

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer, Rolf Kutzmutz,  
Dr. Winfried Wolf, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS  
– Drucksache 14/1403 –**

### **Internationales Kartellrecht, Unternehmensfusionen und -konzentration**

Ein Ergebnis der Globalisierung ist, dass der Abbau staatlicher Monopole im Zuge der Privatisierungs- und Deregulierungspolitik von einer Fusionswelle im Unternehmenssektor begleitet wird. Gerade der Anstieg der grenzüberschreitenden Direktinvestitionen ist auf den hohen Anteil an Investitionen für Fusionen und Beteiligungen zurückzuführen. 1997 beliefen sich diese laut Weltinvestitionsbericht 1998 der UNCTAD auf 236 Mrd. US-\$ und bilden damit 3/5 der gesamten weltweiten Investitionsflüsse. Die USA, England, Frankreich und Deutschland sind die Länder, die den größten Anteil an diesen Investitionen verzeichneten, wobei sich generell auf die Gruppe der Industrieländer insgesamt 90 % der globalen Fusions- und Beteiligungsinvestitionen konzentrieren. Nach wie vor ist die Heimatorientierung und der nationale Standort der transnationalen Konzerne das ausschlaggebende Moment ihrer Aktivitäten. Dies beinhaltet sowohl ihre Produktionsstruktur, den Handel mit Waren und Dienstleistungen, ihre Investitionstätigkeit und den Rückfluß der Gewinne sowie der getätigten Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Globalisierung bedeutet vor allem die Zunahme regionaler Konzentration.

Infolgedessen hat in vielen Wirtschaftssektoren eine kleine Gruppe von transnationalen Konzernen bereits jetzt eine marktbeherrschende Stellung erlangt. So kontrollieren laut Weltinvestitionsbericht 1997 bspw. in der EU die jeweils 5 führenden Konzerne 73 % der Produktion optischer Geräte, 71 % der Computerproduktion, 63 % der Automobilfabrikation und 56 % der Tabakindustrie. EU-Kommissar van Miert (Handelsblatt vom 11. Mai 1999) geht davon aus, dass am Ende der jetzigen Fusionsrunde weltweit nicht mehr als 5 bis 6 Automobilhersteller übrig bleiben. Daneben ergeben sich starke Tendenzen hin zu Oligopolen wie z. B. durch die Fusionen in der Ölindustrie (BP/Amoco, Total/Petrofina, Exxon/Mobil) und in der Kraftwerksindustrie (ABB/Alstom). Laut van Miert zeigt sich immer deutlicher, dass Marktführerschaft sich immer in der Nähe von Marktbeherrschung abspiele.

Der Verdrängungswettbewerb ist ausschlaggebend bei der jüngsten Fusionswelle: Stagnierende Nachfrage auf den Binnenmärkten, fallende Preise, Überkapazitäten, die strukturelle Veränderung aufgrund des technischen Wandels

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 20. Oktober 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

und die steigenden Kosten für Forschung und Entwicklung sind die zentralen Motive für Unternehmensfusionen. Konzentration auf das Kerngeschäft und Kostenreduktion (Entlassungen, Lean Management, Outsourcing, Just-in-Time-Produktion etc.) bestimmen das Handeln. Das Problem weltweit sinkender Absatzmöglichkeiten in Relation zur steigenden Produktionskapazität wird damit nicht gelöst. Im Ergebnis wird dies laut Economist vom 9. Januar 1999 dazu führen, dass 2/3 der Fusionen scheitern und hohe gesellschaftliche Folgekosten nach sich ziehen.

Damit stellen sich zwei zentrale Fragen: Wie könnte auf nationaler und internationaler Ebene ein rechtliches Instrumentarium geschaffen und bestehende Mechanismen der neuen Situation angepasst werden, um der Herausbildung von Oligopolen und Monopolen wirksam entgegenzutreten? Daneben ist zu klären, ob überhaupt der politische Wille besteht, die sog. Global Player der staatlichen Kontrolle zu unterziehen. Nach den Ausführungen des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Werner Müller, auf der IX. internationalen Kartellrechtskonferenz am 10. Mai 1999 in Berlin scheint dies keineswegs klar zu sein. Die Bundesregierung neigt in diesen Fragen zu einer „Laissez-Faire Haltung“ (Handelsblatt 12. Mai 1999) die kaum angebracht ist, zumal die unterschiedlichen Standpunkte zu Fusionen und Kartell- bzw. Wettbewerbsrecht zwischen den USA und der EU durch die jüngsten Handelskonflikte verschärft werden.

1. Welche Position vertritt die Bundesregierung bezüglich der Einführung eines internationalen Kartellrechts?
  - a) Wie begründet sie eine mögliche Ablehnung?
  - b) Welche konkreten Vorschläge bringt die Bundesregierung zur Einführung eines internationalen Kartellrechts in die Diskussion ein?
  - c) Welche Durchsetzungsmechanismen sollte ein internationales Kartellrecht aufweisen?

Mit der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels und der zunehmenden internationalen Verflechtung der Märkte („Globalisierung“) verbessern sich die Voraussetzungen für die Entfaltung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs der Unternehmen. Die Möglichkeit, in andere Märkte vorzudringen, eröffnet auch den deutschen Unternehmen neue Absatz- und Wachstumschancen. Dies trägt zur Sicherung zukunftsfähiger Arbeitsplätze im Lande bei. Dasselbe gilt für den Marktzutritt ausländischer Unternehmen in Deutschland. Aber nicht nur als Arbeitnehmer, sondern auch als Verbraucher profitieren die Menschen von der internationalen Präsenz der Unternehmen. Denn der wachsende Konkurrenzdruck auf nationalen Märkten verbreitert und verbessert das Leistungsangebot. Außerdem begrenzt er Preiserhöhungsspielräume.

