

Konzentration in entwickelten Volkswirtschaften

Von Eberhard Günther, Berlin, und Wolfgang Pohle, Düsseldorf

I.

Wenn über Konzentration gesprochen werden soll, müssen wir zunächst einmal die Gesprächsgrundlage vollkommen erhellen: Was verstehen wir unter „Konzentration“? Das ist die erste Frage, die es zu beantworten gilt.

Konzentration können wir einmal sehen als einen Zustand, in dem, wie es in der Regierungserklärung vom 29. Oktober 1957 heißt, bei immer zahlreicheren „Großbetrieben das Volk aus einer kleinen Schicht von Herrschern über die Wirtschaft und einer großen Klasse von Abhängigen besteht“, und zum anderen als einen wirtschaftlichen Vorgang im Zeitablauf, bei dem die Verfügungsmacht über Unternehmungen und Betriebe in die Hände von immer weniger Verfügungsberechtigten übergeht.

Konzentration als Problem im wirtschaftlichen Sinne ist fast ausschließlich eine Frage der Marktstellung. Solange ein Unternehmen als Anbieter und Nachfrager in funktionsfähigem Wettbewerb steht, mag es zunächst wachsen, bis es die optimale Betriebs- und Unternehmensgröße erreicht hat. Daß dieses Optimum auf die Dauer nicht überschritten wird, ist eine der segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs. Erlangt es aber mit Erreichung der optimalen Größe die Fähigkeit, auf bestimmten Märkten monopolistische Praktiken anzuwenden, muß sich die Gesellschaft mit dem Phänomen der wirtschaftlichen Macht auseinandersetzen, wenn sie nicht hinnehmen will, daß über wachsende Optima durch Ausschaltung des Wettbewerbs die Marktwirtschaft gefährdet wird.

Gefahren der Konzentration

Nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Nachteile und Gefahren gehen von einer vermachteten Wirtschaft aus. Die Öffentlichkeit ist sich dessen instinktiv bewußt.

* Zwei Vorträge, gehalten vor der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin in Zusammenwirken mit dem Sender Freies Berlin am 5. 2. 1964.

Viele sind sicher der Ansicht, daß in der Entwicklung unserer Gesellschaft der „kleine Mann“ zwischen den Mühlsteinen des Big Business und der Gewerkschaften zerrieben wird.

Wir haben damit etwas gesagt, was in der Erörterung über wirtschaftliche Macht häufig sichtbar wird. Die öffentliche Meinung zeigt die Tendenz, diese Dinge unter den Aspekten zu sehen, die leicht zu erfassen sind, nämlich, daß sich viel Geld in den Händen und unter der Kontrolle einiger weniger reicher Leute befindet und daß alles, was diese Großunternehmer tun, entweder durch Vereinbarungen oder sogenannte gentleman's agreements oder durch Anwendung von Gewalt oder Zwang vor sich geht.

Weiter sehen wir, daß ein gut Teil der Kritik am wirtschaftlich Mächtigen aus trüben Quellen stammt, in denen der Neid und die Mißgunst oder sogar die generelle Einstellung gegen Kapitalismus und Gewinnstreben beheimatet sind. Lassen Sie uns einmal in der gebotenen Kürze die Gefahren im einzelnen betrachten:

Grundlage unserer Überlegungen ist unser Wirtschaftssystem: eine freie, demokratische Ordnung, die auf Wettbewerb als Grundelement beruht, in der wir aber die Möglichkeit staatlichen Eingriffs zur Erfüllung sozialer Forderungen vorsehen, die sich durch Wettbewerb nicht verwirklichen lassen.

Wir setzen Antriebs- und Steuerfunktion des Wettbewerbs bewußt ein. Er ist das sicherste, gerechteste und wirksamste Mittel der Wirtschaftslenkung. Ohne die Antriebskraft des Wettbewerbs werden Unternehmer verschlafen, bequem und untüchtig, und ein englischer Wissenschaftler hat einmal gesagt, der größte Monopolgewinn ist ein ruhiges Leben. Und so ist es. Denn eine monopolistische Markstellung verschafft den Unternehmen relative Sicherheit und kann zu übermäßigem wie auch zu unzureichender Investition und damit zu einem Mangel an Rationalität in Produktion und Verteilung führen. Hinzutreten können absinkende Risikobereitschaft und damit Hemmung des technischen Fortschritts.

Als Folge der unwirtschaftlichen Ausnutzung des Kapitals steigen die Grenzkosten und damit auch von der Kostenseite her die Preise.

Künstliche Verknappung der Angebotsmenge verschlechtert und verteuert die Versorgung, und das Nichtausnutzen von aufgekauften oder entwickelten Patenten hemmt den technischen Fortschritt. Einschüchterung, Zwang, Exklusivverträge, Diskriminierung und Boykott können angewandt werden und hindern andere Unternehmen, auf monopolistischen Märkten Fuß zu fassen oder Fuß zu behalten.

Diese Vorgänge gefährden die optimale volkswirtschaftliche Versorgung, von den soziologischen Folgen einmal ganz abgesehen. Gewiß kann man dieser Argumentation gegenüber mit Recht einwenden,

daß sich besonders augenblicklich alle unsere Märkte im Fluß befinden, daß sie interdependent sind und daß alle Produkte und Dienstleistungen im Wettbewerb mit anderen Produkten und anderen Dienstleistungen stehen und daß aus diesem Grunde die ökonomische Gefahr der Konzentration weit überbewertet sei.

