

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Christian Hacke

Die ost- und deutschland-
politische Argumentation
der CDU/CSU seit 1973

Rüdiger Robert

Unternehmenskonzentration
und Wettbewerbspolitik
in der Bundesrepublik

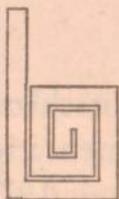
B 34-35/75

23. August 1975

Christian Hacke, Dr. phil., Dipl. Pol., Studium der Soziologie und Politischen Wissenschaften in Freiburg und an der FU Berlin; 1973 Lehrbeauftragter an der FU Berlin, seit 1974 an der Universität Bonn, Seminar für Politische Wissenschaften.

Veröffentlichungen u. a.: Die ost- und deutschlandpolitische Konzeption der parlamentarischen Opposition des 6. Deutschen Bundestages im Spannungsfeld zwischen Adaption und Alternative, in: Egbert Jahn, Volker Rittberger (Hrsg.), Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen, Opladen 1974; Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969, Köln 1975.

Rüdiger Robert, geb. 1945, Dipl.-Pol., Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der FU Berlin und an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1971 Assistent am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Münster.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die ost- und deutschlandpolitische Argumentation der CDU/CSU seit 1973

Vorbemerkung

Bei einer Untersuchung der ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen der parlamentarischen Opposition seit 1972 ist eine gewisse Skepsis angebracht:

- Der Zeitraum und die Thematik sind noch so gegenwärtig, daß eine empirisch abgesicherte Analyse kaum möglich scheint.
- Die fortgesetzte Aktualität des Untersuchungsgegenstandes erschwert dessen abgewogene Wertung.
- Der verfassungspolitisch bedingte Primat der Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt ¹⁾ und das Schwinden grundlegender außenpolitischer Optionen für die Bundesrepublik werfen die Frage auf, ob eine Untersuchung der außenpolitischen Konzeptionen der CDU/CSU von erkenntnistheoretischem Nutzen sein kann.

Andererseits stellt das Thema unter der übergreifenden Problemstellung „Außenpolitik und Oppositionspartei“ neben seinem aktuellen Reiz auch eine methodologische Herausforderung dar, denn das Bezugsmuster Außenpolitik und parlamentarische Opposition hat in der Politikwissenschaft bisher nur einen verhältnismäßig geringen Aufmerksamkeitsgrad erreichen können ²⁾. Dies ist bedauerlich, denn die Existenz einer funktionsfähigen Opposition ist das herausragendste Merkmal der freiheitlichen Demokratie ³⁾.

¹⁾ Vgl. hierzu: Hans W. Baade, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1962.

²⁾ In diesem Zusammenhang sei folgende Arbeit erwähnt: Abraham Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, Opladen 1968. Um ein erstes methodologisches Bezugsmuster bemühte sich: Heino Kaack, Opposition und Außenpolitik. Vorüberlegungen zur Analyse dieses Bezugssystems, in: Die Anachronistische Souveränität, PVS Sonderheft 1/1969, hrsg. von E. O. Czempiel, Köln 1969, S. 224—249.

Mit freundlicher Genehmigung des Verlages Wissenschaft und Politik, Köln, wird aus dem in Kürze erscheinenden Buch „Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969“ das Schlußkapitel als Vorabdruck veröffentlicht.

Im folgenden soll nun untersucht werden, wie die CDU/CSU ihre Rolle als Opposition auf dem Feld der Ost- und Deutschlandpolitik versteht und welche Konsequenzen sich daraus für die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und für das politische Selbstverständnis der Unionsparteien ergeben.

Die eindeutige Niederlage in der Bundestagswahl 1972 verbannte die CDU/CSU weiter bis 1976 auf die Oppositionsbänke, und nur kurze Zeit später, am 9. Mai 1973, legte der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Barzel sein Amt nieder, nachdem am Vortag die Mehrheit der Fraktion seiner Empfehlung, dem Gesetzentwurf über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen zuzustimmen, nicht gefolgt war, sondern den Entwurf mit 101 zu 93 Stimmen abgelehnt hatte. So wie es Barzel fast genau ein Jahr vorher nicht gelungen war, seine Fraktion für die Ostverträge zustimmungsbereit zu machen, so scheiterte er nun zum zweiten Mal daran, seine Fraktion in einer kardinalen Frage zur Ost- und Deutschlandpolitik zu einem Ja zu bewegen. Aber Barzel zog noch eine weitere Konsequenz. Eine Woche später teilte er dem Präsidium der CDU mit, daß er auch auf den Parteivorsitz verzichte.

Als am 17. Mai 1973 die Bundestagsfraktion der CDU/CSU mit 131 gegen 84 Stimmen Karl Carstens zum neuen Vorsitzenden wählte und als am 12. Juni der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Helmut Kohl, zum neuen Parteivorsitzenden gewählt wurde, wurden innerhalb eines Monats die beiden wichtigsten Führungspositionen der CDU in Partei und Fraktion neu besetzt und die Personalunion von Partei- und Fraktionsvorsitz wieder aufgehoben.

³⁾ „... the existence of an opposition party (is) the most distinctive characteristic of democracy itself.“ Robert Dahl, ed., Political Opposition in Western Democracies, New Haven 1966, p. XVI.

Seit der Übernahme des Parteivorsitzes hat Helmut Kohl zusammen mit seinem Generalsekretär Biedenkopf die CDU für liberale Wählerschichten geöffnet und gesellschaftspolitische Impulse entwickelt, wie der Bundesparteitag in Hamburg 1973 dokumentierte⁴⁾. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß die Beschlüsse von Hamburg bisher nicht in befriedigendem Maß in parlamentarische Initiativen umgesetzt werden konnten⁵⁾.

Was hat die CDU/CSU aber im außenpolitischen, speziell ost- und deutschlandpoliti-

schen Bereich geleistet, und wie kann man die folgende Forderung eines führenden Außenpolitikers der CDU interpretieren, der erklärte: „Wer die Außenpolitik der Regierung insgesamt als eine Politik in Richtung sozialistische Volksfrontpolitik ansieht, der wird auch auf gesellschaftspolischem Gebiet die totale Konfrontation suchen. Die Union kann nicht die Gesellschaftspolitik von morgen mit der Außenpolitik von gestern koppeln. Deshalb gehört zur Neubestimmung der Union auch eine Neubestimmung in den außenpolitischen Fragen“⁶⁾?

1. Die Haltung der CDU/CSU zum Grundvertrag

Bei der Entscheidung über den Grundvertrag stellte sich für die CDU/CSU die Frage, wie sie die deutschen, die europäischen und die internationalen Implikationen, die dem Grundvertrag innewohnen, bewerten würde. Es ging also darum, wie die CDU/CSU den mit dem Grundvertrag erreichten Grad an Freizügigkeit in Relation dazu bewertet, daß die DDR und die Bundesrepublik Deutschland in die UNO einziehen und damit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die westliche Welt nichts mehr im Wege steht.