Um im internationalen Umfeld wettbewerbsfähig bleiben oder in neue Märkte hineinwachsen zu können, müssen sich die Unternehmen den veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Zu diesem Zweck kann es notwendig werden, mit anderen Unternehmen zu kooperieren oder sich mit ihnen zusammenzuschließen. Gesamtwirtschaftlich sind Übernahmen und Fusionen Ausdruck des Strukturwandels einer Volkswirtschaft und damit Grundlage des Anpassungsprozesses an sich ändernde Rahmenbedingungen. Sofern sie nicht zu Wettbewerbsbeschränkungen führen, sind sie damit langfristig eine wesentliche

Voraussetzung für anhaltendes reales Wachstum und einen hohen Beschäftigungsgrad. Aus Sicht der Bundesregierung besteht die Aufgabe einer verantwortungsvollen Wettbewerbspolitik darin, die Voraussetzungen für den wettbewerblichen Vorstoß der Wirtschaft in die erweiterten Handlungsräume des gemeinsamen europäischen Marktes und der zunehmend globalisierten Märkte zu verbessern.

Andererseits wäre nichts gewonnen, wenn der Abbau zwischenstaatlicher Handelshemmnisse durch privat veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen ausgehöhlt würde. Da solchen Marktabschottungen mit nationalen Wettbewerbsgesetzen allein nicht oder nur unzureichend begegnet werden kann, strebt die Bundesregierung im Rahmen der WTO ein multilateral vereinbartes Regelwerk auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts an, das die beteiligten Staaten verpflichtet, auf nationaler Ebene bestimmte, den Wettbewerb sichernde Kernprinzipien zu etablieren und für deren Einhaltung zu sorgen. Insbesondere sollten sogenannte hard core Kartelle wirksam bekämpft und die Voraussetzungen für eine internationale Zusammenarbeit im Wettbewerbsbereich verbessert werden. Um die Einhaltung der multilateralen Regeln zu gewährleisten, sollten sie auf lange Sicht auch in das Streitschlichtungsverfahren der WTO einbezogen werden. Eine Überprüfung von Entscheidungen in konkreten Einzelfällen ist jedoch nicht beabsichtigt.

Der Ziele-Katalog der Bundesregierung für eine grenzüberschreitende Wettbewerbspolitik deckt sich mit dem Vier-Punkte-Programm, das die EU-Kommission Anfang Juli 1999 für die neue WTO-Runde vorgelegt hat. Damit soll ein Grundrahmen für internationale Wettbewerbsregeln geschaffen werden. Die Bundesregierung unterstützt das Bemühen der EU-Kommission um ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen über dieses Programm durch die nächste WTO-Ministerkonferenz in Seattle.

Im Bereich der Fusionskontrolle befindet sich die Diskussion auf internationaler Ebene insgesamt noch in einem Anfangsstadium. Die Bundesregierung erwartet aber, dass das Bedürfnis für international abgestimmte Mechanismen der Fusionskontrolle allmählich wachsen wird. Deshalb sollte auch der Bereich der Fusionskontrolle künftig in die internationale Zusammenarbeit verstärkt einbezogen werden. Als ersten Schritt strebt die Bundesregierung eine engere Kooperation der Wettbewerbsbehörden der hauptsächlich betroffenen Länder an, um die Fusionskontrolle der wichtigsten Industriestaaten im Einzelfall verstärkt aufeinander abzustimmen.

2. Welche unterschiedlichen Positionen bestehen in der EU zum internationalen Kartellrecht und wie schätzt die Bundesregierung sie ein?

Der Bundesregierung sind keine unterschiedlichen Positionen in der EU zum internationalen Kartellrecht bekannt. Das oben (Antwort zu Frage 1) dargestellte Vier-Punkte-Programm der EU-Kommission ist in internen Beratungen mit allen Mitgliedstaaten der EU abgestimmt worden und wird von ihnen einhellig unterstützt.

- a) Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, ein von der EU-Kommission unabhängiges europäisches Kartellamt aufzubauen?

Der Vorschlag, wettbewerbsrechtliche Einzelfallentscheidungen einem von der EU-Kommission unabhängigen Europäischen Kartellamt zu übertragen, orien-

tiert sich am Vorbild des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die Diskussion darüber ist nach wie vor offen. Allerdings haben das hohe Maß an Transparenz und Rechtsschutz, insbesondere in der europäischen Fusionskontrolle sowie eine mittlerweile gefestigte Entscheidungspraxis der EU-Kommission zur Entspannung beigetragen. Deshalb sieht die Bundesregierung derzeit keine Notwendigkeit, die anderen Mitgliedstaaten zu einer förmlichen Entscheidung über den Vorschlag zu drängen.

- b) Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirksamkeit des deutschen Kartellrechts im europäischen Vergleich?

Das GWB hat die Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts und der Rechte in einigen Mitgliedstaaten der EU nachhaltig beeinflusst. Insbesondere die deutsche Fusionskontrolle diente als Vorbild für die europäische Fusionskontrolle. Eine wachsende Zahl von Mitgliedstaaten orientiert sich bei der Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts an dem deutschen Standard. Von daher hat die deutsche Wettbewerbsstradition im größeren europäischen Rahmen nach wie vor ein erhebliches Gewicht.

- c) Welche zentralen Elemente des deutschen Kartellrechts sollten in ein europäisches Kartellrecht einfließen?

