

Berichte

Zunehmende Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland

Zur bankbetrieblichen Bedeutung des dritten Hauptgutachtens der Monopolkommission

Die Monopolkommission hat der Bundesregierung am 10. Juli 1980 ihr drittes Hauptgutachten „Fusionskontrolle bleibt vorrangig“¹ zugeleitet. Das Zweijahresgutachten beinhaltet Fragestellungen und Untersuchungsergebnisse, die auch den Bankensektor betreffen.

1. Zur Themenauswahl

Die Monopolkommission soll gemäß § 24 b Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in ihren Hauptgutachten alle zwei Jahre den jeweiligen Stand der Unternehmenskonzentration sowie deren absehbare Entwicklung unter wirtschafts-, insbesondere wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten beurteilen und die Durchführung der Mißbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle würdigen. Neben dieser Beurteilungsfunktion hat sie die Aufgabe, die nach ihrer Auffassung erforderlichen Änderungen der einschlägigen Bestimmungen des GWB aufzuzeigen².

In den ersten Reaktionen zum dritten Hauptgutachten mit dem Titel „Fusionskontrolle bleibt vorrangig“ stehen Stellungnahmen zu den Entflechtungsvorschlägen des Gutachtergremiums im Vordergrund. Demgegenüber wurde die Auseinandersetzung mit den Erweiterungen des Untersuchungsprogramms zur besseren Beurteilung der Unternehmenskonzentration bisher vernachlässigt. Da von diesen Erweiterungen für

¹ Erschienen im September 1980 zunächst als Bundestagsdrucksache VIII/4404 und danach in Buchform (Baden-Baden 1980).

² Zur Aufgabenstellung der Monopolkommission im einzelnen vgl. E.-J. Mestmäcker, Funktionen und bisherige Tätigkeit der Monopolkommission, in: Schwerpunkte des Kartellrechts 1974/75, FIW-Schriftenreihe, Heft 73, Köln u. a. 1975, S. 43 - 56.

die Einschätzung der Rolle der Kreditinstitute im Wettbewerbsprozeß die Untersuchung der personellen Verflechtungen zwischen Großunternehmen von Bedeutung ist, wird auf personelle Verflechtungen nach der allgemeinen Kennzeichnung des Konzentrationsprozesses näher eingegangen. Sodann wird die Position der Monopolkommission zur Entflechtungsproblematik skizziert und nach möglichen Konsequenzen für den Bankensektor gefragt. Abschließend wird dem Umstand Rechnung getragen, daß die Angemessenheit einschneidender Maßnahmen der nationalen Wettbewerbspolitik stets vor dem Hintergrund internationaler Wettbewerbseinflüsse zu beurteilen ist.

Damit wird eine Auswahl der von der Monopolkommission behandelten Themen getroffen, die primär unter dem Gesichtspunkt der bankbetrieblichen Relevanz erfolgt. Insgesamt hat die Kommission in ihrem umfangreichen Gutachten folgende Themenbereiche aufgegriffen:

- Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in den Wirtschaftszweigen der Industrie,
- Stand und Entwicklung der Konzentration im Bereich von Großunternehmen,
- Konzentrationsentwicklung in der Pressewirtschaft,
- die Anwendung der Vorschriften der Mißbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle,
- Berücksichtigung internationaler Wettbewerbseinflüsse bei der nationalen Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und das Erfordernis der Schaffung einer europäischen Fusionskontrolle,
- Entflechtung.

2. Kennzeichnung der Unternehmenskonzentration

Die Monopolkommission kommt — basierend auf den Daten der amtlichen Industriestatistik sowie auf veröffentlichten Jahresabschlüssen und Geschäftsberichten — zu dem Urteil, daß

- die Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland ein hohes Niveau erreicht hat (der Anteil der drei größten Unternehmen am Umsatz der einzelnen Wirtschaftszweige beträgt 1977 im Durchschnitt 26,9 %);
- die Unternehmenskonzentration seit 1954, d. h. langfristig, in nahezu allen Wirtschaftszweigen stetig gestiegen ist (der durchschnittliche

Anteil der zehn größten Unternehmen am Umsatz der einzelnen Wirtschaftszweige hat sich von 31,1 % im Jahr 1954 auf 43,7 % im Jahr 1977 erhöht);

- der Konzentrationsprozeß durch ein überproportionales Wachstum der Großunternehmen gekennzeichnet ist, die sich dadurch in der Mehrzahl der Wirtschaftszweige deutlich von den kleineren Unternehmen abgesetzt haben.

