

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 257

Die politischen Auseinandersetzungen
um die Novellierung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Von

Werner Jäckering



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

WERNER JÄCKERING

**Die politischen Auseinandersetzungen um die Novellierung
des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)**

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. J. Broermann, Berlin

Heft 257

Die politischen Auseinandersetzungen
um die Novellierung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Von

Werner Jäckering



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Jäckering, Werner

Die politischen Auseinandersetzungen um die
Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbs-
beschränkungen (GWB). — 1. Aufl. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1977.

(Volkswirtschaftliche Schriften; H. 257)

ISBN 3-428-03756-1

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03756 1

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis wichtiger Abkürzungen	10
1. Einleitung	11
1.1. Zielsetzung	11
1.2. Abgrenzung	12
1.3. Schwierigkeiten bei der Ermittlung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse	14
1.3.1. Die Aktivitäten der Verbände	15
1.3.2. Ziele und Forderungen der Verbände	16
1.3.3. Das Ausmaß der Änderungen staatlicher Entscheidungen	17
1.4. Literatur und Material	19
2. Überblick über die Kartellgesetzgebung bis zum Jahre 1958	21
2.1. Die Wettbewerbsgesetzgebung bis 1945	21
2.2. Die Kartellpolitik der Alliierten nach dem zweiten Weltkrieg ..	22
2.3. Die Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	24
2.3.1. Verlauf der Beratungen in der ersten Phase: 1949 - 1952/53	24
2.3.1.1. Einflußversuche verschiedener Interessengruppen auf die Entwürfe	27
2.3.2. Verlauf der Beratungen in der zweiten Phase: 1952/53 - 1957	30
3. Die Novellierung des GWB von 1965/66 und die Vorarbeiten	38
4. Die politischen Auseinandersetzungen um die „Preisbindung der zweiten Hand“ während der Großen Koalition (1966 - 1969)	41
4.1. Grundvorstellungen der Bundesregierung zur Wettbewerbspolitik	41
4.1.1. Das „neue wettbewerbspolitische Leitbild“	41
4.1.2. Auswirkungen vom „neuen wettbewerbspolitischen Leitbild“ auf das GWB	45
4.1.3. Der Einfluß der Verbände	48
5. Die politischen Auseinandersetzungen um die „Fusionskontrolle“ während der ersten sozial-liberalen Koalition (1969 - 1972)	51
5.1. Bundesregierung und Unternehmenskonzentration	51
5.2. Die Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik	52
5.2.1. Beispiele für horizontale und vertikale Unternehmenskonzentration	53

5.2.2.	Beispiele für diagonale Unternehmenskonzentration	55
5.2.3.	Ursachen für Unternehmenskonzentration	55
5.2.3.1.	Allgemeine Ursachen	55
5.2.3.2.	Spezielle, für die Bundesrepublik zutreffende Ursachen	56
5.2.4.	Daten zur Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik ..	57
5.2.4.1.	Der Konzentrationsprozeß in der Gesamtindustrie	57
5.2.4.2.	Die „großen“ Zusammenschlüsse	62
5.2.4.3.	Kapitalbeteiligungen	62
5.3.	Die Erarbeitung der Referentenentwürfe im Wirtschaftsministerium	67
5.3.1.	Die Vorarbeiten zum Referentenentwurf vom 20. 3. 1970	67
5.3.2.	Der Referentenentwurf vom 20. 3. 1970	73
5.3.3.	Kritik am Referentenentwurf	76
5.3.4.	Die Überarbeitung des Entwurfs vom 20. 3. 1970	77
5.3.5.	Der Referentenentwurf vom 28. 10. 1970	80
5.4.	Die Haltung des Wissenschaftlichen Beirates beim Wirtschaftsministerium und des Sachverständigenrates zur Kartellgesetze- novelle	82
5.5.	Zwischenbilanz	87
6.	Das Bundeskartellamt und seine Vorstellungen zur Kartell- novelle	89
6.1.	Einordnung des Bundeskartellamtes	89
6.2.	Grundeinstellung des Bundeskartellamtes	91
6.3.	Notwendigkeit der Novellierung des GWB aus der Sicht des Bundeskartellamtes	92
6.4.	Einflußnahme des Bundeskartellamtes auf die Gestaltung der Kartellnovelle	95
6.5.	Zwischenbilanz	100
7.	Der Einfluß der Verbände auf die Kartellnovelle	102
7.1.	Die Wirtschaftsverbände	102
7.1.1.	Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	104
7.1.1.1.	Die „Führerrolle“ des BDI	104
7.1.1.2.	Die Vorstellungen des BDI zu den Schwerpunkten der Kartell- novelle	107
7.1.2.	Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT)	113
7.1.3.	Der Markenverband	114
7.1.4.	Die Handelsverbände	115
7.1.4.1.	Der Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels (BGA)	116
7.1.4.2.	Die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE)	117