Zentrale Elemente des deutschen Kartellrechts sind bereits in das europäische Wettbewerbsrecht eingeflossen (vgl. oben Antwort zu Frage 2b). Mit der fortschreitenden europäischen Integration wird die wechselseitige Durchdringung des europäischen und des nationalen Wettbewerbsrechts zunehmen. Dabei kommt der Entscheidungspraxis der europäischen Instanzen eine wachsende Bedeutung zu. Das ist vor allem auf den Vorrang des europäischen Wettbewerbsrechts gegenüber den nationalen Rechten zurückzuführen. Mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen 6. Novelle zum GWB sind wesentliche Regelungen des EG-Rechts in das deutsche Recht übernommen worden. Andererseits ist aber auch das deutsche Recht eigenständig fortentwickelt worden. Nach Einschätzung der Bundesregierung werden sich die europäischen und die nationalen Rechtsordnungen in Europa schrittweise weiter annähern, wobei sich diejenigen Regelungen durchsetzen werden, die sich in der Praxis am besten bewährt haben und die den Wettbewerb am wirksamsten schützen.

- d) Wie beurteilt die Bundesregierung den aktuellen Streit zwischen der EU-Wettbewerbsbehörde und dem Präsidenten des Bundeskartellamtes Wolf über die Neuordnung der Fusionsaufsicht (Revision der Artikel 85/86)

In der Diskussion sind weder eine „Neuordnung“ der europäischen Fusionsaufsicht noch eine „Revision“ der Art. 81, 82 EG-Vertrag (n.F.), sondern eine grundlegende Modernisierung der Verfahrensregeln im europäischen Wettbewerbsrecht. Im Ziel unterstützt die Bundesregierung diese Fortentwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, durch die seine Anwendung insgesamt effizienter gestaltet und seine Akzeptanz in einer sich erweiternden Gemeinschaft erhöht werden soll. Zugleich sollen die bürokratischen Belastungen der Unternehmen und der Wettbewerbsbehörden reduziert werden, soweit dies mit dem

Wettbewerbsschutz vereinbar ist. Der weitergehende Vorschlag der EU-Kommission, im Rahmen der Freistellung von horizontalen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellen) künftig auf die Anmeldepflicht zu verzichten, bedarf allerdings noch einer sorgfältigen Prüfung. Diese Auffassung vertritt auch das Bundeskartellamt.

3. Welche Schritte gedenkt die Bundesregierung einzuleiten, um die Konflikte zwischen den widersprechenden Entscheidungen nationaler Kartellämter zu minimieren, solange kein internationales Kartellrecht existiert?

Wie könnte die Zusammenarbeit der nationalen Kartellämter verbessert werden?

Nach Auffassung der Bundesregierung lässt sich die Gefahr widersprechender Entscheidungen nationaler Wettbewerbsbehörden durch den Abschluss zwischenstaatlicher Verträge auf der Grundlage der sog. positive comity minimieren. Beispielfhaft dafür ist das im Jahre 1998 von der EU und den USA geschlossene Abkommen, das sich zunächst nur auf die Verhaltenskontrolle bezieht. Positive comity bedeutet, dass die Vertragspartei, die ihre Interessen durch wettbewerbswidriges Verhalten von Unternehmen im Gebiet der anderen Partei beeinträchtigt sieht, im Vertrauen auf die Gesetze und Anwendungspraxis der anderen Partei eigene Ermittlungen und Durchsetzungsmaßnahmen zurückstellt.

Über eine verbesserte Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden wird in verschiedenen internationalen Organisationen (z. B. OECD, WTO, UNCTAD) diskutiert. Ein besonderes Problem stellt dabei der Austausch vertraulicher Informationen zwischen den Wettbewerbsbehörden dar. Der sensible Umgang mit Geschäftsgeheimnissen erfordert eine Lösung, die auch den berechtigten Interessen der Unternehmen Rechnung trägt.

4. Ist für die Bundesregierung der 1993 vorgelegte Vorschlag eines Draft International Antitrust Code (DIAC) die Diskussionsgrundlage zur Einführung eines europäischen bzw. internationalen Kartellrechts?
  - a) Welche zentralen Elemente vom DIAC werden übernommen und welche verworfen?
  - b) Auf welche weiteren Vorschläge/Berichte greift die Bundesregierung bei ihrer Positionsbestimmung zurück?

Der Draft International Antitrust Code (DIAC) ist ein nach wissenschaftlichen Kriterien konzipierter Entwurf für eine plurilaterale Kartellrechtsvereinbarung im Sinne von Annex 4 zum WTO-Übereinkommen. In seiner konzeptionellen Geschlossenheit und der detaillierten Regelungsbreite beinhaltet der Kodex eine Fülle interessanter Ideen, auch für die politische Diskussion auf internationaler Ebene. Es wäre allerdings verfrüht, schon heute darüber spekulieren zu wollen, welche zentralen Elemente des DIAC in ein internationales Kartellrecht Eingang finden werden und welche nicht.

5. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung im Konflikt zwischen der EU-Position, die ein Fehlen allg. kartellrechtlicher Regeln in einer globalisierten Wirtschaft mit zunehmenden Freiheitsrechten für Unternehmen zunehmender Größe der transnationalen Konzerne und internationaler Produktionsmethoden immer weniger hinzunehmen bereit ist (siehe Bericht: Competition Policy in the New Trade Order: Strengthening International Cooperation and Rules, Juli 1995) und der Position der USA, die nach wie vor starke Vorbehalte gegenüber multilateralen Vereinbarungen bezüglich eines internationalen Kartellrechts mit hoher Regelungsdichte hat?