Der Trend zu einem überproportionalen Wachstum der größeren Unternehmen ist nach den Untersuchungsergebnissen der Monopolkommission nicht nur innerhalb der meisten Wirtschaftszweige feststellbar, sondern er gilt in wirtschaftszweigübergreifender Sicht auch für die hundert absolut größten Unternehmen der Bundesrepublik Deutschland. Der Anteil der nach dem Umsatz ersten sechs Unternehmen am Gesamtumsatz der „100 Größten“ ist seit 1972 von 19,8 % auf 23,3 % im Jahr 1978 gestiegen.

Kernstück der jüngst verabschiedeten vierten Kartellgesetznovelle ist eine Verschärfung der Fusionskontrollvorschriften³. Die Anwendungspraxis der Kartellbehörde wird zeigen müssen, ob mit Hilfe der Neuregelungen dem Konzentrationsprozeß vor allem bei Großunternehmen begegnet werden kann. Nach Auffassung des Bundesministers für Wirtschaft bestätigt die aktuelle Kennzeichnung der Konzentration durch die Monopolkommission die Berechtigung der vierten Kartellgesetznovelle⁴.

3. Beziehungen zwischen Unternehmen durch personelle Verflechtungen

Zur besseren Beurteilung der Konzentration hat die Kommission das Untersuchungsprogramm der hundert größten Unternehmen um die Ermittlung der Wertschöpfung, der Sachanlagen und Beteiligungen, des Cash-flow und der personellen Verflechtungen erweitert. Unternehmen gelten als personell verflochten, wenn Mitglieder geschäftsführender oder -kontrollierender Organe eines Unternehmens gleichzeitig in anderen Unternehmen tätig sind. Die Notwendigkeit der Einbeziehung personeller Verflechtungen in die wettbewerbspolitische Diskussion ist dadurch begründet, daß durch derartige Beziehungen Kommunikations-

³ Vgl. BGBl. I 1980, S. 458 ff. sowie u. a. *H.-R. Ebel*, Vierte Kartellgesetznovelle in Kraft getreten, in: *Der Betrieb*, 23/1980, S. 1105 - 1113.

⁴ Vgl. Bundesminister für Wirtschaft, Pressemitteilung vom 10. 7. 1980.

und Beeinflussungsmöglichkeiten auf hoher Ebene der Unternehmenshierarchie entstehen.

Die Monopolkommission unterscheidet bei ihrer Erhebung für das Jahr 1978 entsprechend der unternehmensrechtlichen Trennung von Kontroll- und Leitungsorganen zum einen personelle Verflechtungen zwischen jeweiligem Vorstand (bzw. Geschäftsführung) und Aufsichtsräten (bzw. Verwaltungsräten, Beiräten, Gesellschafterausschüssen) sowie zum anderen personelle Verflechtungen zwischen Aufsichtsräten bzw. vergleichbaren Organen. Das Ausmaß personeller Verflechtungen zwischen den hundert Großunternehmen ist hoch:

- Bei 40 Unternehmen bestehen personelle Verflechtungen mit mindestens einem anderen Unternehmen der „100 Größten“ durch Mandate von Mitgliedern der Geschäftsführung in Kontrollorganen.
- Auf der Ebene der Aufsichtsräte bzw. vergleichbarer Organe sind 82 Unternehmen mit mindestens einem anderen der „100 Größten“ personell verbunden.

Wettbewerbspolitisch von besonderer Bedeutung sind personelle Verflechtungen zwischen Wettbewerbern. Aus diesem Grund sind beispielsweise im amerikanischen Anti-Trust-Recht nach Artikel 8 Clayton Act sogenannte „interlocking directorates“ zwischen Großunternehmen, die miteinander in Wettbewerb stehen, verboten. Die Untersuchung zeigt, daß direkte personelle Verflechtungen zwischen Wettbewerbern relativ selten sind. Von insgesamt 1 088 personellen Verflechtungen der Großunternehmen sind 33, d. h. rd. 3 %, Verflechtungen zwischen Unternehmen, die ihrem Tätigkeitsschwerpunkt nach dem gleichen Wirtschaftszweig zugeordnet wurden. Diese Zuordnung der Großunternehmen zu Wirtschaftszweigen nach dem Umsatzschwerpunktprinzip kann jedoch eine Unterschätzung des Ausmaßes personeller Verflechtungen zwischen Wettbewerbern zur Folge haben.