Die überwältigende Mehrheit der CDU/CSU lehnte den Grundvertrag ab, weil sie zu der Auffassung gelangt war, daß der Grad der Aufwertung im Außenverhältnis der beiden Staaten in Deutschland zugunsten der DDR einem nicht befriedigenden Grad der Normalisierung des Innenverhältnisses entspricht⁷⁾.

Im einzelnen brachte die Union folgende Hauptargumente:

1. Der Grundvertrag sei unter Zeitdruck abgeschlossen und zeichne sich durch eine

schlechte Verhandlungsführung der Bundesregierung aus⁸⁾.

2. Der Vertragstext sei doppeldeutig. „Nicht die Sprache der Doppeldeutigkeit und der Verschleierung, sondern die Kunst der Ausleuchtung, der Klarheit und Eindeutigkeit hätte angewandt werden müssen.“⁹⁾

3. Das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung im Grundvertrag sei unausgewogen¹⁰⁾.

4. Dem Grundvertrag fehle der Bezug zur Einheit der Nation¹¹⁾.

5. Die wenigen menschlichen Erleichterungen seien unzureichend und völkerrechtlich unzulänglich abgesichert¹²⁾.

6. Ein deutlicher Friedensvertragsvorbehalt fehle¹³⁾.

Darüber hinaus warfen CDU und CSU der Bundesregierung vor, daß sie sich in den Verhandlungen beim Grundvertrag das Gesetz des politischen Handelns habe aus der Hand nehmen lassen. So habe die Bundesregierung im Vertragstext politische Vorleistungen er-

⁴⁾ Vgl. hierzu: Protokoll des 22. Bundesparteitages in Hamburg, 18.—20. November 1973, Bonn 1973.

⁵⁾ Vgl. hierzu: Rede des Bundesvorsitzenden der Jungen Union, Mathias Wissmann, auf dem Deutschlandtag der JU in Lahnstein am 4. 10. 1974.

⁶⁾ Walther Leisler Kiep, Christlich-demokratische Perspektiven einer Außenpolitik der Bundesrepublik, in: SONDE, 2/73, S. 41.

⁷⁾ „Ich bin immer der Meinung gewesen, daß eine Anpassung ... an die sich verändernde Weltlage notwendig wäre. Aber ich habe mir doch nicht vorgestellt, daß man diese Positionen Hals über Kopf und ohne irgendeine vernünftige Gegenleistung aufgeben würde.“ Karl Carstens, zit. nach: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 14. Sitzung, 15. 2. 1973, S. 553 B.

⁸⁾ „Wir glauben, daß dieser Vertrag flüchtig, unter Zeitdruck ausgearbeitet und schlecht ist ... Diese Bundesregierung hat den Standpunkt des freien Deutschlands in diesem Vertrag ungenügend durchgesetzt.“ Rainer Barzel am 15. 2. 1973 vor dem Deutschen Bundestag, zit. nach: Texte zur Deutschlandpolitik, hrsg. vom Ministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bd. 12, S. 150.

⁹⁾ Franz Josef Strauß am 9. 5. 1973 vor dem Deutschen Bundestag, zit. nach: Texte zur Deutschlandpolitik, hrsg. vom Ministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bd. 12, S. 328.

¹⁰⁾ Ebd.

¹¹⁾ Siehe Barzel, a. a. O.

¹²⁾ Ebd.

¹³⁾ Ebd.

bracht, während alle Gegenleistungen der DDR durch unzulängliche Abmachungen, Erklärungen und mündliche Vereinbarungen oder als ‚Kann-Bestimmungen‘ im Vertrag manipulierbar bleiben ¹⁴⁾).

Viele dieser Warnungen und Befürchtungen der CDU/CSU wurden schneller als erwartet Wirklichkeit: Am 5. November 1973 kündigte das Finanzministerium der DDR die Verdoppelung des Mindestumtauschsatzes von Zahlungsmitteln für Besucher aus nichtsozialistischen Staaten in die DDR auf 20 DM an.

Gegen diese Neuregelung, die vom 15. November 1973 an Gültigkeit erlangte und die erst im Dezember 1974 zum Teil unter problematischen Bedingungen im wesentlichen rückgängig gemacht wurde, haben damals Bundeskanzler Brandt und der Regierende Bürgermeister von Berlin energisch protestiert.

Die Verdoppelung der Mindestumtauschquote hätte aber von der Bundesregierung ohne Zweifel stärker und schärfer verurteilt werden müssen, denn so entstand in weiten Teilen der Bevölkerung der Eindruck, als ob die Bundesregierung gegenüber der DDR eine Politik der Leisetreterei betreibe.

Die Opposition hat dann auch zu Recht die Bundesregierung an ihre Pflicht erinnert, die DDR mit entsprechenden diplomatischen, rechtlichen und politischen Mitteln anzuhalten, die vertraglichen Grundlagen der Entspannungspolitik zu gewährleisten ¹⁵⁾. Es ist eine schwer zu beantwortende Frage, ob und bis zu welchem Grad die Bundesregierung entsprechende Mittel hätte anwenden sollen, damit die DDR die vertraglich vereinbarten Grundlagen der Entspannung, wie den Verkehrsvertrag und Grundvertrag, ohne Abstriche einhält.

Denn während es in der ersten Phase der Deutschlandpolitik bis zum Abschluß des Grundvertrages darum ging, das erforderliche vertragliche Instrumentarium für eine erfolgreiche Ost- und Deutschlandpolitik zu schaffen, wurde danach die Verwirklichung der Ziele für die Bundesregierung immer diffiziler. Während die DDR ihr Hauptziel, den Beitritt zur UNO, bereits erreicht hatte, versuchte die Bundesregierung nun in langwierigen Verhandlungen in den Folgeverträgen diejenigen menschlichen Erleichterungen zu erreichen, die entweder im Grundvertrag

nicht verankert werden konnten oder auch erst nach Abschluß des Grundvertrages ausgehandelt werden sollten. Der Bundesregierung war es offensichtlich nicht immer gelungen, die nun vorhandenen mannigfaltigen Vertragsgrundlagen zu koordinieren und in einer umfassenden Strategie gegenüber der DDR effektiv anzuwenden.

Ohne Zweifel hatte seit der Jahreswende 1973/74 eine Ernüchterung in der Ost- und Deutschlandpolitik eingesetzt. Nach dem Elan der ersten drei Jahre begann nun eine Phase der Stagnation und zeitweilig der Resignation, weil die DDR durch neue Gesetzgebungsakte viele mit der Bundesregierung getroffene Abmachungen verwässerte.