Auch die USA halten es für wichtig, einen Kernbestand an internationalen Wettbewerbsregeln zu schaffen; die Aufnahme von Verhandlungen zum jetzigen Zeitpunkt erachten sie jedoch als „verfrüht“. Da die Position der Bundesregierung bzw. der EU-Kommission (vgl. oben Antwort zu Frage 1) von anderen wichtigen Handelspartnern unterstützt wird, bestehen trotz der Bedenken der USA durchaus Chancen, das Thema zum Bestandteil einer neuen Verhandlungsrunde zu machen. Wie die EU, so setzt sich auch die Bundesregierung in bilateralen Kontakten mit US-Regierungsvertretern dafür ein, die USA für dieses Ziel zu gewinnen.

- a) Wie schätzt die Bundesregierung die zunehmenden Konflikte zwischen der EU und den USA über nichttarifäre Handelshemmnisse (Bananenmarktordnung, hormonbehandeltes Rindfleisch etc.) ein, und welche Beeinträchtigungen ergeben sich daraus für den Aufbau eines internationalen Kartellrechts?

Die EU und die USA sind durch Wirtschaftsbeziehungen verbunden, wie sie in dieser Intensität nirgendwo sonst im interkontinentalen Handelsverkehr anzutreffen sind. Obgleich der Großteil des Handels zwischen der EU und den USA problemlos verläuft, entstehen bisweilen auch handelspolitische Meinungsverschiedenheiten zwischen den Handelspartnern. Diese betreffen zunehmend nichttarifäre Handelshemmnisse wie etwa im Fall des EU-Importverbots für hormonbehandeltes Rindfleisch oder in der Diskussion um gentechnisch veränderte Organismen. Diese Konflikte behindern jedoch nicht die Schaffung multilateraler Regelungen. Vielmehr zeigen sie die Notwendigkeit von mehr internationaler Harmonisierung zur Vermeidung potentieller Handelskonflikte. So haben sich die EU und USA 1998 mit dem Aktionsplan zur Transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft auf den weiteren bilateralen und multilateralen Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse geeinigt.

- b) Sollte der Aufbau eines internationalen Kartellrechts mit der Harmonisierung der internationalen Wettbewerbspolitik verbunden sein, und wie stellt sich die Bundesregierung dies konkret vor?

Wie oben (Antwort zu Frage 1) bereits ausgeführt, unterstützt die Bundesregierung die Ziele der EU zur Einführung eines Grundrahmens für internationale Wettbewerbsregeln in der WTO. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Grundrahmens ist die multilaterale Verpflichtung zur Einhaltung von Mindeststandards, insbesondere bei der Bekämpfung sogenannter hard core Kartelle. Dies würde im Ergebnis zu einer wesentlichen Angleichung der Wettbewerbspolitik für die Staaten führen, die derzeit noch nicht über solche Standards verfügen.

- c) Wie sieht die Bundesregierung den generellen Konflikt zwischen den Grundsätzen der WTO (Vertragsfreiheit und Eigentumsschutz), die Unternehmenskonzentration fördert und den diesbezüglichen Beschränkungen durch ein internationales bzw. nationales Kartellrecht?

GATT und WTO haben in den fünf Jahrzehnten ihres Bestehens Wachstum und Wohlstand aller ihrer Mitgliedstaaten gefördert; deshalb ist der Beitritt zur WTO nach wie vor für viele Staaten attraktiv. Trotz der z. T. sehr unterschiedlichen Wirtschafts- und Rechtssysteme haben sich die Mitgliedstaaten der WTO zu deren Grundprinzipien, insbesondere zur Nichtdiskriminierung, der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung bekannt. Dass hierdurch zielgerichtet die Unternehmenskonzentration gefördert wird, ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht zutreffend. Die Bundesregierung bzw. die EU strebt mit einer multilateral vereinbarten Wettbewerbsordnung an, wettbewerbsschädliches Verhalten zu unterbinden und dadurch dazu beizutragen, die Vorteile der Handelsliberalisierung dauerhaft abzusichern. Ein freies Welthandelssystem und eine internationale Wettbewerbsordnung stehen nicht im Gegensatz zueinander, sondern ergänzen sich.

6. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Positivdiskriminierung kommunaler, regionaler und nationaler Unternehmen?
- a) Welche möglichen Probleme ergeben sich aus der Positivdiskriminierung für den Aufbau eines internationalen Kartellrechts?
- b) Welche Position vertritt die Bundesregierung in der WTO bezüglich der Positivdiskriminierung?

Auch öffentliche Unternehmen unterliegen, soweit sie am Wirtschaftsleben wie private Unternehmen teilnehmen, dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bzw. dem europäischen Wettbewerbsrecht.

Die Erfahrungen in Deutschland und in der EU haben gezeigt, dass ein effizientes Wettbewerbsrecht die Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligt, sondern ihre Leistungs- und Anpassungsfähigkeit fördert und deshalb im Ergebnis einen wesentlichen Standortvorteil darstellt.

Privilegierungen, die den Marktzugang für ausländische Anbieter beschränken, wie es bei den früheren öffentlichen Monopolen bei Post/Telekommunikation, Bahn und Energie der Fall war, hemmen den grenzüberschreitenden Handel. Die Abschaffung solcher Hemmnisse gehört zu den wesentlichen Aufgaben sowohl der europäischen Handels- als auch der Wettbewerbspolitik.

7. Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus der japanischen Diskussion zur Entwicklung eines internationalen Kartellrechts und welche grundsätzlichen Differenzen bzw. Übereinstimmungen sieht sie?

Die Bundesregierung begrüßt, dass Japan in der letzten Sitzung der WTO-Arbeitsgruppe „Handel und Wettbewerb“ am 10. und 11. Juni 1999 die Bedeutung des Wettbewerbs für einen freien Welthandel hervorgehoben und sich für die Prüfung der Möglichkeiten zur Einführung eines Grundrahmens für internationale Wettbewerbsregeln ausgesprochen hat.