Nun wird man nicht ernsthaft behaupten können, daß der Kinderwagen mit der Reise nach Teneriffa im Wettbewerb steht. Dennoch bringt uns der Einwand zum Ausgangspunkt unserer Betrachtungen, nämlich zu dem großen Gesichtspunkt, unter dem wir die Konzentration untersuchen: dem Wohlergehen unseres Landes als Ganzem, der Aufrechterhaltung unserer freiheitlichen, demokratischen, sozialen Ordnung. Unter diesem Gesichtspunkt werden also — wie es der Gesetzgeber im § 22 GWB vorgesehen hat — alle Umstände Berücksichtigung finden, alle Pros und Contras: die Wirkung auf den Wettbewerb ebenso wie die Vorteile der Größe, die Pionierleistung ebenso wie die ökonomische und soziale Leistung, aber auch mangelnde Leistungsfähigkeit, Ausbeutung, wettbewerbsbeschränkende Praktiken und politische Bedeutung der Marktmacht.

Wenden wir uns einen kurzen Augenblick der Entstehung von Verfügungsmacht im Zeitablauf, dem Konzentrationsprozeß im eigentlichen Sinne, zu.

Konzentrationsprozesse sind die Folge bestimmter menschlicher Verhaltensweisen und nicht naturbedingte Zwangsläufigkeiten; deshalb ist es möglich, den Konzentrationsprozeß durch Einwirkung auf die menschliche Verhaltensweise in einem bestimmten Sinne zu beeinflussen. Die These Edgar Salins, nach der die technische Entwicklung fortlaufend zu einer Erhöhung der optimalen Betriebsgröße führt und Konzentration somit zwangsläufig, unentrinnbar und schicksalhaft ist, ist damit zwar noch nicht widerlegt, aber sie ist insofern relativiert, als es möglich ist, im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft notfalls auch auf die Erreichung der optimalen Betriebsgröße dann zu verzichten, wenn sie unausweichlich zur Marktbeherrschung führt.

Sobald die in einer staatlichen Gemeinschaft lebenden Menschen erkannt haben, wieviel die Verhinderung der Machtbildung für die Volkswirtschaft bedeutet, können sie den Wirtschaftsprozess entsprechend steuern, ohne dabei den technischen Fortschritt oder die nationale Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb entscheidend zu behindern. Denn nicht auf die Behinderung der optimalen Betriebsgröße werden die Eingriffe hinauslaufen, sondern auf die Beschränkung der horizontalen, vertikalen und diagonalen Unternehmensverflechtungen. Nicht im wachsenden Optimum der Betriebsgrößen liegen die Gefahren, sondern in der konzernierten Verfügungs-

macht über die Betriebe, von denen jeder für sich allein trotz optimaler Betriebsgröße keineswegs in der Lage wäre, Marktbeherrschung auszuüben.

Das Schicksal des Wettbewerbs ist wesentlich für die Beurteilung von Konzentrationsvorgängen. An diesem Punkt werden die Grundlagen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung berührt. Sicher ist richtig, daß Konzentrations- oder Verschmelzungsvorgänge aus den verschiedensten Gründen erfolgen: Erweiterung des Tätigkeitsfeldes, Erleichterung im Zugang zu Märkten, Beseitigung von Überschußkapazitäten, Deckung größerer Bedürfnisse; finanzielle Gründe und auch manchmal familienrechtliche Gründe können dafür maßgeblich sein. Immer aber wird bei unserer Betrachtung die Frage im Vordergrund stehen müssen, ob der Konzentrationsvorgang zur Monopolisierung des Marktes führt, ob Marktbeherrschung erreicht wird.

Die Meinung, daß Marktbeherrschung sich im Wettbewerb immer wieder auflöst und die Konkurrenz den Aufstieg und Abstieg der Unternehmer selbständig regelt, vereinfacht die Tatbestände in unzulässiger Weise. Folgt man Volkmar *Muthesius* in seinem „Gespenst der wirtschaftlichen Macht“¹, so gibt es keine wirtschaftliche Macht außer der, die vom Staat ausgeht und von ihm entliehen wurde. Wirtschaftliche Macht ist für ihn ein Scheinproblem, ein Gespenst und eine Zwangsvorstellung, die sich in ein Nichts auflöst, wenn man die staatlichen Privilegien beseitigt. Diese These widerspricht den Erfahrungen des wirtschaftlichen Lebens. Versteht man nach Max Weber unter Macht die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen², so ist es absurd, anzunehmen, daß in der Wirtschaft diese Macht nur dann angewandt würde, wenn sie vom Staat verliehen wurde.

Wettbewerb kann sicherlich auch marktbeherrschende Stellungen in Teilbereichen der Wirtschaft entstehen lassen. Ob er auf die Dauer die Aufrechterhaltung einer solchen Stellung ermöglicht, mag fraglich sein (technischer Fortschritt, Ausdehnung der Märkte, Abbau der zwischenstaatlichen Hindernisse), aber schon eine vorübergehende Marktbeherrschung kann, je verbreiteter sie in einer Wirtschaft zugelassen wird, zu beachtlichen gesamtwirtschaftlichen Schäden (Inflationsursache, leistungsfremde Einkommensverteilung, soziale Ungerechtigkeit) führen.

War bisher von den ökonomischen Nachteilen der Konzentration die Rede, so kommt den gesellschaftspolitischen Wirkungen eine ebenso starke Bedeutung zu.

¹ Volkmar *Muthesius*: „Das Gespenst der wirtschaftlichen Macht.“ Frankfurt 1960. S. 9.

² Max Weber: „Gesellschaft und Wirtschaft.“ II. Band. IV. Auflage. Tübingen 1956, S. 531.

Wettbewerb ist nicht nur unter wirtschaftlichen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu sehen. Wettbewerb ist auch gesellschaftspolitisches Instrument, er ist Ausfluß und ökonomischer Ausdruck der individuellen Freiheit.

Das Vorhandensein eines freien, den Wettbewerb tragenden Mittelstandes ist in jeder entwickelten Volkswirtschaft Grundpfeiler der marktwirtschaftlichen Ordnung. Eine Verminderung der rechtlich und wirtschaftlich selbständigen Unternehmen gefährdet nicht nur die freiheitliche Wirtschaftsordnung, sondern zugleich auch die Gesellschaftsordnung als solche.