Die DDR-Regierung reagierte somit in der Deutschlandpolitik weniger mit der erhofften Kooperation, sondern vielmehr mit Abgrenzung. Diese Entwicklung fand ihren vorläufigen Höhepunkt am 27. September 1974, als zehn Tage vor dem 25. Jahrestag der DDR-Gründung die Revision der DDR-Verfassung beschlossen wurde ¹⁶⁾. Zu Recht betont in diesem Zusammenhang der außenpolitische Sprecher der CDU, daß „nicht durch Gesetzlerlaß über den Fortbestand der deutschen Nation und über Deutschland entschieden wird, sondern allein das deutsche Volk nur in freier Wahl, in Selbstbestimmung und ohne Bevormundung über seine Zukunft entscheiden kann“ ¹⁷⁾.

Diese Aussage kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die DDR-Regierung eine weitere gravierende Abgrenzung praktiziert hat.

Die widersprüchliche Entwicklung in der Deutschlandpolitik nach Inkrafttreten des Grundvertrages, die sich teilweise in einer unübersehbaren Negativbilanz in punkto Freizügigkeit niederschlägt, scheint die Ablehnung des Grundvertrages durch die CDU/CSU im Mai 1973 zu rechtfertigen.

Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß als direkte Folge des Verkehrsvertrages, des Grundvertrages und des Berlin-Abkommens eine gewisse, wenn auch noch unzureichende Zunahme der innerdeutschen Kommunikation eingetreten ist. Von West

¹⁶⁾ Vgl. hierzu: Dokumentation: Verfassung der DDR. Synopse der Fassungen vom 9. 4. 1968 und 7. 10. 1974, in: Deutschland Archiv 11/74, S. 1188—1224.

¹⁷⁾ Walther L. Kiep, 25 Jahre DDR und ihre Bedeutung für Deutschland, in: DA 11/74, S. 1145.

¹⁴⁾ Ebd.

¹⁵⁾ Siehe: Walther Leisler Kiep, Ende der Illusionen?, in: Rheinischer Merkur, 29. 3. 1974, S. 2.

nach Ost sind die Reisemöglichkeiten erleichtert worden. Dabei stieg die Zahl der Reisen in die DDR und nach Ost-Berlin von knapp 2,8 Millionen im Jahr 1971 auf knapp 7 Millionen im Jahre 1973. Die Zahl der Telefongespräche stieg von 0,7 Millionen im Jahre 1970 auf 5,8 Millionen im Jahre 1973¹⁸⁾. Seit Einführung der Verdoppelung der Zwangsumtauschgebühren ist die Zahl der Mehrtagereisen in die DDR und nach Ost-Berlin allerdings um ca. 50 % zurückgegangen.

In umgekehrter Richtung reisten in dringenden Familienangelegenheiten vom November 1972 bis Oktober 1973 immerhin 47 447 DDR-Bürger in die Bundesrepublik Deutschland, während im gleichen Zeitraum die Rentnerreisen in die Bundesrepublik um 19,2 % angestiegen sind.

Auch wenn es heute noch zu früh ist, eine umfassende und ausgewogene Bilanz zu ziehen, so darf nicht übersehen werden, daß es trotz der krampfhaften Bemühungen der DDR-Regierung um Abgrenzung im Vergleich zu früheren Jahren zu mehr Freizügigkeit und Kommunikation gekommen ist, ja, „in gewisser Weise sind die derzeitigen Schwierigkeiten ein Beweis dafür, wie erfolgreich diese Politik in den letzten drei, vier Jahren gewesen ist“¹⁹⁾.

Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß, an den Maßstäben gemessen, die in den 20 Punkten von Kassel niedergelegt wurden, die Deutschlandpolitik der Bundesregierung nur teilweise erfolgreich war:

1. Die DDR richtet ihre Politik nicht auf die Einheit der Nation aus, wie es die Bundesregierung wünscht. Dies ist nicht Schuld der Bundesregierung, aber es erhebt sich die Frage, ob die Regierung Brandt/Scheel nicht von Anfang an in ihrer Deutschlandpolitik eine Illusion zu verwirklichen suchte, nämlich die Einheit der Nation vertraglich mit der DDR festzumachen. Der Vorwurf der sechziger Jahre der SPD gegen die CDU/CSU, daß die CDU/CSU Ziele verfolge, die nicht verwirklicht werden könnten, dieser Vorwurf trifft nun die SPD selber. Im Grundvertrag konnte die Einheit der Nation nicht verankert werden.

¹⁸⁾ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 7/2679 — betr. Deutschlandpolitik, Dt. Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/2934 vom 6. 12. 1974, S. 3.

¹⁹⁾ Dettmar Cramer, Zwischen Kollision und Kooperation, in: DA 2/74, S. 118.

2. Ohne Zweifel ist es seit Inkrafttreten des Grundvertrages zu mehr menschlichen Begegnungen gekommen, andererseits hat die Bundesregierung aber einen Vertrag unterzeichnet, in dem der Komplex Freizügigkeit weniger im Vertragstext selber als vielmehr in den Begleittexten des gesamten Vertragswerkes in sogenannten ‚Kann-Bestimmungen‘ lückenhaft vereinbart wurde.

Damit ist der DDR die Möglichkeit geblieben, menschliche Erleichterungen nach ihrem eigenen Gutdünken zu gewähren oder zu verbieten.

3. Die Bundesregierung hat betont, daß die Rechte und Vereinbarungen der Vier Mächte über Berlin und Deutschland ‚als Ganzes‘ von einem Vertrag mit der DDR unberührt bleiben.

In den entsprechenden Vertragstexten ist aber von den alliierten Rechten der Vier Mächte über Berlin und Deutschland ‚als Ganzes‘ keine Rede mehr.

4. In Sachen Freizügigkeit, Familienbesuchen, individuellem Tourismus und Zusammenarbeit auf den Gebieten des Verkehrs-, Post- und Fernmeldewesens, des Informationsaustauschs, der Wissenschaft, Erziehung und Kultur, des Umweltschutzes und des Sports ist die Bilanz unterschiedlich.

Wenn man die 20 Punkte und andere Erklärungen der Bundesregierung zum alleinigen Maßstab der Bewertung der Deutschlandpolitik nimmt, so hat die Union mit ihrem Argument recht, daß der eigene hohe Erwartungshorizont der Regierung Brandt nicht vollständig erreicht werden konnte.

Wenn man aber andererseits in Rechnung stellt, daß die Einheit der Nation realpolitisch weniger durch völkerrechtliche Abmachungen als vielmehr nur dann gewährleistet werden kann, wenn das Kommunikationsgefälle zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland verringert wird, so konnte die Bundesregierung mit ihrer Vertragspolitik einen Teil der Erwartungen einlösen, denn seit 1969 haben sich die Kontakte, wenn auch unter Schwierigkeiten, verstärkt.

Ein weiteres breites Feld für konkrete Verbesserungen wird in den Folgeverträgen ausgehandelt.