- a) Wie steht die Bundesregierung zu der in der Vergangenheit durch die japanische Regierung vertretenen Position, Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen als wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zu behandeln?
- b) Sollte dies im Rahmen eines internationalen Kartellrechts geregelt werden?
- c) Wenn nicht, wie sollte dies sonst geregelt werden?
- d) Welche Position besteht in der WTO zu Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen, und wie ist hier die Haltung der Bundesregierung?

Ziel eines Grundrahmens für internationale Wettbewerbsregeln ist es, die Freiheit des Wettbewerbs im zwischenstaatlichen Handel zu sichern. Demgegenüber dienen die geltenden WTO-Übereinkommen zu Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen – das wird in der WTO auch von Japan nicht prinzipiell in Frage gestellt – dem Zweck, unfaire Handelspraktiken zu sanktionieren. Allen vorgenannten Regelungen gemeinsam ist, einen fairen Welthandel ausreichend zu schützen. Insofern erfüllen die geplanten Wettbewerbsregeln und die geltenden WTO-Übereinkommen zu Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen komplementäre Funktionen.

Im Rahmen der Vorbereitungen auf eine neue Welthandelsrunde gibt es zurzeit in der WTO Vorschläge, u. a. auch von Japan sowie von einigen Entwicklungsländern, einzelne Bestimmungen der WTO-Antidumping- und Antisubventionsabkommen zu verändern. Die Bundesregierung unterstützt alle Bestrebungen, die Antidumping- und Antisubventionsregeln so weiterzuentwickeln, dass die Verfahren noch transparenter werden und möglichem Missbrauch besser vorgebeugt wird.

8. Wie kommt die Bundesregierung zu ihrer Aussage bezüglich der jüngsten Großfusionen, denen sie „prokompetitive“ (wettbewerbsfördernde) Wirkungen unterstellt (siehe Antworten auf Frage 20 in Drucksache 14/337, Frage 11 in Drucksache 14/645 und Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Werner Müller, auf der IX. internationalen Kartellrechtskonferenz)?

Auf welchen theoretischen und empirischen Erkenntnissen basiert diese Einschätzung?

Die mit der Handelsliberalisierung verbundene Wettbewerbsbelebung wirkt der zusammenschlussbedingten Entstehung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen auf bislang abgeschotteten Märkten tendenziell entgegen. Diese Einschätzung entspricht nicht nur den mit der Handelsliberalisierung verbundenen wettbewerbspolitischen Erwartungen (vgl. Weltinvestitionsbericht 1997 der Vereinten Nationen, Seite 169 unten), sondern auch den Erfahrungen der Wettbewerbsbehörden. So hat das Bundeskartellamt festgestellt, dass der mit der Globalisierung verbundene Markterweiterungseffekt in seiner Wirkung auf die Wettbewerbsintensität – bislang jedenfalls – stärker ist als die Zunahme des Konzentrationsgrades als Folge der erhöhten Fusionsaktivität der Unternehmen (Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1997/98, Drucksache 14/1139, Seite 6).

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass dies so bleibt, ist die Offenhaltung der Märkte. Außerdem dürfen Fusionen auch in Zukunft nur zugelassen werden, wenn sie nicht durch das Entstehen oder die Verstärkung marktbeherrschender Stellungen den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten einschränken.

9. Wie definiert die Bundesregierung „Marktbeherrschung“ und „Marktmacht“?

„Marktbeherrschung“ und „Marktmacht“ kennzeichnen verschiedene Grade der Fähigkeit von Unternehmen, Wettbewerbsprozesse zu blockieren. Nach § 19 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist ein Unternehmen marktbeherrschend, „soweit es als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen

1. ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder
2. eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat;

hierbei sind insbesondere sein Marktanteil, seine Finanzkraft, sein Zugang zu den Beschaffungs- oder Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmen, rechtliche oder tatsächliche Schranken für den Marktzutritt anderer Unternehmen, der tatsächliche oder potentielle Wettbewerb durch innerhalb oder außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes ansässige Unternehmen, die Fähigkeit, sein Angebot oder seine Nachfrage auf andere Waren oder gewerbliche Leistungen umzustellen, sowie die Möglichkeit der Marktgegenseite, auf andere Unternehmen auszuweichen, zu berücksichtigen.

Zwei oder mehr Unternehmen sind marktbeherrschend, soweit zwischen ihnen für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen ein wesentlicher Wettbewerb nicht besteht und soweit sie in ihrer Gesamtheit die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllen.“

Das Problem der „Marktmacht“ in seiner vertikalen und horizontalen Form behandelt § 20 Abs. 2 und 4 GWB. Die vertikale Marktmacht im Sinne des § 20 Abs. 2 GWB ist dadurch gekennzeichnet, dass kleine oder mittlere Unternehmen in der Weise von Kunden oder Lieferanten abhängig sind, dass ausreichende und zumutbare Möglichkeiten, auf andere Unternehmen auszuweichen, nicht bestehen. § 20 Abs. 4 GWB behandelt demgegenüber die horizontale Marktmacht, also den Fall, dass zwischen Anbietern oder Nachfragern auf einem bestimmten Markt ein Machtgefälle besteht.

- a) Welche Ergebnisse hinsichtlich der Bildung von Exportkartellen und der territorialen Marktaufspaltung liegen der Bundesregierung vor?
- b) Wie sollen künftig Exportkartelle und die territoriale Marktaufspaltung verhindert werden?