4. Kreditinstitute und personelle Verflechtungen

Eine von den Gutachtern vorgenommene gruppenspezifische Analyse der personellen Verflechtungen ergibt, daß von den insgesamt 1 480 Kontrollorganmandaten bei den hundert größten Unternehmen des Jahres 1978 201 Mandate (13,6 %) auf Gewerkschaftsvertreter, 145 Mandate (9,8 %) auf Bankenvertreter und 18 Mandate (1,2 %) auf Versicherungsvertreter entfallen.

Durch Bankenvertreter, Gewerkschaftsvertreter und Versicherungsvertreter auf der Ebene der Organe Geschäftsführungskontrolle der hundert größten Unternehmen des Jahres 1978 verursachte personelle Verflechtungen

Verursacher der personellen Verflechtungen	Zahl der Großunternehmen, die mit ... bis ... verschiedenen Großunternehmen durch die jeweiligen Gruppenvertreter verbunden sind				Zahl der Großunternehmen mit gruppenspezifischen personellen Verflechtungen insgesamt
	1 - 5	6 - 10	11 - 15	16 - 20	
Bankenvertreter .	26	21	9	1	57
Gewerkschaftsvertreter	28	8	—	—	36
Versicherungsvertreter	13	2	—	—	15

Quelle: Monopolkommission, Hauptgutachten III, a.a.O., Kapitel III, Baden-Baden 1980, S. 117.

Durch Mehrfachmitgliedschaften derartiger Gruppenvertreter in Kontrollorganen entstehen personelle Verflechtungen, die mit einer spezifischen Interessenvertretung verbunden sein können. Die durch Bankenvertreter, Gewerkschaftsvertreter und Versicherungsvertreter verursachten personellen Verflechtungen sind aus der Tabelle ersichtlich. Die Zahl der Unternehmen, bei denen es durch Bankenvertreter in den Kontrollorganen zu personellen Verflechtungen mit anderen Großunternehmen kommt, liegt demnach bei 57. Dabei führt die Mehrfachmitgliedschaft von Bankenvertretern in den Kontrollorganen in Verbindung mit dem Umstand, daß zum Teil mehrere Bankenvertreter Kontrollorganmandate bei einzelnen Großunternehmen innehaben, in 10 Fällen zu personellen Verflechtungen mit mehr als 10 anderen Großunternehmen.

Die Zahlenergebnisse liefern erste zeitpunktbezogene Anhaltspunkte über das Ausmaß personeller Verflechtungen bei Großunternehmen durch Bankenvertreter und andere Gruppen. Ihre tatsächlichen Wirkungen auf den Wettbewerb im Nichtbankensektor bedürfen noch der sorgfältigen empirischen Überprüfung. Hierbei werden in bezug auf die Kreditinstitute folgende Hypothesen eine Rolle spielen⁵:

⁵ Vgl. auch Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“, Bericht der Studienkommission, Bonn 1979, S. 118 und J. Müller / R. Hoch-

- 1) Es sei denkbar, daß Kreditinstitute Insider-Informationen zum Vorteil von Unternehmen berücksichtigen, die ihnen in ihrer Funktion als Anteilseigner oder als Kreditgeber nahestehen. Zumindest seien Interessenkonflikte unvermeidlich, wenn Kreditinstitute bei bestimmten Unternehmen besonders engagiert sind.
- 2) Die Kreditinstitute könnten ihre personelle Präsenz in Verbindung mit Einfluß auf die Finanzierungsmittel der Unternehmen einsetzen, um zur Sicherung eigener Interessen potentielle oder aktuelle Wettbewerber an aggressiven Wettbewerbsstrategien zu hindern bzw. um den Wettbewerb zwischen bestimmten Unternehmen, z. B. durch Herbeiführung von Fusionen und Investitionskoordination, gänzlich auszuschalten.