Insgesamt gesehen hat die SPD/FDP-Regierungskoalition seit 1969 mit der DDR 17 Verträge, Abkommen und Vereinbarungen

getroffen²⁰⁾. Gegenwärtig sind fünf weitere regelmäßige Verhandlungsrunden anhängig; dies sind die Transit-, die Verkehrs- und die Grenzkommision sowie die Expertengruppe „grenznaher Verkehr“ und die Verhandlungen auf dem Gebiet des Handels zwischen der Treuhandstelle für den Interzonenhandel mit dem Ministerium für Außenhandel der DDR.

In weiteren sieben Verhandlungsrunden werden die Folgeverträge erarbeitet. Der Senat von Berlin hat zusätzlich mit der Regierung der DDR bereits zehn Vereinbarungen abgeschlossen, weitere neun werden derzeit ausgehandelt.

Diese Zahlen beweisen noch nicht, daß die Formalisierung der Beziehungen bereits mit einer Normalisierung gleichgesetzt werden kann. Eine verstärkte Formalisierung bildet aber die Grundlage für eine dauerhafte und unwiderrufliche Perspektive der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.

Die DDR zeigt sich dabei primär dort verhandlungsbereit, wo sie sich finanzielle und politische Vorteile erhofft. Sie ist aber zurückhaltend, wo mehr Freizügigkeit vertraglich festgelegt werden soll. Eine Bilanz der Folgeverträge wird folglich erst dann möglich sein, wenn alle Verträge und Vereinbarungen vollständig ausgehandelt und in Kraft getreten sind.

Mit Norbert Blüm, Karlheinz Hornus und Josef Klein stellte sich Walther Leisler Kiep gegen die überwiegende Mehrheit seiner Fraktion und stimmte dem Grundvertrag zu. Damit drückte diese Gruppe das aus, was viele ihrer Parteifreunde vielleicht nur denken.

Weil die Bundesregierung sich im Grundsatz mit ihrer Ost- und Deutschlandpolitik in weitgehender Übereinstimmung mit den westlichen Verbündeten befindet und die Mehrheit der Bürger bei uns diese Politik prinzipiell für richtig hält, kann es für die Union in der Deutschlandpolitik kaum eine Alternative der Negation, sondern grundsätzlich nur eine Alternative der Adaption auf der Grundlage der vertraglich geschaffenen ostpolitischen Realitäten geben.

²⁰⁾ Vgl. hierzu und im folgenden: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD, FDP, Drucksache 7/2568 — betr. Deutschlandpolitik, Dt. Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/2933 vom 6. 12. 1974, S. 4 ff.

Indem diese Gruppe in der CDU, die dem Grundvertrag zustimmte, mit der Mehrheit der Fraktion nicht konform ging, hatte die CDU/CSU zum erstenmal bei einer Abstimmung im Bundestag über die Ost- und Deutschlandpolitik ein geschlossenes Votum der Fraktion nicht aufrechterhalten können.

Während das Ratifizierungsgesetz zum Grundvertrag am 11. Mai 1973 mit 268 gegen 217 Stimmen der Union gebilligt wurde, stimmte beim Gesetzentwurf über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen sogar eine knappe Mehrheit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit Ja.

Allerdings wird weiterhin mehrheitlich in der Union die Auffassung vertreten, daß der Verhandlungstrumpf der Bundesregierung in Sachen Grundvertrag, nämlich der UNO-Beitritt der beiden deutschen Staaten, zu eilig und ohne entsprechende Gegenleistungen aus der Hand gegeben wurde²¹⁾.

Hierbei wird die grundsätzliche Interessendivergenz zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland deutlich, die nach Auffassung der Opposition von der Bundesregierung nicht immer in voller Tragweite erkannt wurde. Die DDR und die Bundesrepublik Deutschland beabsichtigen mit dem Grundvertrag und verfolgen seit dessen Inkrafttreten unterschiedliche, ja gegensätzliche Ziele, die den Knoten des deutschen Problems ausmachen. Die Bundesregierung mißt der Neuregelung des Außenverhältnisses der beiden Staaten nur eine instrumentale Bedeutung zu. Sie hofft, daß sich die internationale Aufwertung der DDR, durch die sie formal gleichberechtigt neben die Bundesrepublik Deutschland gestellt wird, positiv auf die Neuordnung des Innenverhältnisses zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR auswirken wird²²⁾.

²¹⁾ Ein Befürworter der Ostvertragspolitik von W. Brandt, Richard Löwenthal, kommt zu folgender Bewertung des Grundvertrages: „Dieser Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ist im ganzen wohl das für beide Seiten am wenigsten befriedigende Ergebnis der neuen Politik des Ausgleichs im Herzen Europas.“ R. Löwenthal, Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, in: ders. u. H. P. Schwarz, Hrsg., Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 690.

²²⁾ Zu diesem Problem siehe: Heinrich End, Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949—1872, Köln 1973.

Diese Rückkoppelung der internationalen Normalisierung, die ebenfalls eher Postulat als Wirklichkeit ist, auf eine Normalisierung im Inneren ist aber nicht in dem Umfang eingetreten, wie sie vielerorts in der Bundesrepublik, auch in optimistischen Vorankündigungen aus dem Regierungslager, erhofft und erwartet wurde.

Die DDR verfolgt demgegenüber mit dem Grundvertrag ein grundsätzlich anderes Ziel:

Während sie die Vertragsgrundlage unter dem Aspekt der Freizügigkeit und der Kommunikation mit der Bundesrepublik restriktiv interpretiert und durch eine umfassende Abgrenzungspolitik weiter einzuschränken versucht und ihr im Grundvertrag aufgrund der „Kann-Bestimmungen“ ein zu großer Spielraum eingeräumt wurde, stellt die internationale Aufwertung und völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Staaten der westlichen Welt das Hauptmotiv und die oberste Zielsetzung für den Abschluß des Grundvertrages dar.

Aus eigener Kraft und ohne Zustimmung der Bundesrepublik hätte die DDR ihr internationales Getto-dasein, in das sie sich selbst hineinmanövriert hatte, nicht beenden können. Erst die Zukunft wird zeigen, ob die Entscheidung der Bundesregierung Brandt/Scheel richtig war, bereits zum damaligen Zeitpunkt und auf Grundlage der lückenhaften und unausge-

wogenen Vereinbarungen des Grundvertrages der DDR den Weg in die UNO so bereitwillig zu ebnen.

Der Grundvertrag muß auch als „Ausdruck der weltpolitischen Lage verstanden werden, die sich seit dem Ende der sechziger Jahre herausgebildet hat“²³⁾.