Für einen breiten Bereich der Wirtschaft, von den sogenannten Leitungsmonopolen (Elektrizität, Gas, Wasser) einmal abgesehen, bedeutet Konzentration die Gefährdung der „Mitte“, der Selbständigen mit kleinen und mittleren Einkommen, mit Eigentum, Verantwortung und den Eigenschaften, ohne die eine freie und geordnete Gesellschaft auf die Dauer nicht existieren kann. So gesehen kann die Konzentration mit Wilhelm Röpke als „die eigentliche Sozialkrankheit unserer Zeit“³ bezeichnet werden. Fragt man, wie dem Konzentrationsproblem im einzelnen begegnet werden kann, so bieten sich allgemeine wirtschaftspolitische neben speziellen wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen an.

Es ist erforderlich, die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf das Ziel der Vermeidung der Konzentration zu koordinieren.

Wir sehen zum Beispiel, daß in der Bundesrepublik das Steuer- und Gesellschaftsrecht die Konzentration fördert. Die deutsche Allphasen-Bruttoumsatzsteuer wird im Rahmen der Harmonisierung der Steuerpolitik in der EWG wohl durch die Nettoumsatzsteuer ersetzt werden. Die Allphasen-Bruttoumsatzsteuer ist es zur Zeit vor allem, die eine starke Konzentrationstendenz auslöst. Je mehr Wirtschaftsstufen ein vertikal konzentriertes Unternehmen in sich vereinigt, um so größer ist durch die Reduzierung der Zahl steuerpflichtiger Tatbestände seine Ersparnis an Umsatzsteuer.

Gleichfalls konzentrationsfördernde Wirkungen hat das Organisationsprivileg, weil dadurch unter bestimmten Voraussetzungen Umsätze zwischen Konzernunternehmen umsatzsteuerfrei bleiben.

Auch das Patentrecht enthält durch das Ausschließlichkeitsrecht Möglichkeiten zur monopolistischen Beherrschung eines Marktes, ebenso wie das geltende Aktienrecht Möglichkeiten, ja Anreize zur Konzentration von Verfügungsmacht enthält.

³ Vgl. Wilhelm Röpke: „Marktwirtschaft.“ In: Die Aussprache (1961). Heft 1, S. 24.

Es erscheint weiter notwendig, die Konzentrationsvorgänge erst einmal in dem nötigen Umfang sichtbar zu machen, zum Beispiel durch Verpflichtung der Konzerne, ihre sachlichen und personellen Beteiligungsverhältnisse offenzulegen.

Bei einer Änderung des GmbH-Rechts sollte die GmbH wegen ihrer fehlenden Publizitätspflicht nicht mehr als Holding-Gesellschaft Verwendung finden.

Zur Konzentrationsabwehr trägt ebenso eine konsequente Liberalisierung des Außenhandels in der freien Welt bei.

Neben diesen indirekten Maßnahmen kann in einer entwickelten Volkswirtschaft kaum auf eine speziell gegen Marktbeherrschung gerichtete Wettbewerbsgesetzgebung verzichtet werden. Es ist interessant zu wissen, daß abgesehen von der belgischen Gesetzgebung, die das Problem des Monopols in der Wirtschaftsordnung schon in den dreißiger Jahren erkannte und zu behandeln versucht, im vergangenen Jahr zwei Untersuchungen der britischen Konservativen Partei erschienen sind, nämlich die Studie eines Komitees der CPC (des sogenannten Butler committees) „Monopoly and the Public Interest“ und „Monopolies and Mergers“, eine Studie der Bow Group innerhalb der britischen Konservativen Partei; beide Studien kommen zu dem Ergebnis, daß die Zeit der Vernachlässigung des Problems, so wie es in der englischen und in der gesamten europäischen Gesetzgebung geschehen ist, vorbei sein muß. Ohne den Wettbewerb als Selbstzweck anzusehen, wird in beiden Studien festgestellt, daß — im übrigen trotz Erlasses des Monopoly and Restrictive Practices Act von 1948 und der Modernisierung dieses Gesetzes im Jahre 1956 — die britische Wirtschaft eher unter zu wenig als unter zu viel Wettbewerb gelitten habe und daß die Konzentrationsfrage zumindest eine potentiell schwerwiegende ist. Beide Studien sind nicht der Meinung, daß die Vorzüge des Monopols die Gefahren der Herabsetzung des Wettbewerbs überwiegen. Und wir stimmen völlig mit der englischen Konservativen Partei überein, wenn in ihren Untersuchungen gesagt ist, daß wenn erst einmal eine Monopolstellung geschaffen ist, es dann zu spät ist, eine wirksame Abhilfe zu schaffen.

Die vorhin erwähnten indirekten Maßnahmen sind zwar geeignet, die Konzentration zu hemmen, aber die Erkenntnis, daß Unternehmenswachstum sich organisch aufgrund echten Leistungswettbewerbs vollziehen oder ein Unternehmenszusammenschluß selbst dann, wenn er zur Marktbeherrschung führt, aus Rationalisierungsgründen dennoch gesamtwirtschaftlich wünschenswert sein kann, erfordert nicht nur eine staatliche Kontrolle des Prozesses, sondern auch Eingriffsmöglichkeiten vor der Entstehung von Machtstellungen und Überwachung und Mißbrauchsaufsicht dort, wo das Entstehen von Macht-

positionen nicht verhindert werden kann. Somit können bei der wettbewerbsrechtlichen Regelung grundsätzlich zwei Wege unterschieden werden: a) die Verhinderung der Bildung von Marktmacht und b) Verhinderung des Mißbrauchs der Marktmacht.

a) Für eine Verbotsregelung bezüglich der Bildung marktbeherrschender Unternehmen liegen nur in USA ausreichende Erfahrungen vor. Entstehen derartige Unternehmen dennoch, so kann nach amerikanischem Recht Aufspaltung oder Entflechtung angeordnet werden. Der Montanunion-Vertrag macht in Art. 66 alle Unternehmenszusammenschlüsse genehmigungspflichtig, wobei die Genehmigung zu versagen ist, wenn der Zusammenschluß auf einem bedeutenden Teil des Marktes zu einer Bestimmung der Preise, zur Kontrolle der Produktion und Verteilung oder einer Verhinderung wirklichen Wettbewerbs führen würde.

