

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 250

**Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik –
Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes
gegen Wettbewerbsbeschränkungen**

Von

Dipl.-Pol. Rüdiger Robert



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

RÜDIGER ROBERT

**Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik –
Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen**

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. J. Broermann, Berlin

Heft 250

**Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik –
Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes
gegen Wettbewerbsbeschränkungen**

Von

Dipl.-Pol. Rüdiger Robert



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Robert, Rüdiger

Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik:
d. Beispiel d. Entstehung d. Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen. — 1. Aufl. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1976.
(Volkswirtschaftliche Schriften; H.)
ISBN 3-428-03653-0

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03653 0

Inhaltsverzeichnis

1. Unternehmenskonzentration, Konzentrations- und Wettbewerbspolitik	11
1.1. Unternehmenskonzentration als gesellschaftliches Problem	11
1.1.1. Konzentration, Macht und Herrschaft	11
1.1.2. Die Unternehmenskonzentration	14
1.1.3. Wirkungen und Mißbrauch der Unternehmenskonzentration	16
1.2. Konzentrationspolitik als gesellschaftspolitische Aufgabe des Staates	23
1.2.1. Notwendigkeit und Ziele staatlicher Konzentrationspolitik	23
1.2.2. Hemmungen staatlicher Konzentrationspolitik	24
1.2.3. Zur Systematik des konzentrationspolitischen Instrumentariums	26
1.2.4. Wettbewerbspolitik und konzentrationspolitisches Instrumentarium	28
1.3. Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	30
2. Unternehmenskonzentration und Verfügungsgewalt in der BRD — Materialien zur Vermachtung der Wirtschaft	33
2.1. Stand und Trend der Unternehmenskonzentration	33
2.1.1. Die Konzentration in der Gesamtindustrie	33
2.1.2. Die Branchenkonzentration	44
2.1.3. Die Konzentration aufgrund faktischer Abhängigkeiten — Das Beispiel des Depotstimmrechts	49
2.2. Die Konzentration der Verfügungsgewalt	53
2.2.1. Die institutionellen Voraussetzungen	53
2.2.2. Die Konzentration von Verfügungsgewalt in der Hand von Managern und Großeigentümern	56
3. Historische und wettbewerbstheoretische Grundlagen zur Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	61
3.1. Die Kartellpolitik des Deutschen Reiches	61
3.1.1. Die Phase der Kartellfreiheit	62
3.1.2. Die Phase der staatlichen Mißbrauchsaufsicht	66
3.1.3. Die Phase des Übergangs zur staatlichen Zwangswirtschaft	69
3.1.4. Zur konzentrationspolitischen Bedeutung der Kartellpolitik des Deutschen Reiches	72

3.2.	Das ordoliberaler Wettbewerbskonzept der dreißiger und vierziger Jahre	73
3.2.1.	Die Marktform der vollständigen Konkurrenz	74
3.2.2.	Die ‚Ordnung‘ der Wirtschaft durch den Staat	78
3.2.3.	Freiheit als Abwesenheit von Macht und Herrschaft	82
3.3.	Die Konzentrationspolitik der USA im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945 - 1949	85
3.3.1.	Die wirtschaftliche Entmachtung Deutschlands als Mittel der amerikanischen Sicherheitspolitik	86
3.3.2.	Der wirtschaftliche Wiederaufbau Deutschlands als Mittel der amerikanischen Sicherheitspolitik	89
3.3.3.	Die Reduzierung des konzentrationspolitischen Engagements der USA im westlichen Nachkriegsdeutschland	94
3.4.	Die Anfänge der deutschen Wettbewerbspolitik 1946 - 1949	97
3.4.1.	Die deutsche Opposition gegen den Erlaß des amerikanischen Militärgesetzes No 56	97
3.4.2.	Die Josten-Entwürfe	102
3.4.3.	Wettbewerbs- und Konzentrationspolitik in den Anfängen der sozialen Marktwirtschaft	106
4.	Die Erarbeitung des Regierungsentwurfes zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	111
4.1.	Die rechtlichen Ansatzpunkte für die Erarbeitung des Regierungsentwurfes	111
4.2.	Die Haltung Erhards und der Ministerialbürokratie	115
4.2.1.	Die Haltung Erhards	115
4.2.2.	Die Haltung der Ministerialbürokratie	119
4.3.	Die Erarbeitung der Referentenentwürfe	122
4.3.1.	Phase 1: März 1949 bis November 1949	122
4.3.2.	Phase 2: Dezember 1949 bis April 1950	127
4.3.3.	Phase 3: Mai 1950 bis September 1951	132
4.4.	Von den Referentenentwürfen zum Regierungsentwurf	138
4.4.1.	Die interministeriellen Beratungen über den Entwurf zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	138
4.4.2.	Die Beratungen des Bundeskabinetts über den Entwurf zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	144
4.5.	Die deutsch-alliierten Verhandlungen über den Regierungsentwurf	150
4.5.1.	Zum Kompromißcharakter der alliierten Wettbewerbs- und Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik seit 1949	150
4.5.2.	Änderungsvorschläge der Alliierten zum Regierungsentwurf und Reaktion des Bundeswirtschaftsministeriums	156
4.5.3.	Verlauf und Ergebnis der deutsch-alliierten Verhandlungen über den Regierungsentwurf	161

