durch horizontale Zusammenschlüsse ihren Marktanteil zu erhöhen.

**15.** Im Hinblick auf Ausweichstrategien zur Umgehung der Fusionskontrolle hatte sich die Monopolkommission im VI. und VII. Hauptgutachten mit der Fallgruppe des Erwerbs von Anteilen unterhalb der 25 %-Schwelle des § 23 Abs. 2 Nr. 2 a) GWB befaßt. In ihrem neuesten Hauptgutachten 1988/89 weist die Kommission auf eine weitere Fallkonstellation hin.

Zur Verhinderung solcher Umgehungspraktiken wurde mit der 5. Kartellgesetznovelle ein zusätzlicher Auffangtatbestand geschaffen. Der neue § 23 Abs. 2

Nr. 6 GWB erlaubt die materielle Überprüfung eines Anteilerwerbs unterhalb der 25 %-Schwelle auch dann, wenn durch die Verbindung ein oder mehrere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar einen wettbewerblich erheblichen Einfluß auf ein anderes Unternehmen ausüben können. Dadurch erhält nach Auffassung der Bundesregierung die Kartellbehörde die Möglichkeit, eine Reihe von wettbewerblich bedenklich erscheinenden Zusammenschlüssen daraufhin zu überprüfen, ob sie eine überragende Marktstellung begründen oder verstärken. Dies gilt insbesondere dann, wenn zu einer bloßen Minderheitsbeteiligung Informations-, Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten, z. B. aufgrund von Entsendungsrechten in Gesellschaftsorgane, hinzukommen.

Mit der Monopolkommission geht die Bundesregierung andererseits davon aus, daß aufgrund einer Beteiligung unterhalb der 25 %-Grenze bestehende Entsendungsrechte in Gesellschaftsorgane nicht zwangsläufig die Fusionskontrolle nach § 23 Abs. 2 Nr. 6 auslösen. Hierzu bedarf es einer strukturell abgesicherten Möglichkeit der Einflußnahme auf das andere Unternehmen. Die mit einer Kapitalbeteiligung verbundene Zahl der Mitglieder in einem Gesellschaftsorgan muß daher tatsächlich numerisch dazu geeignet sein, Einfluß auf wesentliche Unternehmensentscheidungen auszuüben.

Das generelle Problem der personellen Verflechtung zwischen miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen hatten die Bundesregierung und eine Arbeitsgruppe der Koalitionsfraktionen bereits in der vergangenen Legislaturperiode im Zusammenhang mit Überlegungen zur Beschränkung des Bankeneinflusses in der Wirtschaft aufgegriffen. Dabei war auch der Vorschlag eines kartellrechtlichen Untersagungsverfahrens bei Mitgliedschaft in gesetzlichen Aufsichtsorganen konkurrierender Unternehmen mit positiver Tendenz geprüft worden. Die mit diesem Ansatz verbundenen Fragen sollen in der laufenden Legislaturperiode weiter geklärt werden.

**16.** Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission überein, daß auch über der Marktbeherrschungsvermutung des § 22 Abs. 3 Nr. 1 GWB liegende Marktanteile der an einem Zusammenschluß beteiligten Unternehmen für sich allein noch nicht die Annahme einer marktbeherrschenden Stellung oder ihrer Verstärkung rechtfertigen. Entscheidend ist, daß die beteiligten Unternehmen durch den Zusammenschluß keine unkontrollierbaren Verhaltensspielräume erlangen. Im von der Monopolkommission angesprochenen Fall Voith/Sulzer hat das Bundeskartellamt entschieden, daß die konsequente Teilnahme ausländischer Konkurrenten an inländischen Ausschreibungen auch dann den Verhaltensspielraum der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen einer hinreichenden wettbewerblichen Kontrolle unterwirft, wenn diese in der Vergangenheit sehr hohe Marktanteile erzielt haben. Das Amt hat diese Einschätzung auf konkrete Feststellungen zu der Wettbewerbsfähigkeit der ausländischen Konkurrenten und der Intensität des vom Ausland ausgehenden Wettbewerbs gestützt. Eine solche differenzierte Betrachtungsweise hält auch die Bundesregierung für richtig. Ausländische Unternehmen übernehmen häufig eine

für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf Inlandsmärkten wichtige Rolle. Dies unterstreicht die Bedeutung nach außen offener Märkte für die Wettbewerbsverhältnisse im Inland. Umgekehrt ist im Einzelfall aber auch nicht ausgeschlossen, daß Zusammenschlüsse mit ausländischen Unternehmen wettbewerblich bedenklich sein können. An der vom Bundeskartellamt getroffenen Entscheidung wird im übrigen — entgegen einer immer wieder geäußerten Kritik — deutlich, daß das GWB bei der Prüfung von Marktbeherrschung durchaus die Berücksichtigung aktuellen und potentiellen internationalen Wettbewerbs selbst bei sehr hohen Marktanteilen im Inland ermöglicht.