7.1.5.	Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU)	119
7.1.6.	Das Kreditgewerbe	120
7.1.6.1.	Sparkassen	121
7.1.6.2.	Banken	123
7.2.	Die Gewerkschaften	127
7.2.1.	Der Deutsche Gewerkschaftsbund	127
7.2.2.	Die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG)	130
7.3.	Zwischenbilanz	134
8.	Der Einfluß der Parteien auf die Gestaltung des Kartellgesetzes	136
8.1.	Die SPD	136
8.1.1.	Die grundsätzliche Haltung der SPD zur Wettbewerbspolitik ..	136
8.1.2.	Novellierungsversuche der SPD bis 1969	137
8.1.3.	Jungsozialisten und Kartellnovelle	139
8.1.4.	Das Verhältnis von SPD und Jungsozialisten in der Kartellfrage	140
8.2.	Die F.D.P.	141
8.2.1.	Die Haltung der F.D.P. zur Wettbewerbspolitik	141
8.3.	Die Einwirkungen von SPD und F.D.P. auf das Zustandekommen des Regierungsentwurfs	143
8.4.	Die CDU/CSU	151
8.4.1.	Die Haltung der CDU zur Wettbewerbspolitik	151
8.4.1.1.	Die Einflußnahme der CDU/CSU auf die Neugestaltung des GWB	153
8.4.2.	Das Verhältnis von CDU und CSU in der Diskussion um die Kartellnovelle	157
8.4.3.	Die Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU	159
8.4.4.	Der Wirtschaftsrat der CDU	160
8.4.4.1.	Wirtschaftsrat und Kartellnovelle	161
8.5.	Zwischenbilanz	164
9.	Die Auseinandersetzungen um die Kartellnovelle in den parlamentarischen Gremien	166
9.1.	Der Bundesrat	166
9.2.	Der Bundestag	168
9.2.1.	Die Beratungen im Wirtschaftsausschuß des Bundestages	168
9.2.1.1.	Die Hearings vor dem Wirtschaftsausschuß des Bundestages	168
9.2.1.2.	Die Beratungen zu den Schwerpunkten der Novelle	174
9.3.	Zwischenbilanz (6. Legislaturperiode)	178
10.	Die Auseinandersetzungen in der Zeit von der Sommerpause des Parlaments 1972 bis zur Regierungserklärung Brandts vom 18. 1. 1973	183
10.1.	Die Beratungen der Bundesregierung über besondere Probleme der Kartellgesetznovelle	183

10.1.1.	„Abgestimmte Verhaltensweisen“	183
10.1.2.	„Pressefusionskontrolle“	185
10.2.	Die Vorbereitungen der Parteien auf die Beratungen in der 7. Legislaturperiode	186
11.	Die Auseinandersetzungen in der 7. Legislaturperiode	191
11.1.	Die Beratungen der Kartellnovelle im Bundestag	191
11.1.1.	Die Beratungen der Kartellnovelle im Wirtschaftsausschuß des Bundestages	191
11.1.1.1.	Zweck und Zielrichtung der Verbesserung des Kartellgesetzes ..	192
11.1.1.2.	Beratungen zum Inhalt der Kartellnovelle	193
11.1.2.	Die zweite und dritte Lesung im Bundestag	214
11.2.	Die Behandlung der Kartellnovelle im Bundesrat	218
12.	Die Haltung der Verbände zu den Ergänzungen der Kartellnovelle in der 7. Legislaturperiode	220
12.1.	Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	220
12.1.1.	Die Haltung des BDI zur Bedeutung der Novelle	220
12.2.	Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT)	226
12.3.	Der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA)	228
12.4.	Die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE)	230
12.4.1.	Die Aktivitäten der HDE	230
12.4.2.	Die HDE zur Markenwarenpreisbindung und Verbraucherpreisempfehlung	233
12.4.2.1.	Preisbindung	233
12.4.2.2.	Preisempfehlung	233
12.5.	Der Markenverband	234
12.6.	Der Deutsche Brauer Bund	236
12.7.	Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG)	237
12.8.	Die Verbraucherverbände	239
12.9.	Zwischenbilanz (7. Legislaturperiode)	242
13.	Ausblick	247
13.1.	Die ersten Erfahrungen mit dem neuen Kartellgesetz	247
13.1.1.	Das Bundeskartellamt	247
13.1.2.	Fusionskontrolle	248
13.1.3.	Preisbindung und Preisempfehlung	252
13.2.	Die Auseinandersetzungen um die „Pressefusionskontrolle“	254
13.2.1.	Die erste Phase: Die Erarbeitung des Regierungsentwurfs	256
13.2.1.1.	Senkung der Umsatzgrenzen	256