4.6.	Das wettbewerbsspolitische Engagement der Interessenverbände ..	166
4.6.1.	Die wettbewerbsspolitischen Aktivitäten und Auffassungen der Interessenverbände	166
4.6.2.	Die Argumentation der Interessenverbände	175
4.6.3.	Die Einflußnahme der Interessenverbände auf die Gestaltung des Regierungsentwurfes	181
5.	Das Scheitern des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der ersten Legislaturperiode	186
5.1.	Die Haltung der Parteien	186
5.1.1.	Die Haltung der CDU/CSU	186
5.1.2.	Die Haltung der FDP	191
5.1.3.	Die Haltung der SPD	196
5.2.	Die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	202
5.2.1.	Die Beteiligung des Bundesrates an der Erarbeitung des Regierungsentwurfes	202
5.2.2.	Verlauf und Ergebnis der Beratungen im Wirtschaftsausschuß des Bundesrates	205
5.2.3.	Verlauf und Ergebnis der Beratungen im Plenum des Bundesrates	210
5.3.	Die Behandlung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Bundestag	215
5.3.1.	Die erste Lesung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Bundestag	215
5.3.2.	Die Blockierung des Gesetzesvorhabens im Wirtschaftsausschuß des Bundestages	221
5.4.	Die Einflußnahme der Interessenverbände	229
5.4.1.	Das Ende der ‚Stillhaltepolitik‘	229
5.4.2.	Die Einflußnahme der Interessenverbände auf den Bundesrat	235
5.4.3.	Die Einflußnahme der Interessenverbände auf den Bundestag	237
6.	Die ‚Wiedereinbringung‘ des Regierungsentwurfes zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der zweiten Legislaturperiode	244
6.1.	Der offizielle Beschluß der Bundesregierung zur Wiedereinbringung des Entwurfes zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 13. 6. 1952	244
6.2.	Die Modifizierung des Regierungsentwurfes durch die Verhandlungen des Bundeswirtschaftsministeriums mit dem BDI-Arbeitskreis Kartellgesetz	251
6.2.1.	Der BDI als Sprecher der deutschen Industrie	251
6.2.2.	Die Verhandlungen mit dem BDI-Arbeitskreis Kartellgesetz bis zu ihrem Abbruch am 3. 7. 1954	255