**17.** Die Monopolkommission hat sich erneut mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit bei der Fusionskontrolle das Bestehen von Marktmacht auf der Nachfrageseite Marktmacht auf der Anbieterseite relativiert. Eine solche gegengewichtige Marktmacht erfordert auch nach Auffassung der Bundesregierung neben einem relativ hohen Konzentrationsgrad auf der Seite der Nachfrager weitere konkrete Anhaltspunkte dafür, daß die Nachfrager in der Lage sind, ihre Bezüge ohne Rücksicht auf die Stellung der Anbieter dauerhaft an marktstrukturellen Gesichtspunkten auszurichten, etwa durch Inanspruchnahme kurzfristig realisierbarer Ausweichmöglichkeiten einschließlich der Eigenproduktion. Die Bundesregierung spricht sich mit der Monopolkommission für eine zurückhaltende Verwendung des Aspekts der gegengewichtigen Marktmacht als Rechtfertigungsgrund für die Zulassung hoher Unternehmenskonzentration aus, da sonst die Gefahr besteht, daß Konzentrationsprozesse sich auf der Angebots- und Nachfrageseite gegenseitig verstärken.

**18.** Die Monopolkommission hat ihre Untersuchungen zur Zusagenpraxis des Bundeskartellamtes fortgeführt. Während sie die Veräußerungszusage als am häufigsten verwendete Zusagenform insgesamt positiv beurteilt, hält sie sog. Öffnungszusagen für problematisch. So habe das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum eine Öffnungszusage entgegengenommen, mit der sich die zusammenschließenden Unternehmen verpflichteten, die Aufhebung einer Ausschließlichkeitsbindung im Händlernetz herbeizuführen. Die mit der Zusage verlangte Änderung der vertraglichen Beziehungen der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen zu ihren Vertragshändlern gehe über den gesellschaftsrechtlichen und damit strukturell normierten Zusammenschlußtatbestand im Sinne des § 23 Abs. 2 GWB hinaus.

Ebenfalls problematisch sei die Zusage, einen Geschäftsbereich des fusionierenden Unternehmens einzustellen (Stillelegungszusage), da den Wettbewerb fördernde Impulse nur dann entstehen können, wenn die Herstellungskapazitäten des marktbeherrschenden Unternehmens unabhängigen Dritten zur Verfügung gestellt werden.

Aus Sicht der Bundesregierung bleibt festzuhalten, daß sich Zusagen insgesamt als flexible Instrumente erwiesen haben, partielle wettbewerbliche Bedenken gegen einen Zusammenschluß auszuräumen, ohne diesen insgesamt scheitern zu lassen. Andererseits ist das Instrument der Zusage mit wettbewerbspoliti-

schen Problemen und Risiken verknüpft. Das gilt insbesondere für Zusagen, die wie die Öffnungszusage keinen strukturellen Charakter haben, sondern auf jederzeit abänderbares Marktverhalten abzielen; hier ist zweifelhaft, ob die Zusage die erwartete Wirkung im Hinblick auf die befürchtete Marktbeherrschung wirklich herbeiführt. Die Bundesregierung begrüßt es daher, daß die Monopolkommission die Zusagenpraxis im Hinblick auf eventuelle Fehlentwicklungen weiter aufmerksam beobachtet.

**19.** Zur Fusionskontrolle im Handel stellt die Monopolkommission fest, daß sich der Konzentrationsprozeß im Lebensmittelhandel im Berichtszeitraum 1988/89 deutlich verlangsamt hat. Der Schwerpunkt der Fusionsaktivitäten habe — wie in den Jahren zuvor — im Lebensmitteleinzelhandel und dort wiederum im Food-Bereich gelegen. Daneben gab es beträchtliche Diversifizierungsanstrengungen großer Unternehmen des Lebensmittelhandels in einzelne Fachhandelsbereiche hinein.