Inhaltsverzeichnis

9

13.2.1.2. Besonderes materielles Eingriffskriterium	256
13.2.1.3. Präventive Fusionskontrolle	257
13.2.1.4. Auflagenerteilung	258
13.2.2. Die zweite Phase: Die Auseinandersetzungen im Bundestag	261
14. Schlußüberlegungen	267
Anhang	269
Literaturverzeichnis	275

Verzeichnis wichtiger Abkürzungen

AK	= Arbeitskreis
AktG	= Aktiengesetz
ASU	= Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer
BDI	= Bundesverband der Deutschen Industrie
BGA	= Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels
BGH	= Bundesgerichtshof
BKA	= Bundeskanzleramt
BKartA	= Bundeskartellamt
BMI	= Bundesinnenministerium
BMJ	= Bundesjustizministerium
BMWF	= Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen
BMWi	= Bundesministerium für Wirtschaft
BPA	= Bundespresseamt
BR	= Bundesrat
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BReg	= Bundesregierung
BTag	= Bundestag
BWM	= Bundeswirtschaftsminister
CDU	= Christlich Demokratische Union
CSU	= Christlich Soziale Union
DAG	= Deutsche-Angestellten-Gewerkschaft
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	= Deutscher Industrie- und Handelstag
d. V.	= der Verfasser
EG	= Europäische Gemeinschaft
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F.D.P.	= Freie Demokratische Partei
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HDE	= Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels
Jusos	= Jungsozialisten
MinDir	= Ministerialdirektor
MR	= Ministerialrat
OECD	= Organization for Economic Cooperation and Development
Refer. Entw.	= Referentenentwurf
Reg. Entw.	= Regierungsentwurf
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
WW	= Wirtschaftswoche

1. Einleitung

1.1. Zielsetzung

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), von *Erhard* als das „Grundgesetz der Wirtschaft“¹ bezeichnet, sollte dazu beitragen, die ökonomischen Funktionen des Wettbewerbs zu stimulieren und gleichzeitig für die Aufrechterhaltung eines möglichst großen wirtschaftlichen Freiheitsbereiches als ökonomisches Gegenstück zur parlamentarischen Demokratie zu sorgen². Im Mittelpunkt des Gesetzes stand das Verbot von Kartellen und wettbewerbsbeschränkenden Praktiken. Dieses Prinzip bewährte sich im Laufe der Jahre. Die ebenfalls im Gesetz geregelte Kontrolle des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht durch marktbeherrschende Unternehmen blieb dagegen weitgehend unwirksam. Gar nicht vorgesehen war im Gesetz die Möglichkeit, das Entstehen wirtschaftlicher Macht durch Unternehmenszusammenschlüsse zu verhindern³.

Diese Tatsache veranlaßte sowohl die Bundesregierung als auch die SPD-Fraktion, im Jahre 1964 dem Bundestag Änderungsvorschläge vorzulegen. Aus beiden Entwürfen entstand das Gesetz zur Änderung des GWB vom 15. 9. 1965⁴.

Die Novellierungsvorschläge des Wirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1968, die hauptsächlich eine Neuregelung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen und der Zulassungsverfahren für vertikale Preisbindungen bei Markenwaren vorsahen, konnten nicht zur Regierungsvorlage gemacht werden, da es im Kabinett zu Meinungsverschiedenheiten in der Preisbindungsfrage gekommen war und das Ende der Legislaturperiode bevorstand⁵.

Die Diskussion um eine Verschärfung des GWB wurde in den nächsten Jahren verstärkt fortgesetzt. In der 6. Legislaturperiode stand die Verabschiedung einer Neufassung des Kartellgesetzes mit dem Schwer-

¹ Vgl. Kurzprotokoll der 183. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik des 1. Deutschen Bundestages vom 11. 2. 1953 — Anlage Amtl. Mat. zum GWB, S. 2.

² Vgl. Günther, E.: Wettbewerbspolitik in einer freien Gesellschaft, in: WuW 1964, S. 117/18.

³ Vgl. Kapitel 2.

⁴ Vgl. Kapitel 3.