Unter diesem Aspekt erhält er für die außenpolitische Gruppierung in der Union, die durch Kiep repräsentiert wird, eine andere Bedeutung als für die Mehrheit der CDU/CSU-Fraktion. Zwar wird von der Kiep-Gruppe auch eingeräumt, die Verhandlungsführung der Bundesregierung und der Text des Grundvertrages zeige zuwenig Ansatzpunkte zur Normalisierung, auch wird betont, daß der Text im Gegensatz zum Moskauer und Warschauer Vertrag unübersichtlicher und, was die Interessen der Bundesrepublik angeht, weniger eindeutig sei, aber dem Vertrag wird nicht zuletzt deshalb zugestimmt, weil er eben als konstruktiver Ausgangspunkt für jene neue Entwicklung seit 1969 in Europa und in Deutschland angesehen wird²⁴⁾.

Für die Bildung eines objektiven Urteils ist sicherlich noch nicht der notwendige Abstand vorhanden, aber vielleicht werden die vier Ja-Stimmen der Union zum Grundvertrag eines Tages als ein wichtiger Ansatz für die Rückgewinnung der innenpolitischen Glaubwürdigkeit und der entspannungspolitischen Überzeugungskraft der Unionsparteien gewertet werden.

2. Die Haltung der CDU/CSU-Bundestagfraktion zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der CSSR

Mit dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der CSSR, wie er am 11. Dezember 1973 unterzeichnet wurde, ist die bilaterale Phase der Ostvertragspolitik der Bundesregierung abgeschlossen worden.

Führende außenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion beurteilten diesen

Vertrag bei der Unterzeichnung günstiger als die vorangegangenen Ostverträge; Selbst ein so vehementer Kritiker der Ostpolitik wie Werner Marx stellte fest, „daß der Vertrag zäher, beharrlicher und daß er auch sorgfältiger ausgehandelt worden ist als die Verträge, deren deutscher Operateur Egon Bahr hieß“²⁵⁾.

Franz Josef Strauß bescheinigte der Bundesregierung, „der CSSR-Vertrag sei sorgfältiger ausgehandelt als alle anderen Ostverträge der Bundesregierung. Man ist hier mit mehr diplomatischem Geschick vorgegangen“²⁶⁾.

²³⁾ Wolfgang Wagner, Ein Modus vivendi in Deutschland. Der Grundvertrag der beiden deutschen Staaten und seine Bedeutung für Europa, in: EA 1/73, S. 2.

²⁴⁾ Hierzu und zum folgenden siehe: W. Leisler Kiep, Rede vor dem Deutschen Bundestag, 11. 5. 1973 (nicht gehalten, aber als schriftliche Begründung zu Protokoll gegeben).

²⁵⁾ Zit. nach: Die Welt, 21. Juni 1973.

²⁶⁾ Zit. nach: Stuttgarter Zeitung, 26. Juni 1973.

Trotzdem hat die CDU/CSU am 8. März 1974 im Bundesrat den Vertrag abgelehnt, und am 20. Juni 1974, als der Vertrag im Bundestag ratifiziert wurde, stimmten alle Abgeordneten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion geschlossen gegen den ČSSR-Vertrag. Dabei führte die Union folgende Argumente ins Feld:

1. Die Bundesregierung habe sich auf eine einseitige, lückenhafte und historisch falsche Darstellung des geschichtlichen Ablaufes im Vertrag eingelassen ²⁷⁾.

Aber diese Interpretation der CDU/CSU berücksichtigt die Interessen der Bundesrepublik nur unzureichend, denn in der Präambel des Vertrages heißt es ausdrücklich:

„In dem festen Willen, ein für allemal mit der unheilvollen Vergangenheit in ihren Beziehungen ein Ende zu machen, vor allem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, der den europäischen Völkern unermeßliche Leiden zugefügt hat. . .“ ²⁸⁾

In dieser Präambel wird, wenn auch nicht ausgesprochen, deutlich, daß an der „unheilvollen Vergangenheit“ zwischen Deutschen und Tschechen beide Seiten beteiligt gewesen sind. Das Unrecht an den Sudetendeutschen wird zwar in dem Vertrag nicht ausdrücklich vermerkt, es läßt sich aber aus dem Text genauso interpretieren, wie die ČSSR hieraus die Verbrechen des Hitler-Reiches ableitet. Bundeskanzler Brandt hat zusätzlich am Tage der Unterzeichnung, am 11. Dezember 1973, klargestellt, daß der Vertrag geschehenes Unrecht nicht sanktioniert und die Vertreibung der Sudetendeutschen nachträglich nicht legitimiert wird ²⁹⁾. Dieser mündlichen Erklärung des Bundeskanzlers ist von der Regierung der ČSSR nicht widersprochen worden. Wenn diese Tatsache auch nicht von völkerrechtlicher Bedeutung ist, so kommt ihr doch ein nicht zu unterschätzender politischer Stellenwert zu.

Die Union wäre gut beraten gewesen, wenn sie die moralisch-politische Dimension dieser

²⁷⁾ „Das Nein der CDU/CSU-Fraktion wendet sich auch gegen die verengte und damit verfälschte geschichtliche Darstellung: im Vertrag selbst . . .“ Werner Marx vor dem Dt. Bundestag, Stenographische Berichte, 7. Wahlperiode, 110. Sitzung, 20. 6. 1974, S. 7453 D.

²⁸⁾ Zit. nach: Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. 12. 1973, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Dezember 1973, S. 9.

²⁹⁾ Vertrag . . ., a. a. O., S. 62.

Frage stärker berücksichtigt hätte, denn die Präambel allein ermöglicht der ČSSR nicht die Konstruktion einer einseitigen Schuld.

2. Der fortbestehende Dissens über die Ungültigkeit des Münchener Abkommens.

Die Friedensnote von Bundeskanzler Erhard von 1966, in der festgestellt wird, „daß das Münchener Abkommen von Hitler zerrissen wurde und . . . die Bundesregierung keine territorialen Ansprüche erhebt“ ³⁰⁾, beruhte auf einer Anerkennung der geschaffenen Tatsachen in Europa und stellte daher einen ersten Ansatzpunkt für eine realistische Neuordnung der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Staaten Osteuropas, insbesondere mit der ČSSR, dar.

In seiner Regierungserklärung bekannte sich Bundeskanzler Kiesinger 1966 ebenfalls zu dieser Auffassung, als er erklärte:

Die Bundesregierung „stimmt der Auffassung zu, daß das unter Androhung von Gewalt zustande gekommene Münchener Abkommen nicht mehr gültig ist. Gleichwohl bestehen noch Probleme, die einer Lösung bedürfen, wie zum Beispiel das des Staatsangehörigkeitsrechts. Wir sind uns unserer Obhutspflicht gegenüber den sudetendeutschen Landsleuten wie gegenüber allen anderen Vertriebenen und Flüchtlingen bewußt und nehmen sie ernst. Diese Vertriebenen haben, wie das tschechoslowakische Volk zuvor, bitteres Leid und Unrecht erfahren. Der Bundesregierung liegt daran, dieses trübe Kapitel der Geschichte unserer Völker zu beenden und ein Verhältnis vertrauensvoller Nachbarschaft herzustellen“ ³¹⁾.