Diese Hypothesen sind — dies sei betont — empirisch noch nicht ausreichend überprüft. Denn obwohl z. B. in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik in der jüngsten Vergangenheit eine Intensivierung empirischer Untersuchungen zu personellen Verflechtungen festzustellen ist, ist ihre wettbewerbspolitische Beurteilung strittig. Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion sind auf der einen Seite Stellungnahmen zu verzeichnen, die personelle Verflechtungen als Beziehungsgeflechte mit konzentrationsähnlichen Wirkungen einstufen; auf der anderen Seite stehen Urteile, die personelle Verflechtungen speziell über die Kontrollorgane von Unternehmen als wenig geeignetes Instrument der Verhaltensabstimmung und einseitigen Einflußnahme bewerten und allenfalls als ersten Kern der Herauskristallisierung von Absprachen gelten lassen wollen⁶. Mühlhaupt weist darauf hin, daß dadurch, daß den Aufsichtsräten der Großunternehmen häufig Vertreter mehrerer Banken (die Monopolkommission stellt in 40 Kontrollorganen der hundert größten Unternehmen eine gleichzeitige Vertretung durch mehrere Kreditinstitute fest) sowie nach der Mitbestimmungsgesetzgebung Arbeitnehmervertreter angehören, einer einseitigen Interessenverfolgung entgegengewirkt wird⁷. Angesichts der Zahl personeller Verflechtungen,

reiter, Stand und Entwicklungstendenzen der Konzentration in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975, S. 99.

⁶ Vgl. O. H. Poensgen, *Between Market and Hierarchy — The Role of Interlocking Directorates*, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 2/1980, S. 209 - 225 und D. Schönwitz / H.-J. Weber, *Personelle Verflechtungen zwischen Unternehmen: Eine wettbewerbspolitische Analyse*, ebenda, 1/1980, S. 98 - 112 sowie die dort angegebene Literatur.

⁷ Vgl. L. Mühlhaupt, *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Banken*, Wiesbaden 1977, S. 242.

die durch Bankenvertreter allein bei den „100 Größten“ verursacht wird, sind weitere Forschungsarbeiten zur Überprüfung der wettbewerbpolitischen Wirkungen personeller Verflechtungen einschließlich der Wirksamkeit der von *Mühlhaupt* genannten Korrektive — auch im Interesse der Kreditwirtschaft — dringend geboten. Bei einer wirtschaftspolitischen Beurteilung des angemessenen Ausmaßes personeller Verflechtungen müssen darüber hinaus die möglichen Vorteile von Mehrfachmitgliedschaften in Führungsgremien (optimale Nutzung knapper unternehmerischer Fähigkeiten, Steigerung der Qualität der Unternehmenspolitik, Erweiterung von Erfahrungshorizonten) in den Meinungsbildungsprozeß einbezogen werden.

5. Entflechtung als Mittel der Wettbewerbspolitik

Die Reaktionen der Öffentlichkeit auf die Überlegungen der Monopolkommission zur Unternehmensentflechtung sind kontrovers. Sie reichen von dezidiert Ablehnung⁸ bis zur Bereitschaft zu einer vertieften Diskussion, ohne die Frage nach einer Gesetzesinitiative schon jetzt zu stellen⁹. Erkennt man angesichts der Eingriffsintensität des Instruments die Notwendigkeit zu eingehender Erörterung an, so ist emotionsgeladenes Operieren mit Schlagworten ebenso fehl am Platz wie ein vorschnelles Einbringen von Gesetzesänderungsvorschlägen.

Die Monopolkommission begründet ihren Vorschlag, Entflechtungsmöglichkeiten in das GWB einzuführen, mit der fortschreitenden und fortgeschrittenen Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland, die sie als Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems und als Gefahr für die Wirtschaftsordnung ansieht. Die Unternehmensentflechtung erscheint ihr als Instrument, um die Lücken bei der Kontrolle des Konzentrationsprozesses in Einzelfällen nachträglich zu schließen. Nach Auffassung der Kommission sollten Entflechtungsmaßnahmen bei kumulativem Vorliegen der folgenden Voraussetzungen ergriffen werden:

- marktbeherrschende Stellung gemäß § 22 GWB,
- mißbräuchliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung,

⁸ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie, Pressemitteilung vom 10. 7. 1980: BDI kritisiert Zweijahresbericht der Monopolkommission.