Durch den Rückgang der Anzahl der Zusammenschlüsse sieht sich die Kommission in ihrer Auffassung bestätigt, daß die Beschleunigung des Konzentrationsprozesses im Lebensmittelhandel in den Jahren 1986/87 auf Sondereinflüsse zurückzuführen war. Sie geht nach wie vor davon aus, daß zwischen den Lebensmittelhändlern wesentlicher Wettbewerb besteht. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung der Monopolkommission. Bisher gibt es jedenfalls keine Anzeichen dafür, daß der Wettbewerb in absehbarer Zeit erlahmen könnte.

#### **IV. Konzentration und Wettbewerb im Medienbereich (Kapitel V)**

**20.** Aus der Sicht der Bundesregierung bestätigt das Hauptgutachten der Monopolkommission die Stabilität der Strukturen und des Entwicklungstrends im Pressebereich. Hierauf deuten zum einen die von der Monopolkommission für den Zeitungsbereich ermittelten Daten hin: Bei weiter wachsendem Umsatz (1985 bis 1987 plus 7,7 %) sind eine stetige Abnahme der Anzahl der Zeitungsverlage (1983 bis 1987 von 310 auf 299), ein vor allem die Abonnementszeitungen betreffender Rückgang der Zahl der Hauptausgaben (1975 bis 1987 von 356 auf 336), sowie eine mit ca. 25,5 Mio. Exemplaren fast konstante Zeitungsauflage zu verzeichnen. Den Sättigungstendenzen des Lesemarktes im Zeitungsbereich steht andererseits nach wie vor bei den Zeitschriften seit 1975 eine stetige Zunahme der Anzahl der Verlage (1975 bis 1987 von 955 auf 1.777), des Umsatzes (1985 bis 1987: 9,5 %) und der Anzahl der verlegten Zeitschriften mit einer neuen Höchstaufgabe (295 Mio.) gegenüber.

**21.** Die Bundesregierung sieht die Entwicklung der Umsatzkonzentration im Pressebereich nicht als kritisch an. Nach den Feststellungen der Monopolkommission sind die Konzentrationsraten nur bei den Zeitungsverlagen im Berichtszeitraum erneut gestiegen, bei den Zeitschriftenverlagen dagegen wiederum gesunken. Trotz des steigenden Konzentrationsprozesses bei den Zeitungsunternehmen hat die Monopolkommission gleichzeitig eine wachsende Anzahl von

Nebenausgaben und redaktionellen Einheiten festgestellt. Demnach und insoweit hatte die fortschreitende wirtschaftliche Konzentration im Zeitungsbereich keine Steigerung der publizistischen Konzentration zur Folge.

Soweit sich die Konzentration in gestiegenen Zusammenschlußaktivitäten niedergeschlagen hat, sah sich das Bundeskartellamt nur in drei Fällen zu einer Untersagungsverfügung veranlaßt. Eine große Anzahl von Fusionsfällen wurde vom Bundeskartellamt nicht untersagt, weil überwiegend Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintraten. Dies zeigt nach Auffassung der Bundesregierung, daß die Pressefusionskontrolle geeignet ist, wettbewerblich problematischen Einzelfällen einen Riegel vorzuschieben.

**22.** Die Bundesregierung beobachtet die Konzentrationsentwicklung der Presse in den neuen Bundesländern mit großer Aufmerksamkeit. Zu den erheblichen Strukturveränderungen im Zeitungsbereich konnte die Monopolkommission noch nicht Stellung nehmen, da diese sich erst nach Ende des Berichtszeitraumes abzeichneten. Die neuen Entwicklungen verdienen nach Auffassung der Bundesregierung eine verstärkte Aufmerksamkeit und sollten künftig in die Berichterstattung der Kommission einbezogen werden.

Bei den Beschlüssen zur Privatisierung der 15 ehemaligen SED-Bezirkszeitungen, die eine Auflagenhöhe zwischen 170 000 bis 600 000 Exemplaren aufweisen und zu den 30 größten deutschen Tageszeitungen gehörten, ist darauf geachtet worden, daß die Übernahme durch einzelne große westdeutsche Verlage nicht dazu führt, Ungleichgewichte zwischen einzelnen Regionen oder zwischen Unternehmen verschiedener Größenordnungen in unvermeidbarer Weise zu verstärken. Angesichts der medien- und wettbewerbsspolitischen Problematik hätte die Bundesregierung eine verlegerische Verselbständigung großer Lokalausgaben mit leistungsfähiger Redaktion und damit eine weitere Dezentralisierung der Zeitungslandschaft bevorzugt, wenn es einen praktischen Weg dahin gegeben hätte. Schon wegen des hohen Verdrängungsrisikos lassen sich jedoch Lokalausgaben ohne eingeführten, klar unterscheidbaren eigenen Titel und Zeitungsmantel kaum privatisieren.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Monopolkommission im nächsten Gutachten diesen Auswirkungen des Privatisierungsprozesses in den neuen Bundesländern weiter nachgeht. Sie ist sich allerdings darüber klar, daß durch diese Entwicklung die Kontinuität der Zeitreihen unterbrochen und die Vergleichbarkeit mit den bisherigen Daten nur noch begrenzt möglich sein wird.