Der EWG-Vertrag und das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in seiner geltenden Form bieten dagegen keine Möglichkeit, gegen die Entstehung marktbeherrschender Unternehmen vorzugehen. Wie sich immer wieder gezeigt hat, genügt es zur Sicherung der freiheitlichen Grundlagen unserer Wirtschaft aber nicht, nachträglich Mißbräuche einer derartigen Stellung zu verfolgen, sondern es ist notwendig, Marktbeherrschungen von vornherein zu vermeiden.

b) Bei bereits bestehenden Machtstellungen stellt sich das Problem ähnlich. Sicherlich gibt es unvermeidbare Monopolstellungen, bei denen der Mißbrauchseingriff als einziges Mittel des Gesellschaftschutzes übrig bleibt; in anderen Fällen aber sollte uns die innere Folgerichtigkeit unserer wirtschaftlichen Ordnung dazu zwingen, die Möglichkeit der Auflösung wirtschaftlicher Machtstellungen, das Wiederfunktionsfähigmachen der Märkte, nicht außer Betracht zu lassen. Bisher wird in Europa (mit Ausnahme der erwähnten belgischen Gesetzgebung, bald wohl auch der englischen Gesetzgebung) nur die Mißbrauchsaufsicht angewandt. Sie ist auch in Art. 66 des Montanunion-Vertrages, in Art. 86 des EWG-Vertrages und in § 22 GWB festgelegt. Art. 86 EWG-Vertrag verbietet die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Im § 22 GWB ist der Eingriff auf mißbräuchliche Verhaltensweisen in Verträgen (Preise, Geschäftsbedingungen und Kopplungsverkäufe) begrenzt. Hier wird eine allgemeine Mißbrauchsklausel notwendig sein, die wenigstens die Möglichkeit für intensivere Mißbrauchsaufsicht eröffnet. Auch dann noch wird sie deshalb schwach bleiben, weil Tatbestandsermittlung, Beweisführung und endgültige Abstellung des Mißbrauchs oft mehrere Jahre dauern, während derer

das Ziel der mißbräuchlichen Verhaltensweise oft schon erreicht sein kann.

Die sich ausweitenden Märkte führen bereits jetzt zu einem beschleunigten Wachstum der Unternehmen, in dessen Folge in großer Zahl Konzentrationsvorgänge in Form von Fusionen auftreten werden. Die Entwicklung zu größeren Märkten wird zwar einerseits die Erlangung marktbeherrschender Stellungen erschweren, sie wird aber andererseits die Ungleichgewichtigkeit des deutschen und des EWG-Wettbewerbs wegen der verschiedenen Behandlung von Kartellen und von übrigen Zusammenschlüssen noch stärker hervortreten lassen. Soll der Wettbewerb erhalten bleiben, so werden wir, ganz unabhängig von dem Ergebnis der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Untersuchung über die Konzentration, auch in unserer Volkswirtschaft, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik stärker auf die Bekämpfung der Gefahren wirtschaftlicher Konzentration ausrichten müssen.

Eberhard Günther, Berlin

II.

Herr Präsident *Günther* hat in seinem Referat wettbewerbspolitische Maßnahmen gegen die sogenannte Unternehmenskonzentration angeregt. Er geht dabei möglicherweise so weit, eine Entflechtung bestehender Unternehmenseinheiten zu befürworten. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß ein Teil unserer Unternehmen zu groß, daß die Steigerung der sogenannten Konzentration als gegeben zu betrachten und die Konzentration als solche mehr oder weniger gefährlich ist. Das ist die These.

Wir können uns jedoch nicht darauf beschränken, diese These auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Denn wir sehen uns gleichzeitig und in zunehmendem Maße der gegensätzlichen Frage gegenübergestellt, ob unsere Unternehmen groß genug sind.

Wir müssen uns zunächst fragen, wie es zu dieser Gegensätzlichkeit kommt. Die hauptsächliche Ursache hierfür ist, daß unterschiedliche Bezugsgrößen denkbar sind. Wir können das Phänomen der Unternehmenskonzentration im engen Rahmen der nationalen Volkswirtschaft sehen, im größeren Rahmen des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder sogar unter dem Aspekt der mit der Kennedy-Runde angestrebten weltoffenen Handelspolitik.

Die gewohnte nationale Betrachtungsweise, die in den wirtschaftspolitischen Diskussionen vorherrscht und auf deren Grundlage die Untersuchungen zur Unternehmenskonzentration geführt werden, begnet erheblichen methodischen und praktischen Zweifeln. Sie unterstellt einen abgegrenzten oder jedenfalls abgrenzbaren nationa-

len Markt, in dem jedes in sich sinnvolle Ordnungssystem durchführbar ist, weil der Markt gegen systemwidrige Einwirkungen von außen geschützt werden kann. Diese Voraussetzung ist heute nicht mehr gegeben. Es ist vielmehr das erklärte Ziel der europäischen Gemeinschaften, die Wirtschaftsgrenzen zwischen den sechs Mitgliedsstaaten zu beseitigen und die sechs bislang getrennten Märkte zu einem einheitlichen großen Binnenmarkt zu verschmelzen, wobei auf den Schutz eines einzelnen nationalen Marktes gegenüber Einwirkungen aus anderen Mitgliedsstaaten im Prinzip verzichtet werden muß. Diese Entwicklung zum größeren Wirtschaftsraum ergibt für unser Thema entscheidende Konsequenzen:

Hinsichtlich des Konzentrationsgrades in unserer Wirtschaft ist zunächst festzustellen, daß sich durch die Erweiterung des Marktes auch die Relationen in den Größenordnungen der Unternehmen verändern. Die Vergrößerung des Marktes bewirkt automatisch eine entsprechende Verminderung der relativen Unternehmensgrößen, gemessen am Marktanteil. So wird beispielsweise ein deutsches Unternehmen, das am deutschen Markt mit 25 % beteiligt war, in der EWG auf einen Marktanteil von 5 bis 10 % zurückfallen. Sollte Großbritannien dem Gemeinsamen Markt beitreten, was wir alle anstreben und zu erreichen hoffen, so wird der Marktanteil desselben Unternehmens sogar auf weniger als 5 % herabsinken.

Die durch die europäische Integration geschaffene Wirtschaftseinheit ist in ihrer Größenordnung etwa mit den Vereinigten Staaten vergleichbar, und zwar ohne den Beitritt Englands etwas kleiner, mit England sogar etwas größer.

Es liegt also nahe, auch die Größenordnungen der europäischen und amerikanischen Unternehmen miteinander zu vergleichen. Das führt zu einer erschreckend negativen Bilanz für unsere deutschen Unternehmen. Ich kann Ihnen hierzu einige wenige Beispiele geben:

Von den hundert größten Industrieunternehmen der westlichen Welt kommen allein etwa 70 aus den Vereinigten Staaten und nur knapp 20 aus dem Gemeinsamen Markt. Die 4 größten deutschen Unternehmen liegen in der nach den Umsätzen ermittelten Reihenfolge an 35. (VW), 38. (Siemens), 49. (Daimler) und 59. (Krupp) Stelle. Das größte amerikanische Unternehmen hat einen fast zehnmal so hohen Umsatz wie das größte deutsche Unternehmen (General Motors 14,94 Mrd., VW 1,6 Mrd. US-Dollar). Oder:

Der Kurswert der Aktien einer einzigen amerikanischen Gesellschaft ist größer als der Kurswert aller börsennotierten Aktien der deutschen Aktiengesellschaften zusammen genommen.

Bereits diese wenigen Beispiele zeigen, daß das Wachstum unserer europäischen Unternehmen erheblich hinter der Entwicklung der

der Großunternehmen aus dem Mutterland des Antitrustrechts zurückgeblieben ist. Angesichts des bestehenden Mißverhältnisses zwischen den Größenordnungen der europäischen und amerikanischen Unternehmen bei annähernd gleicher Größe der Märkte wird es Aufgabe unserer Wirtschaftswissenschaft sein, zu prüfen, ob die Größenstruktur unserer Unternehmen, die sich im Rahmen einer nationalen Volkswirtschaft ergeben hat, den Notwendigkeiten des größeren Wirtschaftsraumes der Europäischen Gemeinschaft gerecht wird. Dies ist zunächst eine Frage der internen Wirtschaftsstruktur innerhalb der EWG.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß unsere Unternehmen schon jetzt in einem unmittelbaren Wettbewerbsverhältnis zu den wesentlich größeren und finanzstärkeren Unternehmenseinheiten der Vereinigten Staaten stehen. Das gilt nicht nur für den Wettbewerb auf den Exportmärkten, sondern in gleichem Maße für den Wettbewerb auf dem deutschen oder europäischen Binnenmarkt, wobei zunächst weniger an den unmittelbaren Import als an die zahlreichen Filialgründungen zu denken ist. Allein in Deutschland haben insgesamt etwa 170 amerikanische Großunternehmen Tochtergesellschaften mit eigenen Produktionsstätten errichtet. Wir müssen daher auch das Außenverhältnis der EWG und ihrer Mitgliedsstaaten zu anderen Industriestaaten in den Kreis unserer Erwägungen einbeziehen und dementsprechend die Größenstrukturen unserer Unternehmen zu den sonst vorhandenen Größenordnungen in Beziehung setzen.

Diese kurzen Ausführungen zeigen, in welcher Wettbewerbssituation sich unsere Unternehmen befinden und in welchem Rahmen wir folglich die Unternehmenskonzentration sehen müssen. Ich möchte mich nunmehr mit den Gründen befassen, aus denen sich die Notwendigkeit zur Bildung größerer Unternehmenseinheiten ergeben hat, und damit gleichzeitig die positiven Aufgaben behandeln, die die Großunternehmen in entwickelten Volkswirtschaften zu erfüllen haben.

Die Entwicklung zu größeren Betriebs- und Unternehmenseinheiten ist in erster Linie technisch-funktional bedingt. Die Aufgabe der modernen hochentwickelten und hochindustrialisierten Volkswirtschaft ist, wie es im EWG-Vertrag kennzeichnend umschrieben wird, darauf gerichtet, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität und eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung herbeizuführen. Im Hinblick auf die schon seit Jahren bestehende Vollbeschäftigung können diese Ziele nur durch eine Veränderung der technischen Produktionsverhältnisse, d. h. durch kosten- und arbeitsparende Rationalisierung und Automation erreicht werden. Der wirtschaftliche Fortschritt ist, da wir nicht auf zusätzliche Arbeitskraft ausweichen können, letztlich vom technischen Fortschritt ab-

hängig. Für die Verwirklichung des technischen Fortschritts muß eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein, die natürlich in den einzelnen Branchen unterschiedlich sind. Eine dieser Voraussetzungen kann die Bildung größerer Unternehmenseinheiten sein, und zwar wiederum je nach den Verhältnissen der einzelnen Branchen aus ganz verschiedenen Gründen. Ich möchte hierfür zwei Beispiele angeben:

Ein erstes, bis zu einem gewissen Grade für die gesamte Serienfertigung typisches Beispiel betrifft die Automobilindustrie. Die technisch optimale und kostengünstigste Produktion ist von der Erreichung bestimmter Produktionsziffern abhängig. Nach Untersuchungen amerikanischer Wissenschaftler beträgt das Optimum unter den augenblicklichen amerikanischen Verhältnissen mindestens 600 000 Einheiten pro Jahr. Unterstellen wir dieses Optimalerfordernis, was übrigens nur von einem einzigen europäischen Unternehmen erreicht würde, so ist zur Verwirklichung des technischen Fortschritts, der in der rationellen Serienfertigung besteht, eine entsprechende Unternehmensgröße erforderlich.