Nach dem Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1997/98 (Bundestagsdrucksache 14/1139) sind bis Ende 1998 drei Ausfuhrkartelle im Sinne von § 6 GWB (in der bis zum 31. Dezember 1998 geltenden Fassung) angemeldet worden. Informationen über Exportkartelle und Marktaufteilungen, die sich nicht im Geltungsbereich des GWB auswirken, liegen der Bundesregierung nicht vor.

Das GWB in der seit dem 1. Januar 1999 geltenden Fassung sieht für Ausfuhrkartelle keine Freistellungsmöglichkeit vom Kartellverbot mehr vor. Nicht erfasst sind allerdings solche Exportkartelle, deren wettbewerbsbeschränkende Wirkungen nur ausländische Märkte betreffen. Ziel der Bundesregierung ist es, über internationale Vereinbarungen auch ein Verbot derartiger Absprachen zu erreichen.

- c) Was ist für die Bundesregierung ein Monopol/Oligopol bzw. welcher Konzentrationsgrad in einer Branche kennzeichnet diese?

Bei Monopolen bzw. Oligopolen handelt es sich um Marktformen, die durch eine faktisch oder rechtlich gesicherte Alleinstellung eines Unternehmens (Monopol) bzw. die Präsenz weniger Unternehmen (Oligopol) als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Ware oder Dienstleistung gekennzeichnet sind. Nach § 19 Abs. 3 GWB wird vermutet, dass ein Unternehmen marktbeherrschend ist, wenn es einen Marktanteil von mindestens einem Drittel hat. Eine Gesamtheit von Unternehmen gilt als marktbeherrschend, wenn sie

1. aus drei oder weniger Unternehmen besteht, die zusammen einen Marktanteil von 50 vom Hundert erreichen, oder
2. aus fünf oder weniger Unternehmen besteht, die zusammen einen Marktanteil von zwei Dritteln erreichen.

Diese Vermutung ist jedoch durch den Nachweis der Unternehmen widerlegbar, dass die Wettbewerbsbedingungen zwischen ihnen wesentlichen Wettbewerb erwarten lassen oder die Gesamtheit der Unternehmen im Verhältnis zu den übrigen Wettbewerbern keine überragende Marktstellung hat.

Die Beantwortung der Frage, ob ein bestimmter Markt von einem oder mehreren Unternehmen beherrscht wird, hängt daher nicht nur von der Zahl der Unternehmen ab, die auf diesem Markt tätig sind, sondern von der Gesamtheit aller, die Wettbewerbsverhältnisse dieses Marktes prägenden Umstände.

10. Wie bewertet die Bundesregierung ein staatliches Monopol/Oligopol gegenüber einem privatwirtschaftlichen Monopol/Oligopol?
- a) Auf welcher Grundlage kommt die Bundesregierung zu ihren Einschätzungen?
  - b) Spielen Fragen zur allg. Versorgungssicherheit, demokratischen Kontrolle und politischen Zielsetzung von staatlichen Monopolen bei der Bewertung eine Rolle?

Unter Effizienzgesichtspunkten bestehen zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Monopolen keine wesentlichen Unterschiede. Beiden gemeinsam ist die Tendenz, zu überhöhten Kosten zu produzieren und zu überhöhten Preisen für die Marktgegenseite anzubieten. Hinzu kommt bei staatlichen Monopolen die rechtliche Absicherung, die bei privatwirtschaftlichen Monopolen in der Regel nicht gegeben ist. Deshalb unterstehen staatliche Monopole, soweit sie nicht hoheitlich tätig sind, neben der Fachaufsicht einer Missbrauchsaufsicht durch Kartell- oder Regulierungsbehörden. Aus demselben Grund ist bei der Überführung staatlicher Monopole in privatwirtschaftliche Organisationsformen durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass wettbewerbliche Strukturen entstehen. Gesichtspunkte der allgemeinen Versorgungssicherheit, der demokratischen Kontrolle oder der politischen Zielsetzung öffentlicher Monopole lassen sich, wie die Beispiele Post/Telekommunikation, Bahn und Energie zeigen, durch eine intelligente Regulierung zufriedenstellend lösen.

11. Ab welchem Konzentrationsgrad gelten die „Global Player“ für die Bundesregierung als Monopole oder Oligopole?

„Global Player“ sind Unternehmen, die mit der Globalisierung verbundene Chancen zur Organisation ihrer betriebswirtschaftlichen Arbeitsteilung nutzen. Der Umstand, dass es sich dabei vielfach um große Unternehmen handelt, besagt – für sich genommen – aber noch nichts darüber, ob sie allein oder zusammen mit anderen Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager bestimmter Waren oder Dienstleistungen eine marktbeherrschende Stellung haben. Auf die Antwort zu Frage 9 c wird verwiesen.

- a) Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass selbst wenn die „Global Player“ weder als Monopol noch als Oligopol definiert werden, durch die ökonomische Potenz der Konzerne ein Machtfaktor entsteht, mit dem Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden kann?
- b) Wenn sie dieser Ansicht zustimmt, welche Maßnahmen zur Verhinderung einer zunehmenden direkten und indirekten Einflussnahme auf politische Entscheidungen durch die Konzerne hält die Bundesregierung für sinnvoll?
- c) Wenn sie dieser Ansicht nicht zustimmt, wie begründet sie dies?