**23.** Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die Monopolkommission sich auch der Entwicklung des Zeitungs- und Zeitschriftengrosso widmen würde, der sich erheblich auf die Vielfalt des Presseangebots auswirkt.

Bei der Neuorganisation des Pressevertriebs in der ehemaligen DDR hat das Bundeskartellamt in Verhandlungen mit den Verlagen erreicht, daß neben Grossunternehmen mit Verlagsbeteiligung auch Spielraum für verlagsunabhängige Presse-Grossisten geschaffen wurde. Damit ist den kartellrechtlichen

Bedenken gegen das Zusammenwirken der Verlage in den Pressegrossunternehmen, nämlich der Gefährdung der Neutralität des Pressevertriebs, in der Mehrzahl der Fälle Rechnung getragen.

**24.** Nach Ansicht der Monopolkommission stellt die mittelbare bzw. unmittelbare Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkanstalten eine ordnungspolitisch höchst bedenkliche Entwicklung dar.

Die Bundesregierung teilt die Sorge der Monopolkommission. Sie beurteilt die gleichzeitige Beteiligung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Veranstaltern in einer Rundfunkgesellschaft wettbewerbsspolitisch als nicht wünschenswert, da hierdurch der wirtschaftliche und publizistische Wettbewerb tendenziell beschränkt wird. Es gilt der Gefahr zu begegnen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Marktposition durch wettbewerbsschädliche Marktschließungsstrategien ausbaut. Die Bundesregierung geht – wie bereits in früheren Stellungnahmen – mit der Monopolkommission davon aus, daß es bei sich neu entwickelnden privaten Rundfunkmärkten ganz besonders darauf ankommt, diese nicht nur für die etablierten privaten Firmen des Medienbereichs offenzuhalten, sondern darüber hinaus für alle Unternehmen, die zur Angebotsvielfalt beitragen können. Zur Sicherung dieser wettbewerblichen Zielsetzungen bedarf es eines konsequenten Einsatzes des Kartellrechts, das nach höchstrichterlicher Rechtsprechung grundsätzlich gegenüber privaten Rundfunkunternehmen und gegenüber öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten anwendbar ist.

**25.** Bei der Beurteilung der rundfunkrelevanten Rahmenbedingungen stimmt die Bundesregierung mit der Monopolkommission darin überein, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich im Wettbewerb um Hörfunk- und Fernsehrezipienten auf wirtschaftlich schwerwiegende strukturelle Vorteile stützen kann. Dem stehen nach Auffassung der Bundesregierung allerdings auch spezifische Bürden gegenüber.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß durch die weiter steigende Zahl der Anschlüsse an die Breitbandkommunikationsanlagen und die technische Weiterentwicklung der Satellitenempfangsanlagen künftig mehr als zwei überregionale private Rundfunkvollprogramme tätig sein und damit vorhandene Ungleichgewichte schrittweise abgebaut werden können. Sie befürwortet mit der Monopolkommission, die sich aus der deutschen Vereinigung ergebenden Chancen zur wettbewerblichen Auflockerung des Rundfunkbereichs zu nutzen. Aus der Sicht der Bundesregierung wird es zunächst darum gehen, daß neben dem Aufbau eines staatsunabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Kompetenz der neuen Länder der private Rundfunk die notwendigen Frequenzen erhält und das duale Rundfunksystem auch in den neuen Bundesländern rechtlich verankert und dauerhaft begründet wird. Längerfristig muß geprüft werden, inwieweit die starke Regulierung von Hörfunk und Fernsehen und die daraus resultierenden hohen Marktzutrittsschranken weiter abgebaut werden können. Dabei wird das auch von der Monopolkommission befürwortete Ziel, die verschiedenen Märkte für Rundfunkleistungen zu wirklichen Märkten

ten mit echter Konsumentensouveränität zu entwickeln bzw. das Ziel, den Einfluß der Marktnachfrage auf das Angebot zu stärken, im Auge zu behalten sein.