⁹ Vgl. Gespräch mit Wirtschaftsminister *Lambsdorff*, in: *Die Zeit*, 30/1980, S. 17 f.

- Marktstrukturbedingtheit des Mißbrauchs,
- keine überwiegenden gesamtwirtschaftlichen Nachteile oder Verletzung von überragenden Interessen der Allgemeinheit einschließlich der Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Mit der Anregung der Einführung von Entflechtungsverfügungen durch die Kartellbehörde in Abstimmung mit dem Bundesminister für Wirtschaft als ultima ratio der Mißbrauchsaufsicht nach dem GWB liegt ein Entflechtungskonzept vor, das ausschließlich an wettbewerbspolitischen Zielen und der Erhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs orientiert ist. Es unterscheidet sich damit grundlegend von per-se-Regelungen der Entflechtung, nach denen alle Unternehmen zu entflechten sind, die über unangemessene Marktmacht verfügen und darüber hinaus weitere, primär unternehmensgrößenorientierte Kriterien erfüllen¹⁰. Die Monopolkommission lehnt also — wie zum Teil im Zusammenhang mit Änderungsvorschlägen des amerikanischen Anti-Trust-Rechts diskutiert¹¹ — ein Vorgehen gegen Unternehmensgröße als solche ab. Kritiker, die durch Entflechtungsmöglichkeiten in jedem Falle den Lebensnerv der marktwirtschaftlichen Ordnung getroffen sehen und die Übernahme privater Risiken bei Einführung von Entflechtungsregelungen für nicht mehr zumutbar halten, sollten dieser Differenzierung Rechnung tragen¹². Letztere Argumentationsweise führt nämlich zu der Konsequenz, daß die Übernahme privater Risiken nur dann für zumutbar erachtet wird, wenn mißbräuchlichem Verhalten, das durch die Marktstruktur verursacht wird, nicht ursächlich, d. h. mit strukturell wirkenden Maßnahmen, begegnet werden kann. Unter dem Aspekt der Konformität mit der marktwirtschaftlichen Ordnung kann man vielmehr den Vorteil einer Entflechtungsregelung als ultima ratio der Mißbrauchsaufsicht darin sehen, daß sie kausal wirkt. Als ursächliche Therapie in Fällen extrem wettbewerbswidriger Marktstrukturen sucht sie eine dauernde Einmischung des Staates in die Privatwirtschaft über verhaltensorientierte Maßnahmen zu vermeiden, indem durch konsequente Wirtschaftsordnungspolitik die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs wiederhergestellt werden.

¹⁰ Vgl. H. Schumacher, Die Entflechtung von Großunternehmen, in: Wirtschaftsdienst, 12/1977, S. 619 - 624.

¹¹ Vgl. H. Grauel, Gesetzesvorschläge zur amerikanischen Fusionskontrolle, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 5/1979, S. 310 f.

¹² Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie, a.a.O.

Die Problematik des Konzepts besteht darin, daß die Monopolkommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Möglichkeit sieht, Sachverhaltsgruppen von Mißbrauchsfällen als strukturbedingt zu klassifizieren. Sie beläßt es im wesentlichen bei der recht allgemeinen Umschreibung, daß mißbräuchliches Verhalten dann als strukturbedingt anzusehen sei, wenn die strukturellen Bedingungen diese Verhaltensweise zur Realisierung der dominierenden Unternehmensziele besonders nahelegen. In diesem Zusammenhang auf eine Konkretisierung wie bei anderen unbestimmten Rechtsbegriffen zu verweisen, d. h. in der einzelfallbezogenen Anwendungspraxis, erscheint angesichts so massiver Eingriffe, wie sie Entflechtungen darstellen, problematisch. Vor der Einleitung von Gesetzesinitiativen und der Übertragung derart weitreichender Befugnisse an die Kartellbehörde sollte deshalb versucht werden, die strukturellen Marktbedingungen, die ein mißbräuchliches Verhalten besonders nahelegen, näher zu konkretisieren. Dies wäre im Rahmen von eingehenden Sektorenuntersuchungen der Wettbewerbsverhältnisse in Wirtschaftszweigen von besonderem gesamtwirtschaftlichen Gewicht möglich. Wenn die Bundesregierung von ihrem nach § 24 b Abs. 5 GWB bestehenden Recht Gebrauch machen würde, die Monopolkommission mit einem entsprechenden Gutachten zu beauftragen, könnte diese die Tragfähigkeit und empirische Bedeutsamkeit ihres Ansatzes unter Beweis stellen.