Das zweite Beispiel betrifft die chemische Industrie. Hier ist die Entwicklung eines einzigen hochwertigen Erzeugnisses oftmals nur dann rationell und kostengünstig möglich, wenn zugleich eine Vielzahl von chemischen Verbindungen, die sich während des chemischen Entwicklungsprozesses ergeben, in der Produktion mitverwertet wird. Allein dieses technische Element kann Großanlagen und infolgedessen auch Großunternehmen erforderlich machen.

In beiden Fällen sind mit der Produktion regelmäßig hohe Entwicklungs- und Forschungskosten verbunden, die die Leistungsfähigkeit eines mittleren Unternehmens erheblich übersteigen können. Welche Bedeutung die Entwicklungs- und Forschungskosten für die Größenstruktur der Unternehmen haben können, wird auch am Beispiel der Flugzeugindustrie, das kürzlich in der Tagespresse erörtert worden ist, deutlich. Die Bundesregierung hat in diesem Fall die Gewährung eines Darlehens für die Entwicklung neuer Flugzeugtypen von einem vorherigen Zusammenschluß mehrerer Unternehmen abhängig gemacht und diesen Zusammenschluß auch gegen den Willen einiger Beteiligten durchgesetzt.

Ich habe mit diesen Beispielen versucht, Ihnen einige Aspekte der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung aufzuzeigen, die die Bildung größerer Unternehmenseinheiten notwendig erscheinen ließen, und damit gleichzeitig die positiven Aufgaben gekennzeichnet, die unsere größeren Unternehmen im Rahmen der Gesamtwirtschaft zu erfüllen haben. Das rechtfertigt andererseits nicht den Schluß, daß dadurch der Wettbewerb auf dem Markt beseitigt oder der Konzentrationsgrad der Wirtschaft insgesamt gesenkt wird. Ich möchte,

um Ihnen auch diese Feststellung durch praktische Beispiele zu belegen, auf die beiden Beispiele der Automobilindustrie und der Chemie zurückkommen. Wie Sie wissen, hat beispielsweise die Entwicklung des Kunststoffes zu einer erheblichen Belebung des Wettbewerbs geführt und ein Wettbewerbsverhältnis zu vielen Branchen geschaffen, mit denen vorher keinerlei Berührungspunkte bestanden. Gleichzeitig hat die Entwicklung des Kunststoffes eine große Anzahl mittlerer Unternehmen entstehen lassen, die sich mit der Kunststoffverarbeitung befassen. Ebenso hat die Bildung größerer Unternehmenseinheiten in der Automobilindustrie mehrere tausend mittlerer und kleiner Unternehmen entstehen lassen, die Einzelteile vorfertigen und zuliefern. Damit scheint sich automatisch und vielleicht kraft einer inneren Gesetzmäßigkeit eine gewisse Gleichgewichtslage zu ergeben.

In diesem Zusammenhang bedarf der Erwähnung, daß für General Motors allein in den Vereinigten Staaten mehr als 30 000 fremde Betriebe für Dienstleistungen und sonstige Zulieferungen eingesetzt sind, obwohl die Hauptbestandteile der Kraftfahrzeuge sowie Ersatzteile und Zubehör von General Motors hergestellt werden. Die beiden bekannten Untersuchungen von Daimler aus den Jahren 1959 und 1962 zeigen, daß der Stand der Zulieferer dieser Firma von 1954 bis 1960 von rd. 14 000 auf rd. 17 000 anstieg und — was von besonderer Bedeutung ist — ihre Umsätze mit Daimler-Benz sich im gleichen Zeitraum um 216 % erhöhten, während der Umsatz von Daimler „nur“ um 170 % zunahm. Daimler-Benz hat also nicht die mit ihm zusammenarbeitenden Firmen aufgesogen, sondern — wenn man so will — sich in größere „Abhängigkeit“ von ihnen begeben, da ein größerer Anteil der Produktion „nach außen“ verlagert wurde. Umgekehrt sind diese mit Daimler-Benz zusammenarbeitenden Firmen keineswegs von einem Großabnehmer abhängig. Von dem Gesamtumsatz der Zulieferer entfielen nur 12 % auf Daimler-Benz, die übrigen 88 % auf sonstige Abnehmer. Wie stark sich die Dinge im Fluß befinden, zeigt das folgende Beispiel; es offenbart auch, daß wir durchaus nicht auf einer Einbahnstraße zum Großbetrieb einherfahren.