**26.** Die Bundesregierung hält es mit der Monopolkommission für wichtig, die Reformdiskussion weiterzuführen und vertritt gleichfalls den Standpunkt, daß die gegenwärtige Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland in ihrer derzeitigen Form nicht verfassungsrechtlich festgeschrieben ist. Die von der europäischen Entwicklung eingeleiteten weitreichenden Impulse für eine freiheitliche, wettbewerbliche und verbraucherorientierte Gestaltung der Medienlandschaft werden sich auch auf die hiesigen Rahmenbedingungen auswirken.

Die angestrebte Überwindung der Grenzen in Europa wird zweifellos auch eine zunehmende grenzüberschreitende Verflechtung der Medienunternehmen zur Folge haben. Die Bundesregierung hat die Ankündigung der EG-Kommission, das Problem der Medienkonzentration zu prüfen, mit großem Interesse zur Kenntnis genommen. Eine Untersuchung über die Medienkonzentration in Europa wurde bereits im Europarat begonnen; die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an diesem Vorhaben; sie geht davon aus, daß auch die Monopolkommission die sich daraus ergebenden Daten und Erkenntnisse für ihre eigenen Arbeiten nutzbar machen wird.

## V. Wettbewerb und Regulierung in der Verkehrswirtschaft (Kapitel VI)

**27.** Die Bundesregierung begrüßt es, daß die Monopolkommission eingehend die staatlichen und privaten Wettbewerbsbeschränkungen in der Verkehrswirtschaft untersucht und konstruktive Vorschläge zur Deregulierung und Intensivierung des Wettbewerbs unterbreitet hat. Die Bundesregierung wird die Vorschläge der Monopolkommission bei der Anpassung der nationalen Verkehrsmarktordnung an die Regelungen des EG-Binnenmarktes berücksichtigen.

Die Monopolkommission weist darauf hin, daß die ursprünglich zum Schutz der staatlichen Eisenbahn und Luftfahrtgesellschaft eingeführte und mit Zweifeln an der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs begründete staatliche Regulierung der Verkehrswirtschaft sich in ein hochkompliziertes Regelwerk an Gesetzen und Verordnungen mit weitreichenden Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit zugunsten der etablierten Verkehrsunternehmen entwickelt hat. Die private Verkehrswirtschaft werde im Inland durch zahlreiche Einzelgesetze reguliert, die in bedeutenden Verkehrsmärkten die Kapazitäten und das Leistungsangebot beschränken und den Preiswettbewerb ausschalten. Die Regulierung der Kernbereiche werde durch umfangreiche Regelungen auf Randgebieten komplementiert, um Umgehungen zu verhindern. Die nationalen Marktordnungen würden zudem auf internationaler Ebene durch zahlreiche bilaterale und multilaterale Abkommen ergänzt, die in erster Linie darauf gerichtet seien, den Import von Transportleistungen zu behindern. Die Wettbewerbsbe-

schränkungen im grenzüberschreitenden Omnibus-, Luft-, Straßengüter- und Binnenschiffsverkehr, insbesondere die noch bestehenden Kabotageverbote, stünden in krassem Widerspruch zum Gebot der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der europäischen Gemeinschaft.

Die Monopolkommission führt aus, daß die staatlichen und die kartellrechtlich privilegierten privaten Wettbewerbsbeschränkungen mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sind. Sie liegen nach Ansicht der Kommission in überhöhten Preis- und Kostenniveaus für Transportleistungen, in unzureichenden Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Preis- und Qualitätsoptionen sowie in geringer Innovationsfähigkeit bei neuen Transportangeboten.

**28.** Die Monopolkommission hält angesichts der gesamtwirtschaftlichen Kosten deshalb einen umfassenden Abbau der Wettbewerbsbeschränkungen im Verkehrsgewerbe auf nationaler und internationaler Ebene für dringend erforderlich. Sie spricht sich dafür aus, im nationalen Verkehr alle intermodalen und intramodalen Wettbewerbsbeschränkungen aufzugeben und den freien Dienstleistungsverkehr in der EG zu verwirklichen.

Der Marktzutritt zum Omnibus- und Straßengüterverkehr sollte nur noch von der Erfüllung einheitlicher subjektiver Berufszugangsvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Marktsegmentierende Bestimmungen sollten beseitigt werden. Neben der Aufhebung der Kabotageverbote komme vor allem der freien Preisbildung maßgebliche Bedeutung zu.