Von dieser Erklärung führte der Weg zum Prager Vertrag.

Im Artikel 1 des Vertrages sind die beiden Vertragspartner übereingekommen, das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages als nichtig zu betrachten. In dieser Übereinkunft liegt keine allgemeine Feststellung oder Anerkennung mit rückwirkender Kraft, daß das Münchener Abkommen nichtig oder von Anfang an ungültig gewesen sei. Vielmehr bringen

³⁰⁾ Zit. nach: Boris Meißner, Hrsg., Die deutsche Ostpolitik 1961—1970. Kontinuität und Wandel, Köln 1970, S. 121.

³¹⁾ Zit. nach: Texte zur Deutschlandpolitik, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bd. I, S. 21.

die Worte: „sind wie folgt übereingekommen“ und „betrachten als nichtig“ zum Ausdruck, daß die Übereinkunft im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Völkervertragsrechts nicht rückwirkend, sondern für die Zukunft vom Tage des Inkrafttretens des Vertrages gilt.

Der Streit über das Münchener Abkommen ist also durch eine Vereinbarung darüber aus dem Wege geräumt worden, wie das Abkommen in der Zeit nach Inkrafttreten des Vertrages angesehen werden soll, um das beiderseitige Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR nicht länger zu belasten.

Die Formulierung des Artikels 1 läßt beiden Seiten die Möglichkeit offen, bei ihrer Rechtsauffassung zu bleiben. Artikel 2 schließt aber aus, daß aus der Aussage des Artikels 1 für die Bundesrepublik und für den betroffenen Personenkreis nachteilige Rechtsfolgen gezogen werden können. Es ist also darüber Einigung erzielt worden, wie das Münchener Abkommen künftig in den bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR behandelt werden soll, um damit den Konfliktstoff zwischen beiden Ländern zu verringern.

Der Vertrag räumt also das **Münchener Abkommen** als Hindernis auf dem Weg für eine bessere Zukunft der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR beseite.

Im Zusammenhang mit der Interpretation des Münchener Abkommens hat die CDU/CSU-Fraktion behauptet, daß die tschechoslowakische Seite aus der Entgegennahme des Briefes der Regierung der ČSSR zu Fragen der Strafverfolgung ein Argument für ihre Auffassung von der Nichtigkeit *ex tunc* ableiten kann³²⁾. Dieses Argument ist nicht stichhaltig, denn in diesem einseitigen Brief hat die ČSSR sich verpflichtet, nur Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit mit der Todesstrafe zu verfolgen. Diese rechtsverbindliche Information ist mit der Zusage verbunden, daß der Vertragsabschluß von der tschechoslowakischen Seite nicht zum Anlaß genommen wird, an dieser Lage etwas zu ändern. Darin liegt die spezifische Bedeutung dieses Briefes im Zusammenhang mit dem Abschluß des Vertrages.

3. Die Union kritisiert die unzureichende Regelung vermögensrechtlicher Fragen³³⁾.

Die rechtliche Hilfskonstruktion der Unionsparteien für dieses Argument, daß Reparations- und Restitutionsansprüche der ČSSR nicht ausgeschlossen sind, basiert auf der Hypothese, daß der Vertrag die Grundlage für eine „*ex tunc*“-Auffassung bietet. Dies ist eben nicht der Fall, denn es heißt in Art. 2 Abs. 3: „Dieser Vertrag bildet mit seinen Erklärungen über das Münchener Abkommen keine Rechtsgrundlagen für materielle Ansprüche der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik und ihrer natürlichen und juristischen Personen.“

4. Die Union kritisiert die lückenhafte Regelung der Staatsangehörigkeits- und sonstiger personenrechtlicher Fragen³⁴⁾.

Artikel 2 Abs. 3 stellt lediglich fest, daß der Vertrag die sich aus der Rechtsordnung jeder der beiden Parteien ergebende Staatsangehörigkeit lebender und verstorbener Personen unberührt läßt. Jede Seite kann also bei ihrer bisherigen rechtlichen Beurteilung und Gesetzesregelung bleiben.

Es ist kaum realistisch anzunehmen, man hätte in einem solchen Vertrag die tschechoslowakische Gesetzgebung in Fragen der Staatsbürgerschaft ändern können. Deshalb stellt die gefundene Formulierung einen für beide Vertragspartner annehmbaren Kompromiß dar, denn:

— durch die Feststellung der Nichtigkeit werden die Rechtswirkungen, die sich aus dem angewandten Recht in der Zeit vom 30. September 1938 bis zum 19. Mai 1945 ergeben, nicht berührt;

— die Fragen der Staatsangehörigkeit richten sich ausschließlich nach den Rechtsordnungen der jeweiligen Vertragsstaaten;

— der Vertrag bildet keine Rechtsgrundlage für materielle Ansprüche der natürlichen und juristischen Personen in der ČSSR.

Außerdem stellt die ČSSR-Regierung in Aussicht, Anträge auf Umsiedlung in die Bundesrepublik wohlwollend zu behandeln und den Reiseverkehr zwischen beiden deutschen Staaten auszuweiten³⁵⁾.

Es liegt an der Bundesregierung und an der ČSSR-Regierung, daß dieses Versprechen Wirklichkeit wird. In Anbetracht der negati-

³²⁾ Ebd.

³⁴⁾ Ebd.

³⁵⁾ So im Briefwechsel über humanitäre Fragen, siehe: Vertrag . . . , a. a. O., S. 17.

³²⁾ Werner Marx vor dem Dt. Bundestag, a. a. O., S. 7454.

ven Erfahrungen mit der polnischen Regierung in humanitären Fragen wäre aber eine rechtsverbindlichere Regelung angebracht gewesen.

5. Die Union kritisiert eine ungenügende Wahrung der Rechtspositionen und Interessen von West-Berlin im Vertrag ³⁶⁾.

Berlin-West ist unter Wahrung der Rechte und Verantwortlichkeit der drei Westmächte, die dort die oberste Gewalt ausüben und demgemäß im Einklang mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 in das Vertragswerk einbezogen worden. In einem zum Vertrag gehörenden Briefwechsel ist die Anwendung des Artikels 2 des Vertrages, also des Artikels, der sich mit dem Folgen befaßt, auf Berlin-West vereinbart worden. Ferner ist darin in Aussicht genommen, auch die Verträge auf Berlin-West zu erstrecken, die sich aus der Verwirklichung des Artikels 5 des Vertrages ergeben werden ³⁷⁾.

Die im Briefwechsel zu Berlin-West enthaltene Klausel ist in der Tat lückenhaft, denn die Folgeverträge werden sich nur von Fall zu Fall auf West-Berlin erstrecken. Damit bleibt Berlin weiterhin als Hebel für mögliche Forderungen der Vertragspartner der Bundesrepublik Deutschland bestehen.