Daneben besteht noch eine Reihe von Problemen bei der praktisch-technischen Durchführung von Entflechtungen und bei der Auswahl von Maßnahmen, die mit geringstmöglichem Aufwand und geringstmöglichen Belastungen zum Ziel führen. Dieser Fragenkomplex hat jedoch — so betont *Möschel* in einer Studie des *Walter-Eucken-Instituts* — gegenüber der Frage nach der wettbewerbspolitischen Sinnfälligkeit der Entflechtung deutlich sekundären Charakter, zumal er nach rechtsvergleichender Erfahrung insbesondere mit der amerikanischen Entflechtungspraxis prinzipiell lösbar erscheine¹⁸.

¹⁸ Vgl. W. *Möschel*, Entflechtungen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Eine vergleichende rechtspolitische Studie, Tübingen 1979, § 4 sowie W. *Oehler*, Entflechtung und Kontrahierungszwang. Methoden und Erfahrungen im amerikanischen Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Baden-Baden 1976.

6. Kreditinstitute und Entflechtung

Die Kommission sieht bei der Auflösung von personellen und finanziellen Verflechtungen zwischen Unternehmen, die ansonsten voneinander unabhängig sind, die geringsten technischen Probleme, weil in diesen Fällen aufgrund der wirtschaftlichen Selbständigkeit ein Übermaß an Aufwand oder Belastung durch die Entflechtungsmaßnahme kaum zu erwarten sei.

Der Bankensektor ist mit Sicherheit unmittelbar betroffen, wenn Beteiligungen von Banken an Nichtbanken als bloße finanzielle Kontrollbeteiligungen zur Debatte stehen. Er kann betroffen sein, wenn bei strukturbedingt mißbräuchlichem Verhalten personellen Verflechtungen zwischen Wettbewerbern begegnet werden soll — eben weil Kreditinstitute, wie anhand der Untersuchungsergebnisse der Monopolkommission aufgezeigt — in erheblichem Ausmaß zu personellen Verflechtungen zwischen Unternehmen beitragen. Auf die Voraussetzungen und die empirisch noch nicht genügend abgesicherte Basis einer Beurteilung personeller Verflechtungen wurde bereits hingewiesen.

Die Debatte um die Begrenzung von finanziellen Kontrollbeteiligungen der Kreditinstitute hält seit dem ersten Hauptgutachten der Monopolkommission an¹⁴. Auch in dem Bericht der Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ wird auf die möglichen wettbewerbsverfälschenden Wirkungen solcher Beteiligungen hingewiesen, und es werden Vorschläge zur Begrenzung des Neuerwerbs und zur Entflechtung des Altbesitzes gemacht¹⁵. Es würde zu weit führen, auf diese Vorschläge hier im einzelnen einzugehen — zumal sie aus der aktuellen Diskussion hinlänglich bekannt sind. Entscheidend ist, daß eine Entflechtung finanzieller Kontrollbeteiligungen der Kreditinstitute nach Auffassung der Monopolkommission durch eine spezielle Gesetzgebung außerhalb des GWB zu regeln ist. Diese klare Abgrenzung vom allgemeinen Entflechtungskonzept hat den Vorteil, daß bei der Auseinandersetzung mit den Beteiligungen der Banken — z. B. in Vorschlägen zur Novellierung des Kreditwesengesetzes — in starkem Maße bankenspezifische Gesichtspunkte zur Geltung gebracht werden können.

¹⁴ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten I: Mehr Wettbewerb ist möglich, Baden-Baden 1976, S. 296 f.

¹⁵ Vgl. Studienkommission, a.a.O., S. 261 ff.