Die gesellschaftspolitische Herausforderung durch eine übermäßige Ballung wirtschaftlicher Macht ist keine auf „Global Player“ beschränkte Besonderheit. Nach Einschätzung der Bundesregierung hat die Globalisierung den Einfluss ökonomisch potenter Unternehmen auf politische Entscheidungen zumindest nicht erhöht. Vielmehr sind die Unternehmen durch die Globalisierung einem verschärftem Wettbewerbsdruck ausgesetzt und deshalb zunehmend auf günstige Rahmenbedingungen angewiesen. Dem steht nicht entgegen, dass infolge der Globalisierung die Abhängigkeit bestimmter Unternehmen von „ihrem“ Heimatstaat abnimmt, d. h., sie können den nationalen Anforderungen durch Verlagerung von Betriebsteilen in ein Land mit günstigeren Standortbedingungen ausweichen. Die Öffnung der Märkte ermöglicht es, auf diese Weise die Ausnutzung von Standortvorteilen zu optimieren. Eine verantwortliche Wirtschaftspolitik muss dem dadurch begründeten Systemwettbewerb zwischen den Staaten Rechnung tragen. Die Bundesregierung sieht hierin einen Schwerpunkt ihrer Wirtschaftspolitik und wird deshalb ihre Politik zur Verbesserung der Investitions- und Produktionsbedingungen in Deutschland konsequent fortsetzen.

12. Welche Erkenntnisse über Beschäftigungseffekte der jüngsten Fusionen in der Bundesrepublik Deutschland liegen der Bundesregierung vor?
- a) Wenn zu diesem Zeitpunkt keine detaillierten empirischen Zahlen vorliegen, wird die Bundesregierung diese erheben lassen?

Der Bundesregierung liegen keine detaillierten empirischen Zahlen über Beschäftigungseffekte der jüngsten Fusionen in der Bundesrepublik Deutschland vor. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, solche Zahlen zu erheben und entsprechende Statistiken auflegen zu lassen. Die Aussagekraft solcher Statistiken wäre im Übrigen zweifelhaft, weil der Nachweis der Kausalität zwischen einer Fusion mehrerer Unternehmen und dem Abbau, der Zunahme oder der Sicherung von Arbeitsplätzen nur sehr schwer zu führen sein dürfte, zumal unterschiedliche Faktoren für Personalentscheidungen der Unternehmen – mögen sie auch in zeitlichem Zusammenhang mit der Fusion stehen – maßgeblich sind.

- b) Wie wird gegenwärtig der Abbau von Arbeitsplätzen durch Fusionen eingeschätzt, und welche Auswirkungen sieht die Bundesregierung hinsichtlich des Lohnniveaus?
- c) Wie soll dem Abbau von Arbeitsplätzen durch Fusionen entgegenge-  
wirkt werden?

Fusionen dienen der Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit; dabei sind sie häufig Basis für innovative Produkte und die Erschließung neuer Märkte. Kurzfristig kann die Rationalisierung von Geschäftsabläufen in Verwaltung, Produktion und Vertrieb der Unternehmen im Rahmen einer Fusion zu Arbeitsplatzverlusten führen. Vor allem langfristig aber werden durch erfolgreiche Fusionen neue Arbeitsplätze gesichert. Die Bundesregierung wird die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Unternehmertätigkeit und für Investitionen in Deutschland weiterhin verbessern. Das ist der beste Beitrag, den Politik zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen leisten kann.

- d) Welche Mitbestimmungsrechte auf nationaler und europäischer Ebene sind nach Ansicht der Bundesregierung hinsichtlich internationaler Fusionen auszubauen?

Die Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen hat sich zu einem bedeutenden Element der Sozial- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Sie hat sich in jahrzehntelanger Praxis bewährt und stellt gerade durch das gemeinsame Handeln aller Beteiligten einen produktiven Standortvorteil dar. Die durch die Mitbestimmung gesicherte, verlässliche Berücksichtigung aller beteiligten Interessen macht es möglich, die Produktivität von Kooperation für den Wettbewerb in schwieriger gewordenen Märkten zu nutzen. Auch die künftige Entwicklung der Mitbestimmung – national wie international – muss dem Leitbild einer kooperativen, beteiligungsorientierten und informationsintensiven Unternehmenskultur verpflichtet sein.

Einen umfassenden rechtlichen Rahmen für grenzüberschreitende Fusionen zur Schaffung europäischer Gesellschaftsformen einschließlich der mitbestimmungsrechtlichen Regelungen für Arbeitnehmer gibt es derzeit noch nicht (vgl. Antwort zu Frage 12 e). In einem ersten Schritt sind mit der Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 EU-weit Regelungen über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder über Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen geschaffen worden. Das Gesetz über Europäische Betriebsräte (EBRG) vom 28. Oktober 1996, mit dem diese Richtlinie umgesetzt wurde, sieht erstmals gesetzliche Vorschriften über die Errichtung und die Befugnisse von Europäischen Betriebsräten in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Unternehmensgruppen vor. Das EBRG ergänzt das an den nationalen Grenzen endende Betriebsverfassungsgesetz und gewährleistet eine angemessene Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auch dann, wenn die Arbeitnehmer von Entscheidungen betroffen werden, die außerhalb des Mitgliedstaates getroffen werden, in dem sie beschäftigt sind. Von der Richtlinie und dem EBRG werden EU-weit tätige Unternehmen mit Sitz in Deutschland erfasst, die in den Mitgliedstaaten einschließlich der EWR-Mitgliedstaaten mindestens 1 000 Arbeitnehmer insgesamt und davon jeweils mindestens 150 Arbeitnehmer in zwei Mitgliedstaaten beschäftigen. In enger Anlehnung an die EU-Richtlinie räumt das EBRG flexiblen und praxisnahen Verhandlungslösungen zur Errichtung Europäischer Betriebsräte absoluten Vorrang ein. So können unter Berücksichtigung der nationalen und strukturellen Besonderheiten in den einzelnen Konzernunternehmen maßgeschneiderte Europäische Betriebsräte errichtet werden.