Bei Aufnahme der diplomatischen Beziehungen haben sich die Bundesrepublik Deutschland und die ČSSR darüber geeinigt, daß die Bundesrepublik in der ČSSR auch die konsularischen Dienste im Einklang mit dem Vier-Mächte-Abkommen ausübt und daß West-Berliner für die Einreise in die ČSSR und ihren Aufenthalt in der Tschechoslowakei einen Reisespaß der Bundesrepublik benutzen können, der mit dem Stempel: „Ausgestellt in Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971“ versehen ist. Hierzu liegt ein schriftlicher Notenwechsel vor.

Die besondere Frage des Rechtshilfeverkehrs, also die Frage der Übermittlung von Rechtshilfeersuchen aus West-Berlin, blieb allerdings während der Verhandlungen lange ungeklärt. Die Absichtserklärung von Außenminister Scheel in Moskau ³⁸⁾, nach der im Rechtsverkehr die Gerichte direkten Kontakt miteinander aufnehmen sollen, scheint dieses

Problem nicht endgültig und eindeutig geregelt zu haben. War dann aber die Kritik der CDU/CSU in Sachen Berlin ungerechtfertigt?

Der Mitberichterstatter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat in der ČSSR-Debatte im Bundestag darauf hingewiesen, daß der ČSSR-Vertrag im Verhältnis zum Moskauer Vertrag, zu den Absichtserklärungen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland in einem satellitenhaften Verhältnis stehe, wie es im übrigen auf tschechischer Seite dem Satellitenverhältnis zu Moskau entspreche ³⁹⁾.

Das heißt nichts anderes, als daß die Sowjetunion die ČSSR in entscheidenden Fragen des Vertrages, wie der Regelung des Münchener Abkommens und der konsularischen Betreuung West-Berlins, politisch zu präjudizieren sucht. Selbst wenn die ČSSR hier der Bundesregierung hätte entgegenkommen wollen, ohne Zustimmung der Sowjetunion wäre dies nicht möglich.

Somit scheint das Argument der CDU/CSU stichhaltig, daß der Briefwechsel zu Berlin-West „nur auf dem Hintergrund des Bestrebens der Sowjetunion beurteilt werden kann, auch nach dem Vier-Mächte-Abkommen Berlin in einem Grad von der Bundesrepublik Deutschland zu trennen, wie es im Vier-Mächte-Abkommen nicht vorgesehen ist“ ⁴⁰⁾.

Es ist deshalb mehr als nur diplomatisch fahrlässig von der Bundesregierung verhandelt worden, als gerade am außenpolitisch labilsten Glied der Kette der Warschauer-Pakt-Staaten eine politische Grundsatzentscheidung in Sachen Berlin gesucht wurde. Daß eine eindeutige Regelung nicht schon im Zusammenhang mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der ČSSR herbeigeführt wurde, muß deshalb besonders kritisch angemerkt werden, weil die CDU/CSU auf dieses Problem schon vor der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit aller Deutlichkeit hingewiesen hat.

Die Hauptgründe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die sie schließlich veranlaßt haben, geschlossen den Vertrag mit der ČSSR abzulehnen, lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Der Vertrag mit der Tschechoslowakei ist wie alle anderen Ostverträge doppeldeutig.

³⁶⁾ Vgl. hierzu: Rede von Bruno Heck vor dem Dt. Bundestag, 7. Wahlperiode, 109. Sitzung, 19. 6. 1974, Stenographisches Protokoll, S. 4394 C ff.

³⁷⁾ Vertrag . . . , a. a. O., S. 13.

³⁸⁾ Der Text dieser Verbalnote findet sich in: Vertrag . . . , a. a. O., S. 27.

³⁹⁾ Bruno Heck, a. a. O., S. 7393 D.

⁴⁰⁾ Bruno Heck, a. a. O., S. 7394 D.

2. Er bringt nur unzureichende menschliche Erleichterungen.

3. Der Vertrag beinhaltet keine angemessene Würdigung der Rolle der Sudetendeutschen in der Geschichte und verteilt nur eine einseitige historische Schuld.

4. Die Bundesregierung hat gegeben, geleistet, geopfert und verzichtet.

5. Das Problem Berlin ist nur unzureichend gelöst.

Bei einem nüchternen Fazit stellt sich heraus, daß die Bundesregierung nur ein einziges konkretes Zugeständnis gemacht hat, das vermutlich auch eine CDU-Regierung gemacht hätte: die moralische Verurteilung der Politik des Nationalsozialismus gegenüber den Tschechen, ohne dabei aber negative rechtliche Folgen für die Bundesrepublik in Kauf zu nehmen. Auch eine CDU/CSU-Regierung hätte mit der innerhalb des Ostblocks von der Sowjetunion abhängigen Regierung kaum einen wesentlich besseren Vertrag abschließen können. Deshalb scheint der ČSSR-Vertrag, wenn auch mit einigen Bedenken, zustimmungswürdig, weil er

1. keine nachteiligen Rechtsfolgen für die Sudetendeutschen bringt,

2. einen formalen Schlußstrich unter die Schrecken der Vergangenheit setzt und Chancen für eine bessere Zukunft der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR bietet,

3. die Formulierung in der Präambel die Interpretation einer wechselseitigen Schuld ermöglicht,

4. die Nichtigkeitserklärung des Münchener Abkommens den Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht abträglich erscheint und

5. weil ein Nein zum Vertrag mit der ČSSR als Verzicht auf Vertragspolitik mit den Staaten in Osteuropa interpretiert worden wäre und damit die Ostpolitik als die Kunst des Möglichen einen nicht zu unterschätzenden Rückschlag erlitten hätte.

Der Vertrag mit der ČSSR hat also nicht nur bilaterale Bedeutung, sondern ist auch Teil der westlichen Entspannungspolitik⁴¹⁾. Er stellt einen Teil der Politik der westlichen Allianz dar, mehr Entspannung zwischen West und Ost zu bewirken. Dabei kann der Vertrag allein keine amtliche Interpretation der Vergangenheit und keine einklagbaren Garantien für die Zukunft des Verhältnisses zwischen der Tschechoslowakei und der Bundesrepublik bringen. Er kann aber ein erstes praktisches Fundament und die Chance zu einem Neubeginn schaffen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn beide einen Ausbruch aus dem Teufelskreis von Schuld und Gegenschuld versuchen, damit das Nachbarschaftsverhältnis zwischen den beiden Völkern, die seit über acht Jahrhunderten miteinander in enger Berührung stehen, auf der Basis der Wirklichkeit neu geordnet werden kann.

Mit ihrem geschlossenen Nein zum ČSSR-Vertrag hat die CDU/CSU sich keinen guten Dienst erwiesen. Ein Ja, wenn auch unter Bedenken, hätte nicht nur die außenpolitische Glaubwürdigkeit der CDU/CSU, insbesondere ihre konkrete Entspannungsbereitschaft dokumentiert, sondern auch die innenpolitische Überzeugungskraft für eine christlich-demokratische Friedenspolitik stärken können.