⁵ Vgl. Kapitel 4.

punkt „Fusionskontrolle“ kurz vor dem Abschluß; doch die Auflösung des Bundestages am 22. 9. 1972 ließ den Regierungsentwurf zunächst wieder in den Schubladen verschwinden⁶.

Am 14. 6. 1973 verabschiedete der Bundestag endlich mit den Stimmen der Opposition ein neues Kartellgesetz, das sowohl die Fusionskontrolle als auch die Aufhebung der Preisbindung vorsah⁷.

In der vorliegenden Arbeit soll nun versucht werden, den Entstehungsprozeß der Kartellnovelle von 1973 wiederzugeben.

Daher ist vorgesehen,

- die Gründe für die Initiative des Wirtschaftsministeriums zu untersuchen⁸ und
- die Reaktionen und Einflußmöglichkeiten auf die Initiative des Wirtschaftsministeriums aufzuzeigen, die ausgingen von
 - den Parteien und Fraktionen im Bundestag⁹,
 - den parlamentarischen Gremien (Bundestag und Bundesrat)¹⁰,
 - dem Bundeskartellamt¹¹,
 - den Wirtschaftsverbänden¹² und
 - den Gewerkschaften¹³.

Um die Kritik an den Entwürfen besser verstehen zu können, ist es unerlässlich,

- die Entwürfe im Einzelnen darzustellen¹⁴ und
- auf die grundsätzliche Haltung der Parteien und Interessenverbände zu Fragen der Wirtschafts- bzw. Wettbewerbspolitik einzugehen¹⁵.

1.2. Abgrenzung

Im Rahmen dieser Arbeit können nicht alle anstehenden Probleme behandelt werden. Eine Abgrenzung ist daher notwendig.

Den zeitlichen Rahmen dieser Arbeit bildet die Zeit von der ersten Novellierung 1965/66 bis zur Verabschiedung der Kartellnovelle am 14. 6. 1973.

⁶ Vgl. Kapitel 5. - 9.

⁷ Vgl. Kapitel 10. - 11.

⁸ Vgl. Kapitel 4. und 5.

⁹ Vgl. Kapitel 8.

¹⁰ Vgl. Kapitel 9. und 11.1.

¹¹ Vgl. Kapitel 6.

¹² Vgl. Kapitel 7. - 7.1., 6.2., 12. - 12.6. und 12.8.

¹³ Vgl. Kapitel 7.2. und 12.7.

¹⁴ Vgl. Kapitel 5.

¹⁵ Vgl. Kapitel 8.1. - 8.4.

Die Auseinandersetzungen um das GWB in den fünfziger Jahren werden in einem kurzen Überblick dargelegt¹⁶.

Inhaltlich orientiert sich diese Arbeit an den jeweiligen Schwerpunkten der verschiedenen Novellen:

- Mit dem Novellierungsentwurf von 1968 wurde versucht, die Preisbindung der zweiten Hand abzuschaffen.
- Die Novellierungsvorschläge des Wirtschaftsministeriums von 1970 sahen eine Reihe von Änderungen vor:
 1. Einführung einer vorbeugenden Fusionskontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (§ 24 bis 24 b);
 2. Verbesserung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (§§ 22 und 26 Abs. 2);
 3. Erleichterungen der leistungssteigernden Kooperation kleiner und mittlerer Unternehmen (§ 5 b);
 4. Erweiterung der Mißbrauchsaufsicht über Ausschließlichkeitsverträge (§ 18);
 5. Verbesserung des Boykottverbots (§ 26 Abs. 1);
 6. Einführung eines objektiven Feststellungsverfahrens (§ 37 a);
 7. Freistellung von Konditionsempfehlungen (§ 38 Abs. 2 Satz 3);
 8. Regelung der sofortigen Vollziehbarkeit kartellbehördlicher Verfügungen (§ 63 a).

In der 6. Legislaturperiode waren lediglich die Punkte 1 - 3 von Bedeutung. Die Darstellung der Auseinandersetzungen in dieser Zeit wird sich somit auf die drei folgenden Problembereiche konzentrieren:

1. Einführung einer präventiven Fusionskontrolle;
 2. Verbesserung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und
 3. Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen.
- Diese drei Bereiche waren auch in der 7. Legislaturperiode von zentraler Bedeutung. Hinzu kamen aber jetzt noch Bestimmungen über:
1. die Verschärfung der Mißbrauchsaufsicht über Preisempfehlungen für Markenwaren;
 2. das Verbot der Preisbindung der zweiten Hand und
 3. das Verbot der „abgestimmten Verhaltensweisen“.

¹⁶ Vgl. Kapitel 2.