6.2.3.	Wiederaufnahme und Abschluß der Verhandlungen mit dem BDI-Arbeitskreis Kartellgesetz	260
6.3.	Zur Glaubwürdigkeit der Wettbewerbspolitik der Bundesregierung	266
6.4.	Der Zusammenhang von Wettbewerbspolitik und Steuerreform ..	269
7.	Die Erarbeitung der endgültigen Fassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	272
7.1.	Die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	273
7.1.1.	Die Notwendigkeit zur neuerlichen Beratung des Regierungsentwurfes durch den Bundesrat	273
7.1.2.	Verlauf und Ergebnis der Beratungen im Wirtschaftsausschuß des Bundesrates	274
7.1.3.	Verlauf und Ergebnis der Beratungen im Plenum des Bundesrates	279
7.2.	Die Behandlung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Bundestag	286
7.2.1.	Die Ausgangssituation für die Beratungen im Bundestag	286
7.2.1.1.	Der Wunsch nach Forcierung des Gesetzgebungsverfahrens	286
7.2.1.2.	Der Höcherl- und der Böhm-Entwurf	288
7.2.1.3.	Die erste Lesung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Bundestag	291
7.2.2.	Die Ausschlußberatungen	301
7.2.2.1.	Die erste Lesung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Wirtschaftsausschuß	301
7.2.2.2.	Die zweite Lesung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Wirtschaftsausschuß	309
7.2.2.3.	Der Versuch des Rechtsausschusses zur Blockierung des Gesetzesvorhabens	318
7.2.3.	Die Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Bundestag	324
7.3.	Die Zustimmung des Bundesrats zu der vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesfassung	329
7.4.	Die Einflußnahme der Interessenverbände	331
7.4.1.	Die Einflußnahme der Interessenverbände auf den Bundesrat	331
7.4.2.	Die Einflußnahme der Interessenverbände auf den Bundestag	333
8.	Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik — Resümee zur Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Ausblick	344
8.1.	Zum konzentrationspolitischen Gehalt des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	344
8.2.	Die Bedeutung außerökonomischer und ökonomischer Faktoren für die Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	352

8.2.1.	Die Bedeutung außerökonomischer Faktoren für die Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	352
8.2.2.	Die Bedeutung ökonomischer Faktoren für die Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	360
8.3.	Die Bedeutung des wettbewerbs- und konzentrationspolitischen Engagements der Alliierten für die Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	366
8.4.	Die Bedeutung des innenpolitischen Spiels der Kräfte für die Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	369
8.4.1.	Die opponierenden Kräfte	369
8.4.1.1.	Die Innerbereichsopposition	369
8.4.1.2.	Die Opposition der Verbände	375
8.4.2.	Die unterstützenden Kräfte	381
8.5.	Die Reaktion auf die wettbewerbs- und konzentrationspolitischen Erfahrungen mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in den sechziger und siebziger Jahren	386
Literaturverzeichnis	392

Verzeichnis wichtiger Abkürzungen

AHK	= Alliierte Hohe Kommission
Amtl. Mat. z. GWB	= Amtliche Materialien zum GWB
ASU	= Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer
Ausl. Mat. z. GWB	= Ausländische Materialien zum GWB
BDA	= Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	= Bundesverband der Deutschen Industrie
BHE	= Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BJM	= Bundesministerium der Justiz
BKartA	= Bundeskartellamt
BWM	= Bundesministerium für Wirtschaft
BWmi	= Bundesminister für Wirtschaft
BRat	= Bundesrat
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BReg	= Bundesregierung
BTag	= Bundestag
CDU	= Christlich Demokratische Union
CSU	= Christlich Soziale Union
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DIDEG	= Decartelization and Industrial Deconcentration Group
DIHT	= Deutscher Industrie- und Handelstag
DP	= Deutsche Partei
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	= Freie Demokratische Partei
GB	= Gesamtdeutscher Block
GG	= Grundgesetz
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NSDAP	= Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OMGUS	= Office of Military Government of Germany (US)
Priv. Mat. z. GWB	= Private Materialien zum GWB
RA	= Rechtsanwalt
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
USA	= United States of America
VAW	= Verwaltungsamt für Wirtschaft
VRW	= Verwaltungsrat für Wirtschaft
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
WV	= Weimarer Verfassung

1. Unternehmenskonzentration, Konzentrations- und Wettbewerbspolitik

1.1. Unternehmenskonzentration als gesellschaftliches Problem

1.1.1. Konzentration, Macht und Herrschaft

Macht und Herrschaft sind Schlüsselbegriffe in der Politologie und Soziologie. Dennoch ist der erste und augenfälligste Tatbestand, wenn man sich mit diesen Begriffen befaßt, der, daß die Macht- und Herrschaftstheorie in das Gebäude der modernen Sozialwissenschaft nicht solide eingebaut ist¹. Ja, es besteht nicht einmal Einverständnis über die erforderlichen Definitionen².