Für die Stahlunternehmen der Nachkriegszeit war es günstiger, über vertikale Tiefengliederung zu verfügen. Viele Vorteile eines solchen Verbundes in der Stahlindustrie lagen auf der Hand: die Ausschaltung oder Eigenvereinnahmung der Zwischengewinne, anfangen von Erz und Kohle bis zu Walzwerkerzeugnissen und deren Weiterverarbeitung; die sichere Belieferung mit Vormaterial, die Abstimmung der Produktionsprogramme aufeinander, die Regelung der Sortenfrage in der Kohle, die Wahl optimaler Losgrößen, Reduzierung der Zwischenlager, Ausnutzung des Energieverbundes, Verringerung der Transportwege durch die Standortlage usw. Es war verständlich

und verständlich, daß die Stahlunternehmen so weit wie möglich diese Vorteile ausnutzten und stärker in vor- und nachgeschaltete Produktionsstufen eindringen. Inzwischen hat sich der Weltstahlmarkt grundlegend gewandelt. Die Vereinigten Staaten liefern die preisgünstigste Kohle. Andere Energiequellen sind im Vormarsch. Fe-reichere Erze kommen aus dem Ausland, das heimische Erz wird teurer und unrentabel, das billigste Roheisen bietet Übersee an, Walzstahl aus dem Ostblock wird zum Teil um 30 bis 40 % unter dem Inlandsniveau auf den deutschen Markt gebracht. Es liegt auf der Hand, daß ein Unternehmen, das nicht vertikal gegliedert ist, diese neuen Vorteile des Welthandels ausnutzen und seine Einsatzstoffe dort kaufen wird, wo sie am billigsten sind. Der vertikal aufgebaute Konzern dagegen muß entweder die relativ überhöhten Kosten seiner Konzernbetriebe in Kauf nehmen und dann vielleicht im Wettbewerb zurückfallen, — oder er muß sich dekonzentrieren. Dies ist keineswegs ein theoretischer Fall, sondern in der Praxis leicht verfolgbar. Von 1960 bis 1963 haben die großen Stahlexporteure der Montanunion, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Exportverluste hinnehmen müssen. In diesen Ländern herrscht der vertikale Stahlverbund vor. Eine Ausnahme bildet allein Holland, das neben der eigenen Erzeugung ständig größere Mengen importiert. Holland kaufte in der letzten Zeit vorwiegend billigen Ostblockstahl und konnte daher als einziges Land der Montanunion im gleichen Zeitraum seine Ausfuhren beträchtlich steigern.

Gerade aus diesem Beispiel folgt, daß bei wachsendem Überangebot nicht integrierte Unternehmen Vorteile aufweisen. Es ist in diesem Zusammenhang immerhin recht interessant, daß diese Tendenz auch von anderer Seite beobachtet wird; so von Günter Sieber, Mitarbeiter beim Weltwirtschaftlichen Institut der Gewerkschaften, der schon für die vergangenen Jahre die Tendenz feststellt, daß stark expandierende Unternehmen in der Bundesrepublik einen abnehmenden, stagnierende Industrien dagegen einen zunehmenden Konzentrationsgrad zeigen. Diese zum Teil gegenläufigen Tendenzen beweisen, daß sich alle diese Dinge im Fluß befinden und daß deshalb nichts verhängnisvoller wäre, als wenn gerade auf diesem Gebiet übereilte gesetzgeberische Maßnahmen auf nationaler oder supranationaler Ebene durchgeführt würden.

Bei der Vielschichtigkeit der volkswirtschaftlichen Strukturen in den entwickelten Ländern unterliegt das Nebeneinander und das Auf und Ab zwischen Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben so dynamischen Regeln, daß mir die Befürchtungen übertrieben zu sein scheinen, daß demnächst alle Klein- und Mittelbetriebe der sog. Konzentration zum Opfer fallen werden. Das haben, wie ich bemerken möchte, auch we-

der *Salin* noch *Hallstein* sagen wollen, als sie darauf verwiesen, daß die technische Entwicklung die Existenz und das weitere Wachstum von Großunternehmen neben Mittel- und Kleinbetrieben nicht nur unabweisbar und unabwendbar, sondern zum Wohl aller geradezu erforderlich macht. Wir sollten deshalb — wie gesagt — bei der gesetzgeberischen Weiterverfolgung dieser Sachen sehr vorsichtig sein. Wenn der Enquête-Bericht, den das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft erstellt, überhaupt einen Sinn haben soll, wird es zweckmäßig sein, ihn vor allen weiteren gesetzgeberischen Erörterungen über dieses Thema abzuwarten. Die verschiedenen Arbeiten über diese Frage sollten eng miteinander verzahnt werden.

Von mancher Seite wird darüber geklagt, daß die Großunternehmen einen Druck auf die Preise ausübten und die Großen den Zulieferern ihre Einkaufskonditionen „aufzwingen“. Nach meinen Feststellungen mögen einige Branchen, insbesondere solche, in denen die Zulieferungen bis zu 70 % des Wertes der Endproduktion ausmachen, auf solche Einkaufsbedingungen angewiesen sein. Es ist aber durchaus nicht in allen Branchen üblich, auch haben sich hieraus bisher keine solchen Unzuträglichkeiten ergeben, daß sie verallgemeinert werden müßten.

Überall herrscht durchaus der Eindruck vor, daß die Bundesrepublik unter den Ländern mit entsprechenden Wirtschaftssystemen keineswegs aus dem Rahmen fällt. Im Gegenteil: gegenüber den Vereinigten Staaten liegt sie in der Größenordnung weit zurück. Mißt man den Konzentrationsgrad nach dem Anteil der Gesamt-Beschäftigtenzahl, den die bedeutendsten 20 % der Arbeitsstätten haben, so ergibt sich, daß der Anteil der oberen 20 % der Betriebe an der gesamten Beschäftigungszahl der Eisen und Metall erzeugenden Industrie ausmacht:

in der Bundesrepublik	89 %
in Frankreich	90 %
in Italien	90 %
in Belgien	87 %

Entsprechende Zahlen ergeben sich bei der chemischen Industrie und vielen anderen Branchen.

Geht man davon aus, daß das Hauptanliegen einer kritischen Haltung gegenüber der Konzentrationsbewegung die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs ist, so wird übersehen, daß sich auch da, wo sogenannte Oligopole um den Markt ringen, die Schärfe des Wettbewerbs den Wettbewerbsmarkt funktionsfähig erhält. Außerdem bedeutet nicht jede zahlenmäßige Erhöhung des Konzentrationsgrades eine Verstärkung einer oligopolähnlichen Situation. Gelingt es nämlich mittleren Unternehmen, in die Spitzengruppe vorzudringen, wird dadurch mitunter ein Teiloligopol in ein in der Spitzengruppe

weniger konzentriertes Oligopol umgewandelt. Aus bloßen Mitläufern werden dadurch potentielle Konkurrenten.