7. Berücksichtigung internationaler Wettbewerbseinflüsse

Ein gewichtiges Argument gegen Entflechtungsmaßnahmen ist die Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Verkleinerung der Unternehmensgrößen. Der Konflikt zwischen dem Ziel der Sicherung wettbewerblicher Strukturen auf nationaler Ebene und der internationalen Konkurrenzfähigkeit ist mit der wettbewerbspolitischen Diskussion seit Einführung des GWB untrennbar verbunden. Für die Fusionskontrolle hat der Gesetzgeber entschieden, daß dies ein Konflikt ist, der in Einzelfällen durchaus bestehen kann, daß es sich aber nicht um einen grundsätzlichen Zielkonflikt handelt. Die Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen ist Bestandteil der Allgemeinwohlklausel des § 24 Abs. 3 GWB. Vieles spricht dafür, daß der Konflikt auch im Hinblick auf die Entflechtung von Unternehmen nicht grundsätzlicher Art ist. Angemessen erscheint deshalb eine Abwägung im Einzelfall im Sinne einer „escape clause“, die vorsieht, daß die Entflechtung die internationale Wettbewerbsfähigkeit des bzw. der betroffenen Unternehmen nicht beeinträchtigen darf¹⁶. Der Welthandel setzt zwar in einigen Branchen unter anderem wegen eines besonders hohen Kapitalbedarfs Großunternehmen voraus, daneben existieren aber auch zahlreiche Wirtschaftszweige, in denen sich kleinere Unternehmen gut behaupten können. Die These, daß Größe und Leistungsfähigkeit bzw. internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen untrennbar verbunden seien, ist ebenso unhaltbar¹⁷ wie ein wettbewerbspolitisches Konzept des „small is beautiful“. Letzteres ist keineswegs Grundlage der von der Monopolkommission neu angeregten Entflechtungsdiskussion, sondern es geht vielmehr um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und damit um die Sicherung eines konstitutiven Merkmals der Sozialen Marktwirtschaft.

Dietrich Schönwitz, Hachenburg

¹⁶ Vgl. dazu und zum Folgenden R. Schulte-Braucks, Die Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen durch Entflechtung, Patent- und Warenzeichenfreigabe, Dissertation, Göttingen 1978, S. 268 - 277 (veröffentlicht Baden-Baden 1980).

¹⁷ Vgl. auch E. Heuß, Wettbewerb, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, hrsg. v. W. Albers u. a., Bd. 8, Stuttgart u. a. 1980, S. 679- 697 (S. 687).

Zusammenfassung

Zunehmende Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland

Zur bankbetrieblichen Bedeutung des dritten Hauptgutachtens der Monopolkommission

Die Monopolkommission hat der Bundesregierung im Jahr 1980 ihr drittes Hauptgutachten „Fusionskontrolle bleibt vorrangig“ zugeleitet. Neben der statistischen Kennzeichnung der im industriellen Sektor und bei Großunternehmen überwiegend zunehmenden Unternehmenskonzentration, der Auseinandersetzung mit der Konzentrationsentwicklung in der Pressewirtschaft, mit der Anwendung der Vorschriften der Mißbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle sowie mit internationalen Wettbewerbseinflüssen enthält das Zweijahresgutachten auch Fragestellungen und Untersuchungsergebnisse, die unmittelbar den Bankensektor betreffen.

So zeigt eine Untersuchung der personellen Verflechtungen der hundert größten Unternehmen, daß es durch Mehrfachmitgliedschaften von Bankenvertretern in Organen der Geschäftsführungskontrolle zu zahlreichen personellen Verflechtungen zwischen Großunternehmen kommt. Die wettbewerbspolitische Beurteilung personeller Verflechtungen ist noch strittig. Spezielle Wirkungen von personellen Verflechtungen durch Bankenvertreter auf den Wettbewerb könnten sich ergeben, wenn die Kreditinstitute zur Wahrung eigener Interessen aus dem Aktivgeschäft ihre personelle Präsenz in Verbindung mit ihrem Einfluß auf die Finanzierungsmittel der Unternehmen einsetzen, um entweder risikobehafteten Wettbewerbsstrategien entgegenzuwirken oder um gezielt Wettbewerbsvorsprünge zu eröffnen.

Von bankbetrieblicher Bedeutung ist darüber hinaus die Anregung der Monopolkommission, Entflechtungsmöglichkeiten als Mittel der Wettbewerbspolitik einzuführen. Der Bankensektor ist mit Sicherheit unmittelbar betroffen, soweit Beteiligungen von Banken an Nichtbanken als finanzielle Kontrollbeteiligungen zur Debatte stehen. Er kann betroffen sein, wenn bei strukturbedingt mißbräuchlichem Verhalten personellen Verflechtungen zwischen Wettbewerbern begegnet werden soll, eben weil die Kreditinstitute in erheblichem Ausmaß zu personellen Verflechtungen zwischen Unternehmen beitragen. Bei der Interessenabwägung ist jedoch zu berücksichtigen, daß die von der Monopolkommission angeregte Entflechtungsdiskussion der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und damit der Sicherung eines konstitutiven Merkmals der marktwirtschaftlichen Ordnung dient.