**29.** Die Ausführungen der Monopolkommission zum Verkehrsbereich stimmen in weiten Teilen mit den Vorschlägen der Deregulierungskommission zum Verkehrswesen in ihrem Ersten Bericht überein. Der Bericht der Deregulierungskommission wird im Rahmen einer Koalitionsarbeitsgruppe erörtert, die ihre Vorschläge im Herbst dieses Jahres vorlegen wird. Die Bundesregierung wird diese ebenfalls in ihre Liberalisierungsmaßnahmen einbeziehen. Für den Bereich des Luftverkehrs wird insbesondere mit Blick auf die Kabotage eine Lösung gesucht, die den internationalen Verflechtungen des Luftverkehrs gerecht wird.

**30.** Die Bundesregierung wird die nationale Verkehrsmarktordnung im Straßengüterverkehr schrittweise an die Regelungen des EG-Binnenmarktes anpassen. Neben der Vorbereitung der notwendigen Gesetzesänderungen wird sie unverzüglich die ersten wettbewerblichen Anpassungsmaßnahmen im Rahmen der gegebenen Gesetze ergreifen. Die Tarifbeschlüsse der Tarifkommissionen sollen grundsätzlich nur noch dann genehmigt werden, wenn Einvernehmen zwischen Verkehrs- und Verladeseite hergestellt ist und/oder Tarifierhöhungen mit Margenerweiterungen auch nach unten verbunden sind, sowie stärkere Anreize zur Verminderung von Leerfahrten geboten werden. Zudem sollen die Tarife durch Verminderung der Klassen vereinfacht und der Nahbereich im Möbel- und Umzugsverkehr erweitert werden. Bei den Konzessionen für den Straßengüterverkehr wird die Bundesregierung eine „Farbenvereinigung“ durchführen mit dem Ziel, zu einer einheitli-

chen entfernungsunabhängigen Transportlizenz zu gelangen. Zugleich werden mit schrittweisen Aufstockungen die Fernverkehrsgenehmigungen zunehmend auch für Nahverkehrsunternehmen zur Verfügung stehen, was zum Abbau von Leerfahrten und somit zu einer Entlastung der Umwelt beitragen wird. Schließlich beabsichtigt die Bundesregierung den Bereich der von den Beschränkungen und Pflichten des Güterkraftverkehrsgesetzes befreiten Verkehre zu erweitern. Anpassungsschritte werden auch für die nationale Binnenschifffahrt insbesondere im Bereich der Margenttarife vorbereitet.

Speziell zum Eisenbahnverkehr führt die Monopolkommission aus, daß die zum Schutz der Bahn gedachten Reglementierungen des Verkehrsmarktes im Gegensatz zu ihrer Zielrichtung dazu geführt haben, daß die volkswirtschaftlichen Vorteile der Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern nur unzureichend genutzt werden. Durch diese Reglementierungen werde verhindert, daß sich die Bahn auf die Bereiche konzentriere, in denen sie über Systemvorteile gegenüber anderen Verkehrsträgern verfüge. Diese Aussagen decken sich mit der Auffassung der Bundesregierung, die daher im Rahmen einer Deregulierung des Verkehrsmarktes auch eine Einbeziehung der Eisenbahn für erforderlich hält (Aufhebung von Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht im Eisenbahnbereich).

**31.** Nach Auffassung der Monopolkommission hätte bei der Neufassung des § 99 GWB durch die 5. Kartellnovelle im Bereich der kartellrechtlich privilegierten privaten Wettbewerbsbeschränkungen ein deutlicheres Signal für mehr Wettbewerb gegeben werden können. Die Bundesregierung hält dem entgegen, daß durch die 5. Kartellnovelle im Ausnahmehereich Verkehr die Vielzahl der in § 99 enthaltenen Einzelregelungen eingeschränkt worden ist. Es wurden insbesondere solche Regelungen aufgehoben oder modifiziert, deren praktische Bedeutung gering war oder die durch das EG-Kartellrecht im wesentlichen überholt waren. Mit der gesetzlichen Anpassung an die heutige rechtliche und tatsächliche Situation und der Beseitigung von heute schon weitgehend nicht mehr benutzten Freistellungsmöglichkeiten wurde ein Schritt in Richtung Deregulierung getan. Eine grundlegende Überarbeitung der verkehrsrelevanten Regelungen des GWB im Hinblick auf Europa wird erst sinnvoll sein, wenn in einigen Jahren die endgültige Ausformung des europäischen Rechts hinreichend deutlich wird.