Nach Auskunft der EU-Kommission haben von den ca. 1 500 betroffenen Unternehmen in Europa bereits rund ein Drittel Vereinbarungen über die Errichtung eines Europäischen Betriebsrats getroffen. Auch in Deutschland haben bereits ein Drittel der rund 300 betroffenen Unternehmen einen Europäischen Betriebsrat errichtet und damit sichergestellt, dass die Arbeitnehmervertreter auch über die Angelegenheiten unterrichtet und angehört werden, die sich grenzübergreifend auf die Interessen der Beschäftigten auswirken.

- e) Wie beurteilt die Bundesregierung die Auseinandersetzung um die Mitbestimmung für europäische Aktiengesellschaften und welche Position vertritt sie in dieser Frage?

Mit der Europäischen Aktiengesellschaft soll EU-weit tätigen Unternehmen eine europäische Gesellschaftsform zur Verfügung gestellt werden, die in allen Mitgliedstaaten weitgehend denselben rechtlichen Regelungen unterworfen ist. Die Frage, wie die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in dieser europäischen Gesellschaftsform ausgestaltet werden soll, hat in der seit 30 Jahren andauernden Diskussion um die Europäische Aktiengesellschaft stets eine entscheidende Rolle gespielt. Trotz intensiver Bemühungen ist eine Einigung in dieser schwierigen Frage noch nicht gelungen. Deutschland hat die von den vorausgegangenen Präsidentschaften entwickelte Konzeption des derzeitigen Richtlinienentwurfs maßgeblich mitgestaltet. Kernpunkt des deutschen Kompromissvorschlags ist die Erkenntnis, dass sich die Frage der Mitbestimmung am besten im Verhandlungswege zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern lösen lässt. Durch den Vorrang der Verhandlungslösung wird die Möglichkeit geschaffen, einvernehmliche Ergebnisse zu erzielen, die im Interesse der Unternehmen und der Beschäftigten liegen. Scheitern diese Verhandlungen, so greift eine Auffangregelung ein. Hierdurch werden einmal erworbene Rechte der Arbeitnehmer auch nach der Gründung der Europäischen Aktiengesellschaft geschützt. Durch die Kombination dieser beiden Kernelemente wird gewährleistet, dass Arbeitnehmer ihre Beteiligungsrechte nicht gegen ihren Willen verlieren. Die finnische Präsidentschaft wird das Vorhaben „Europäische Aktiengesellschaft“ mit dem Ziel einer politischen Einigung aufgreifen.

13. Welche Zahlen liegen der Bundesregierung hinsichtlich Unternehmensfusionen in der Bundesrepublik Deutschland vor, die durch sog. feindliche Übernahmen über die Börse durchgesetzt wurden?

Seit Inkrafttreten des Übernahmekodex der Börsensachverständigenkommission beim Bundesministerium der Finanzen am 1. Oktober 1995 wurden bis Ende Juni 1999 insgesamt 65 Übernahmeangebote (davon acht Pflichtangebote) nach dem Übernahmekodex abgegeben. Zu feindlichen Übernahmen ist es nach Auskunft der Geschäftsstelle der Übernahmekommission in diesem Zeitraum nicht gekommen. Über diese Angaben hinaus liegt der Bundesregierung keine Statistik zu feindlichen Übernahmen vor.

- a) Wie schätzt die Bundesregierung generell das Problem von „feindlichen Übernahmen“ ein, und welche Position vertritt sie?
- b) Sind von der Bundesregierung Maßnahmen bezüglich der Verhinderung „feindlicher Übernahmen“, beispielsweise durch die Verschärfung der Bankenaufsicht, geplant?
- c) Wenn sie keine diesbezüglichen Maßnahmen für notwendig erachtet, wie begründet sie dies?

„Feindliche Übernahmen“ – d. h. Übernahmen gegen den Willen des Vorstandes der Zielgesellschaft – sind aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich nicht negativ zu bewerten. Potentielle Übernahmen haben eine wichtige Kontrollfunktion, weil weniger effiziente Vorstände mit der Übernahme des Unternehmens und ihrer Ablösung rechnen müssen. Letztlich müssen die Eigentümer der Zielgesellschaft entscheiden, ob sie ein Übernahmeangebot annehmen wollen. Aufgabe des Vorstandes ist dabei, die Aktionäre umfassend über die Auswirkungen einer geplanten Übernahme auf alle Beteiligten zu unterrichten.

Übernahmen – feindlich oder nicht – müssen aber in geordneten Bahnen ablaufen; sie müssen insbesondere den Schutz von Minderheitsaktionären wahren. Hierzu sollten bei Übernahmeangeboten Regeln eingehalten werden, damit in- und ausländische Anleger wissen, wie Übernahmeangebote ablaufen und wie der Schutz der Aktionäre gesichert ist. Zu diesem Zweck hatte die Behördensachverständigenkommission beim Bundesministerium der Finanzen Ende der siebziger Jahre Leitsätze für Unternehmensübernahmen als Wohlverhaltensregeln aufgestellt. Am 1. Oktober 1995 ist der freiwillige Übernahmekodex in Kraft getreten, der im Gegensatz zu den Leitsätzen auch ein Pflichtangebot für Minderheitsaktionäre enthält. Da sich die Hoffnungen auf eine flächendeckende Akzeptanz des Kodex nicht erfüllt haben, wird die Bundesregierung mit dem Entwurf des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes auch einen Vorschlag für die gesetzliche Regelung von Unternehmensübernahmen vorlegen. Gesetzliche Maßnahmen bezüglich der Verhinderung „feindlicher Übernahmen“ sind von der Bundesregierung nicht geplant.