Summary

Increasing Business Concentration in the Federal Republic of Germany

On the significance of the third major opinion of the monopoly commission for banking

In 1980, the monopoly commission submitted its third major opinion, "Merger Control Still Has High Priority", to the federal government. In addition to statistical evidence on the predominantly increasing business concentration in the industrial sector and among large firms, ventilation of the trend towards concentration in the press, of the application of the regulations concerning the supervision of abuses and merger control, and of the influences of international competition, the two-year report also deals with problems and the findings of studies immediately affecting the banking sector.

One study, for instance, which covers interlacement of personnel in the hundred largest firms, shows that there is multiple membership of bank representatives in management control bodies, which results in numerous cases of interlocking directorships among large firms. The assessment of personnel interlacement from the standpoint of competition policy is still controversial. Special effects on competition due to interlocking via bank representatives might arise, if the banks, acting to safeguard their own interests in connection with their loan business, exert influence through their representatives either to combat risky competition strategies or to attain competitive advantages.

A further point of significance for the banking business is the monopoly commission's proposal to introduce deconcentration possibilities as an instrument of competition policy. The banking sector is certainly directly affected as far as participations by banks in the shape of controlling interests in non-banks are concerned. It may be affected if, in the case of structure-conditioned abuses, the object is to counter personal interlacement between competitors simply because the banks contribute substantially to interlocking of firms by way of their personnel. In weighing up the various interests, however, it must be taken into account that the debate on deconcentration suggested by the monopoly commission aims at preserving functionally efficient competition and hence at safeguarding an essential attribute of the market economy system.

Résumé**Concentration croissante des entreprises en République Fédérale d'Allemagne**

*De l'impact sur le secteur bancaire du troisième avis supérieur
de la Commission des monopoles*

La Commission des monopoles a transmis en 1980 au gouvernement fédéral son troisième avis supérieur intitulé „Le contrôle des fusions demeure prioritaire“. Outre la manifestation statistique de l'augmentation des concentrations principalement dans le secteur industriel et dans les grandes entreprises et outre le débat sur l'évotion de la concentration dans le secteur de la presse, l'avis biennal comporte avec la mise en oeuvre des prescriptions de contrôle des abus et de contrôle des fusions ainsi qu'avec des influences concurrentielles internationales des questions et des résultats d'enquêtes qui affectent directement le secteur bancaire.

C'est ainsi qu'une enquête sur les interpénétrations des cent plus grandes entreprises a démontré que les participations multiples de représentants bancaires dans les organes de surveillance aboutissaient à créer de nombreuses liaisons personnelles entre les grandes entreprises. Du point de vue de la politique de concurrence, l'appréciation de ces liaisons personnelles est encore litigieuse. Les interdépendances réalisées par des représentants de banques peuvent avoir des répercussions particulières sur la concurrence lorsque les établissements bancaires, pour défendre les intérêts de leurs actifs propres, font jouer la présence de leurs délégués sur les moyens de financement des entreprises afin de contrer des stratégies concurrentielles risquées ou d'acquérir sciemment une avance sur la concurrence.

Pour le secteur bancaire importe également la suggestion de la Commission des monopoles d'user des possibilités de déconcentration comme moyens de politique concurrentielle. Le secteur bancaire est certes directement concerné lorsque le débat porte sur les participations bancaires dans des entreprises non bancaires comme moyens financiers de contrôle. Il peut être affecté lorsqu'en raison de comportements abusifs redevables aux structures, l'on s'oppose à des liaisons personnelles entre concurrents, puisque les établissements bancaires contribuent pour une large part à ces interpénétrations personnelles. Pour soupeser les divers intérêts, il convient cependant de considérer que le débat sur la déconcentration souhaité par la Commission des monopoles admette que la préservation de la capacité de fonctionnement de la concurrence est utile à la garantie d'une qualité constitutive de l'économie de marché.