Ebenso wie die Deregulierungskommission vertritt die Monopolkommission die Auffassung, daß die Bundesrepublik Deutschland mit der hoheitlichen Genehmigung der Tarife ihre Verpflichtung verletzt, Kartellabsprachen, die gegen Artikel 85 EWG-Vertrag verstoßen, weder vorzuschreiben noch zu erleichtern oder sonst in ihren Auswirkungen zu verstärken. Artikel 5 EWG-Vertrag untersagt den Mitgliedstaaten nämlich alle Maßnahmen, die Vertragsziele wie die Verwirklichung eines unverfälschten Wettbewerbs gemäß Artikel 3 f EWG-Vertrag gefährden.

Die EG-Kommission prüft zur Zeit die Vereinbarkeit des deutschen Tarifbildungsverfahrens mit dem EWG-Vertrag. Ebenso sind Urteile des Europäischen

Gerichtshofes aufgrund von Vorlagebeschlüssen deutscher Gerichte zu dieser Frage abzuwarten, bevor grundlegende Anpassungen in Betracht gezogen werden.

## **VI. Kooperation in Forschung und Entwicklung (Kapitel VII)**

**32.** Die Bundesregierung begrüßt es, daß die Monopolkommission sich eingehend mit der wettbewerblichen Bedeutung der Forschungs- und Entwicklungskooperationen befaßt hat.

Viele moderne Technologien mit ihren schnellen Innovationszyklen erfordern Risikobereitschaft und unternehmerische Eigeninitiative im Forschungsbereich, damit die technologische Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt und neue unternehmerische Handlungsspielräume erschlossen werden können. Investitionen in Forschung und Entwicklung sind Investitionen in die Zukunft. Von ihnen hängen die Marktchancen von Unternehmen in entscheidendem Maße ab.

Der Monopolkommission ist zuzustimmen, wenn sie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten als wichtige unternehmerische Aktionsparameter ansieht, um durch Schaffung neuer Produkte oder verbesserter Produktionsverfahren Marktverhaltensspielräume zu eröffnen oder den Verbleib am Markt zu sichern.

Die Bundesregierung ist daher, ebenso wie die Monopolkommission, der Auffassung, daß dem Schutz des Wettbewerbs bei Forschung und Entwicklung durch das nationale und europäische Wettbewerbsrecht große Bedeutung zukommt, damit sich diese wichtigen Zukunftsbereiche wettbewerbsintensiv und effizient entwickeln können. Die mit dem Ausschluß oder der Einschränkung von Wettbewerb im Bereich Forschung und Entwicklung verbundenen Gefahren, insbesondere die mögliche Minderung von Innovationsanreizen, die Verlangsamung technologischer Evolution sowie die Gefahr einer zunehmenden Vermachtung von Märkten dürfen nicht unterschätzt werden.

Auch für den Forschungsbereich gilt, daß die besten volkswirtschaftlichen Ergebnisse grundsätzlich im Wettbewerb zwischen den Unternehmen zu erwarten sind.

Dies schließt die Vergemeinschaftung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zwischen Unternehmen jedoch nicht aus. Das Wettbewerbsrecht stellt für leistungssteigernde Kooperationen, durch die der Wettbewerb nicht in unverhältnismäßigem Maße eingeschränkt wird, einen hinreichend flexiblen Rahmen zur Verfügung. Ob die Zusammenarbeit sich in diesem rechtlich vorgegebenem Rahmen hält, kann nur im Einzelfall auf der Grundlage einer umfassenden Prüfung aller relevanten Umstände beurteilt werden. Der Unterstützung bestimmter Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit öffentlichen Mitteln oder der generellen Befürwortung bestimmter Forschungsprogramme durch den Staat kann dabei keine voregreifliche Bedeutung zukommen.

Die Bundesregierung hält es für geboten, daß das Wettbewerbsprinzip im Bereich von Forschung und Entwicklung durch die Kartellbehörden des Bundes und der Länder, aber auch durch die EG-Kommission, konsequent durchgesetzt wird. Sie begrüßt daher, daß das Bundeskartellamt sich in seinem neuesten Tätigkeitsbericht 1989/90 mit der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit im Rahmen sog. strategischer Allianzen kritisch auseinandersetzt.

Was die Kritik der Monopolkommission an der EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen angeht, so vermag die Bundesregierung diese im Ergebnis nicht zu teilen.

Die Freistellungsgrenze von 20 % Marktanteil bezogen auf existierende Produkte mag im Einzelfall unsachgemäß erscheinen, wird aber relativiert durch die Mißbrauchsregelung der Verordnung. Zudem wird sich im Marktanteil für existierende Produkte in gewissem Umfang auch das von der Monopolkommission als Abgrenzungskriterium bevorzugte Forschungspotential, das für sich genommen aber nur sehr schwer festzustellen wäre, widerspiegeln.