In der Bundesrepublik wurde dies, wenn man einmal von einigen Wissenschaftlern absieht, in der Zeit nach dem Abschluß der sogenannten Wiederaufbauphase (ca. 1955/56) bis hin zur Mitte der sechziger Jahre nicht als sonderlich schmerzlich empfunden. Man erfreute sich der neu gewonnenen demokratischen Freiheiten und gab sich der Illusion hin, die politisch herrschenden Gruppen, Schichten oder Klassen als herrschende außer Funktion gesetzt zu haben³. Der Glaube an die Existenz und die Vorzüge der nivellierten Mittelstandsgesellschaft war so gut wie unbegrenzt. Gewalt, Manipulation, Ungerechtigkeit und Unterdrückung gehörten der nationalsozialistischen Vergangenheit an oder aber galten als Kennzeichen des anderen Deutschland, der DDR. Historisch gesehen war es die Stunde des Abscheus und der Furcht vor dem Totalitarismus. Die einzig sichtbare Alternative — das parlamentarische System westlicher Prägung mitsamt der sozialen Marktwirtschaft — mehr als wohlwollend kritisch zu hinterfragen, erschien infolgedessen weder notwendig noch opportun⁴.

Die Situation änderte sich mit dem Heranwachsen einer neuen Generation und dem Verebben des Kalten Krieges. Vor allem die Jugend konfrontierte nun Theorie und Praxis, Sein und Sollen, Verfassung und Verfassungswirklichkeit im westdeutschen Teilstaat miteinander. In der Fol-

¹ Vgl. *Hondrich*, Theorie der Herrschaft, 1. Aufl., 1973, S. 8.

² Vgl. *Dahl*, Die politische Analyse, 1973, S. 33 ff.

³ Vgl. *Jaeggi*, Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, 1970, S. 25 f. und S. 39.

⁴ Vgl. *Hondrich*, S. 10 f.

gezeit schälte sich — hervorgerufen durch die teilweise überspitzte Kapitalismuskritik der ‚Neuen Linken‘ — stärker als bislang die Erkenntnis heraus, daß in der zunehmenden Konzentration von Macht und Herrschaft ein zentrales gesellschaftliches Problem für die Bundesrepublik liegt; und zwar insbesondere deshalb, weil durch Konzentrationsprozesse Macht und Herrschaft zur Grundlage willkürlichen Handelns, zur Übermacht, zur mißbrauchten Macht zu werden drohen. Ein deutliches Indiz dafür ist die zunehmende Ballung von Verfügungsgewalt in der Hand sogenannter Teileliten; ein Vorgang, der nicht zuletzt in engem Zusammenhang mit der Herausbildung von Großagregaten im Bereich von Politik und Wirtschaft gesehen werden muß.

Die Wiederentdeckung der sozialen Phänomene Macht und Herrschaft für die Bundesrepublik bedeutete nicht die Lösung der eingangs erwähnten Theorieprobleme. Ebenso kontrovers wie die in dieser Arbeit vertretene Auffassung, daß im Regelfall nicht Macht und Herrschaft an und für sich eine Gefahr darstellen, sondern erst deren Konzentration schädlich zu sein vermag⁵, blieb das Ergebnis der Bemühungen um eine bessere Beantwortung folgender Fragen:

- (1) Was ist unter Macht und Herrschaft zu verstehen?
- (2) Worauf beruhen Macht und Herrschaft?

Zur Klärung der in der ersten Frage angesprochenen begrifflichen Schwierigkeiten erscheint es nach wie vor zweckmäßig, auf Max Weber zurückzugreifen. Durch seinen Versuch, eine stringente und möglichst eindeutige Terminologie mit optimaler empirischer Anwendbarkeit zu verbinden, hat nämlich gerade er der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über Macht und Herrschaft einige bis heute begangene Wege gewiesen. Das schließt nicht aus, daß in der Gegenwart vielleicht mehr noch als früher gewisse Grenzen seines Vorgehens sichtbar geworden sind⁶.