Neben der Vergrößerung des Unternehmens stellt ein weiteres Mittel zur Sicherung einer starken Marktstellung die Produktdifferenzierung dar. Soweit es sich um die Konsumgüterindustrie handelt, geht diese Differenzierung meist mit hohen Werbungs- und Verkaufsaufwendungen einher, während sie im Produktionsmittelbereich mehr durch eine Abstimmung des Produktionsprogramms mit den Konkurrenten gekennzeichnet ist. In beiden Fällen wird von manchen eine Minderung der Preiskonkurrenz befürchtet. Auch dies Argument wiegt jedoch nicht sehr schwer, weil die nun einmal in der Wirtschaft vorhandene Dynamik fortwährende Überlegungen hinsichtlich der Produktdifferenzierung erfordert. Wird in einem Jahr ein Produkt stärker forciert, so braucht dies im nächsten Jahr noch lange nicht der Fall zu sein; die Entwicklung bleibt dauernd im Fluß.

Neben dem Marktanteil und dem Ausmaß der Produktdifferenzierung stellt das dritte Merkmal der Marktorganisation die Schwierigkeit des Eintritts eines neuen Konkurrenten in einen Markt dar. Der führenden Oligopolgruppe ist nun in ihrer Preispolitik schon eine deutliche Schranke gesetzt, wenn der Eintritt des neuen auf keine besonderen Schwierigkeiten stößt. Die führende Gruppe muß dann nämlich ihre Preise unter dem Niveau halten, bei dem ein starker Zustrom neuer Marktteilnehmer einsetzen könnte. Sowohl der tatsächliche Eintritt als auch die Gefahr des potentiellen Eintritts neuer Konkurrenten übt also hier bereits eine Kontrollfunktion aus. — Der Eintritt in einen Markt braucht aber nicht nur durch neugegründete Unternehmungen zu erfolgen; es können sich vielmehr bereits bestehende Unternehmen einen neuen Produktionszweig angliedern. In diesem Falle wird die branchenmäßige Konzentration ab-, die gesamtwirtschaftliche Konzentration vielleicht zunehmen. Doch führt die Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation hinsichtlich des sogenannten Konzentrationsgrades zu keinem klaren Ergebnis; und es ist deshalb notwendig, die Beurteilung sektoral aufzuteilen.

Die Theorie sagt ferner, daß, je stärker die Konzentration fortschreite, desto stärker die Preisbildung am Markt durch innerbetriebliche Verrechnung ersetzt werde. Dies ist nur bedingt richtig und trifft — wenn überhaupt — nur für das Großunternehmen als solches und straff und zentralisiert geleitete Konzerne zu, nicht dagegen für Konzerne, die dezentralisiert verwaltet werden und schon aus diesem Grunde die Lenkungsfunction eines solchen Preismechanismus weder ausüben können noch sie — entgegen vielfach andersgearteten Vorstellungen — tatsächlich ausüben. Dezentralisiert geleitete Unternehmen enthalten sich in der Regel jeglicher Einmischungsbefugnis in die

Preispolitik der ihnen angeschlossenen Unternehmen. Man sollte deshalb nicht durch die Praxis nicht erhärtete Thesen verbreiten und damit den Teufel an die Wand malen, als ob die Lenkungsfunction des Preismechanismus, die sich der planwirtschaftlichen Methode der unmittelbaren Weisung als überlegen gezeigt hat, verloren ginge und die Wirtschaft sich dem Typ einer zentralen Verwaltungswirtschaft mit freier Konsumwahl nähere. Diese Theorie wird durch die Praxis nicht wahrgenommen.

Endlich wird behauptet, daß ein fortgesetzter Konzentrationsprozeß mit einer ständig größer werdenden Diskrepanz zwischen Eigentum und Verfügungsmacht verbunden sei. Man kann jedoch kaum übersehen, daß die Masse der Kleinaktionäre ungeeignet ist, die Geschäftspolitik der Unternehmungen mitzubestimmen, wenn man funktionsfähige Gebilde erhalten und sich nicht in eine heillose Isolierung gegenüber den entsprechenden Gebilden des Auslandes hineinmanövrieren will. Nach meinen eigenen Erfahrungen bestreite ich sehr entschieden, daß mit der Streuung des Eigentums ein potenziierter Machtzuwachs der Vorstände, Aufsichtsräte und Banken einhergehen müsse und einhergegangen sei. Alle diese Gremien einschließlich der Großbanken sind — das hat vielfache Erfahrung gezeigt — in der Regel vernünftige Verwalter fremden Vermögens; sie haben obendrein den Vorzug, mit Sachverstand ausgestattet zu sein. Der turnusmäßige Wechsel in den Vorständen durch Erreichung der Altersgrenze oder eine gesunde Fluktuation von Gesellschaft zu Gesellschaft, das Nachwachsen frischer Kräfte, die Auswahl von Nachwuchspersonlichkeiten zeigen, daß die Befürchtungen einer stärkeren Diskrepanz zwischen Eigentum und Verfügungsmacht unberechtigt sind.

Aus all dem folgt, daß wir uns hüten sollten, um einer wirtschaftspolitischen Theorie willen Eingriffe in das lebendige Leben der Praxis durch immer stärkere Einschaltung der Bürokratie vorzunehmen, ohne daß bisher der Nachweis geführt worden ist, daß etwa vorgekommene Mißbräuche einen gesetzgeberischen Eingriff dringend erforderlich machen.

Wolfgang Pohle, Düsseldorf