Daß die Gruppenfreistellungsverordnung aufgrund zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe Auslegungsprobleme mit sich bringt, die es für die Unternehmen mitunter zweifelhaft erscheinen lassen, ob die von ihnen beabsichtigte Kooperation der Freistellung unterfällt, ist zutreffend, aber nicht zu vermeiden. Der vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewählte generalisierende Ansatz unter Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist wegen seiner größeren Flexibilität einer enumerativen Aufzählung, die nur scheinbar Rechtssicherheit bringen würde und zu ständigen Änderungen der Verordnung führen müßte, vorzuziehen. Im übrigen liegt das Wertungsrisiko, das weitgehend nur Fälle im wettbewerblich problematischen Grenzbereich betreffen wird, bei den Unternehmen. Diese haben die Möglichkeit, sich durch einen Antrag auf Erteilung eines Negativattestes oder im vereinfachten Verwaltungsverfahren („comfort-letter“) bei der EG-Kommission Klarheit zu verschaffen.

Im Zuge des Zusammenwachsens der europäischen Märkte reichen auch Forschungs- und Entwicklungskooperationen immer häufiger über die nationalen Grenzen hinaus. Dementsprechend gewinnt auch das europäische Wettbewerbsrecht einschließlich der EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen zunehmend an Bedeutung. Das Bundeskartellamt, das neben der EG-Kommission zum Vollzug der Wettbewerbsregeln nach Artikel 85 Abs. 1 EWG-Vertrag befugt ist, hat den mit dieser Verordnung abgesteckten Freiraum für Forschungs- und Entwicklungskooperationen bei der Anwendung von Artikel 85 Abs. 1 EWG-Vertrag zu beachten. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang bei Gemeinschaftsrelevanz einer Forschungs- und Entwicklungskooperation Raum für die Anwendung nationalen Rechts verbleibt, hängt davon ab, ob die Gruppenfreistellungsverordnung wegen der vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziele, nämlich Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen,

Arbeitsentlastung der Kommission, Förderung von Forschung und Entwicklung als „positiv gestaltender Eingriff“ im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anzusehen ist. Eine richterliche Klärung wäre insbesondere im Interesse der Schaffung von Rechtsklarheit für die Unternehmen zu begrüßen.

## VII. Wettbewerbsrechtliche Grenzen für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht (Kapitel VIII)

**33.** Im Zuge der raschen Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften gewinnt das EG-Wettbewerbsrecht aufgrund seines Vorrangs gegenüber nationalem Recht zunehmend an Bedeutung. Es ist ein Verdienst der Monopolkommission, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH zu Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag i.V.m. Artikel 3 f und 5 EWG-Vertrag ergebenden Grenzen für staatliche Maßnahmen in einer umfangreichen Analyse mit aller Deutlichkeit aufgezeigt zu haben.

Nach dieser Rechtsprechung dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen, und zwar auch nicht in Form von Gesetzen oder Verordnungen, treffen oder beibehalten, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag aufheben könnten. Ein solcher Verstoß liegt insbesondere dann vor, wenn ein Mitgliedstaat gegen Artikel 85 EWG-Vertrag verstößende Kartellabsprachen vorschreibt, erleichtert oder deren Auswirkungen verstärkt, oder wenn er der eigenen Regelung dadurch den staatlichen Charakter nimmt, daß er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt.

Die Monopolkommission weist zu Recht darauf hin, daß nach dieser Rechtsprechung Zwangskartelle, staatlich initiierte Selbstbeschränkungsabkommen, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen wettbewerbswidriger Branchenvereinbarungen, die Übertragung von wettbewerbsrelevanten Interventionsentscheidungen auf Private sowie jede wie auch immer gartete Förderung des Zustandekommens wettbewerbswidriger Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen durch den Staat gegen EG-Recht verstoßen und damit nicht mehr im Dispositionsbereich des nationalen Gesetzgebers liegen.

Die Bundesregierung begrüßt die mit der Rechtsprechung des EuGH verbundene Konsequenz, daß die primär auf private Unternehmen ausgerichteten Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages zunehmend auch zum Maßstab für staatliches Handeln werden. Die Stärkung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip des Gemeinsamen Marktes verdient nachhaltige Unterstützung. Der Monopolkommission ist zuzustimmen, wenn sie in diesem Zusammenhang ausdrücklich die mit der EuGH-Rechtsprechung verbundene Förderung der Typenklarheit staatlicher Interventionsmaßnahmen hervorhebt.