Macht ist für Weber „... jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“⁷. Herrschaft bezeichnet er demgegenüber als einen Sonderfall von Macht, charakterisiert durch „... die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden...“⁸.

Trotz der Bedeutung, die diesen Definitionen zukommt, sollen sie im folgenden nicht unverändert übernommen werden. Sie bedürfen der

⁵ Vgl. dazu auch Abschnitt 1.1.3.

⁶ Vgl. *Strzelewicz*, Herrschaft ohne Zwang? Systeme und Interpretation der Autorität heute, in: Hartfiel (Hrsg.), Die autoritäre Gesellschaft, 1969, S. 22.

⁷ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. neu herausgegebene Aufl., 1956, S. 28.

⁸ Ebd.

Modifizierung, weil sie allzu stark personengebunden sind und damit das Problembewußtsein einer Gesellschaft widerspiegeln, in der noch Personen und nicht Rollen und Organisationen Grundeinheiten des Sozialen waren⁹. Gesehen und berücksichtigt werden muß ferner, daß Macht und Herrschaft internalisiert werden können, also nicht immer in Willensbekundungen ihren Niederschlag finden müssen. Entsprechende soziale Beziehungen sind oftmals nur in einem Interessengegensatz auszumachen, „... der sozusagen jenseits von subjektiv empfundenem Willen und Widerstreben besteht“¹⁰. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist auch das Befehls-Gehorsams-Verhältnis, das den Begriff der Herrschaft bei Weber auszeichnet, zu dem relativ unwichtigen Sonderfall der ‚offenen‘ Herrschaft herabgesunken. Viel wesentlicher im Rahmen des Gesamtphänomens sind die Fälle der ‚verdeckten‘ Herrschaft, in denen — ob nun willentlich oder nicht — Teile der Gesellschaft zu Änderungen in ihren Bedürfnissen gezwungen werden, ohne es wegen der unterschwelligsten Weise, in der dies geschieht, selbst zu bemerken¹¹.

Unter Einbeziehung der hier genannten Kritikpunkte bestimmen wir in Anlehnung an Max Weber und in Übereinstimmung mit K. O. Hondrich als Macht jede Chance, innerhalb eines sozialen Systems die eigenen Interessen auch gegen die Belange anderer durchzusetzen. Herrschaft soll die spezifische Art von Macht genannt werden, die sich aus der Verfügungsgewalt über Positionen mit formal geregelten Entscheidungsbefugnissen ergibt¹².

Was die Frage nach den Grundlagen von Macht und Herrschaft anbelangt, so sind sie durchaus verschieden, mal primär oder gar ausschließlich ökonomischer, dann wieder primär oder gar ausschließlich außerökonomischer Natur. Oftmals läßt sich weder das eine noch das andere mit Sicherheit behaupten. Dann bilden ökonomische und außerökonomische Grundlagen eine analytisch nicht sauber voneinander zu trennende Einheit.

Der Mannigfaltigkeit der Realität nicht gerecht werden Thesen wie die von Hofmann, Herrschaft beruhe auf Herrengewalt an den entscheidenden Wirtschaftsmitteln und werde durch ein System außerökonomischer (politischer, militärischer, rechtlicher usw.) Herrschaftssicherung lediglich ergänzt und vervollständigt¹³. Thesen wie diese stellen zu sehr auf die Bedeutung des Ökonomischen ab und negieren — um nur ein Beispiel zu nennen — die Möglichkeit charismatischer Herrschaft. Besser differenzierend läßt sich mit Weber sagen, nicht jede Herrschaft bedient sich zu ihrer Begründung und Erhaltung ökonomischer Machtmittel.

⁹ Vgl. Hondrich, S. 47.

¹⁰ Ebd., S. 46.

¹¹ Vgl. ebd., S. 15.

¹² Vgl. ebd., S. 36 f.

¹³ Vgl. Hofmann, Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft, 1969, S. 30.