3. Die Haltung der CDU/CSU zum Atomwaffensperrvertrag

Die Unterzeichnung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen am 28. November 1969⁴²⁾ war eine der ersten außenpo-

litischen Taten der 1969 gebildeten Regierung Brandt/Scheel. Aber erst mehr als vier Jahre später, am 20. Februar 1974, wurde das Vertragswerk mit 355 Ja- gegen 90 Nein-Stimmen im Bundestag verabschiedet. Nachdem in einer vorangegangenen internen Abstimmung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine knappe Mehrheit sich gegen den NV-Vertrag ausgesprochen hatte, votierte am Tage der Verabschiedung im Bundestag eine knappe Mehrheit der CDU/CSU für den Nichtverbreitungsvertrag. Dem dazugehörigen Verifikationsabkommen stimmte sogar die parlamentarische

⁴¹⁾ Vgl. zu diesem Aspekt die Argumentation von Walther Leisler Kiep in seiner Rede zum ČSSR-Vertrag vor dem Dt. Bundestag, 7. Wahlperiode, 109. Sitzung, 19. 6. 1974, S. 7433 C—7435 D.

⁴²⁾ Zur historischen Genesis des Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen und seiner Bedeutung für die Sicherheits- und Entspannungspolitik der Bundesrepublik siehe: Helga Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung, Düsseldorf 1974.

Opposition geschlossen zu, lediglich ein nicht voll stimmberechtigter Berliner Abgeordneter hatte mit Nein gestimmt. Insgesamt wurde in der Ratifizierungsdebatte deutlich, daß zwischen allen drei Bundestagsfraktionen in folgenden Punkten prinzipielle Übereinstimmung bestand:

1. Alle drei Fraktionen stehen zum Herstellungsverzicht aus dem Jahre 1954, bei dem die Bundesrepublik Deutschland anlässlich ihres Beitritts zum WEU-Vertrag auf die Herstellung nuklearer, bakteriologischer und chemischer Waffen verzichtet hat.

2. Alle drei Fraktionen stehen zu den Erklärungen früherer Bundesregierungen, daß die Bundesrepublik Deutschland keine nationale Verfügungsgewalt über Kernwaffen und keinen nationalen Besitz von Kernwaffen anstrebt.

3. Alle drei Fraktionen treten für eine weltweite kontrollierte Abrüstung, insbesondere auf dem nuklearen Sektor, ein.

Diese drei Punkte, die zugleich die gemeinsame Grundlage innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum NV-Vertrag bildeten, erwies sich letztlich aber als brüchig, weil in der CDU/CSU-Fraktion in weiteren entscheidenden Fragen zum NV-Vertrag unterschiedliche Positionen bezogen wurden, so daß letztlich die Fraktion in ein zahlenmäßig fast gleich großes Ja- und Nein-Lager zerfiel.

Eine knappe Mehrheit stimmte für den Atomwaffensperrvertrag aus folgenden Gründen⁴³⁾:

1. Das Verifikationsabkommen wurde positiv beurteilt.

2. Die politische und sachliche Interdependenz zwischen Verifikationsabkommen und Atomwaffensperrvertrag sollte nicht durch ein Nein zum Sperrvertrag selbst in Frage gestellt werden, und logischerweise sollte beiden Gesetzentwürfen zugestimmt werden.

3. Die Erklärung der Bundesregierung zur europäischen Option wurde als zufriedenstellend bewertet.

4. Kein Partner der Europäischen Gemeinschaft und der NATO hat den NV-Vertrag abgelehnt. Nur Frankreich, das in dieser Fra-

ge als Nuklearmacht eine prinzipielle und auf die Lage der Bundesrepublik Deutschland nicht übertragbare Position einnimmt, hat bisher nicht dem NV-Vertrag zugestimmt.

5. Ein Nein der Bundesrepublik zum Atomwaffensperrvertrag hätte größere Nachteile mit sich gebracht als eine Zustimmung.

Die zahlenmäßig nur knapp unterlegene Minderheit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, es waren 90 Abgeordnete, die gegen den NV-Vertrag votierten, begründete ihre ablehnende Haltung mit folgenden Argumenten⁴⁴⁾:

1. Der NV-Vertrag sei ein ungleicher und diskriminierender Vertrag.

2. Die Bundesrepublik Deutschland binde sich insbesondere gegenüber der Sowjetunion, während die UdSSR ihrerseits keine für die Sicherheit der Bundesrepublik wesentlichen Verpflichtungen eingehe.

3. Die Unterzeichnung des NV-Vertrages durch die Bundesregierung am 28. November 1969 sei der erste Schritt einer Politik gewesen, die sich hauptsächlich durch Ungleichheit auszeichne.

4. Die zentralen Verbotsbestimmungen der Vertragsartikel I und II seien mehrdeutig und würden das Risiko künftiger Auslegungskonflikte in sich bergen.

5. Auf dem Hintergrund der massiven Aufrüstungspolitik der UdSSR, die das Kräfteverhältnis auf dem europäischen Kontinent zugunsten der Sowjetunion entscheidend verändert habe, gefährde der NV-Vertrag die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland.

Bei diesen Meinungsunterschieden innerhalb der parlamentarischen Opposition wurde ein grundsätzlicher, tiefergehender Gegensatz in der außenpolitischen Kardinalfrage wieder deutlich. In ihrem Kern berührte die NV-Kontroverse innerhalb der CDU/CSU den nun fast jahrzehntelangen Gegensatz zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“.

Die Gruppe der Befürworter des NV-Vertrages sieht in ihm ein mögliches Instrument zur stärkeren Westbindung der Bundesrepublik Deutschland und zur engeren Verknüpfung der gesamten Allianz nicht zuletzt durch eine Bekräftigung der amerikanischen Sicherheitsgarantieerklärung für die Bundesrepublik

⁴³⁾ Die Argumente für den Atomwaffensperrvertrag trug der Fraktionsvorsitzende Karl Carstens vor dem Dt. Bundestag am 20. 2. 1974 vor, vgl. hierzu: Stenographische Protokolle des Dt. Bundestages, 7. Wahlperiode, 81. Sitzung, 20. 2. 1974, S. 5282 C—S. 5283 C.

⁴⁴⁾ Siehe hierzu auch: Karl Carstens, a. a. O., S. 5280 A—5282 C, insbesondere aber: A. Mertes, Dt. Bundestag, Stenographische Protokolle, 7. Wahlperiode, 81. Sitzung, 20. 2. 1974, S. 5254 B—5265 A.

Deutschland. Hierbei wird der NV-Vertrag weniger unter dem Bedenken einer Unterordnung oder Einschränkung des außenpolitischen Handlungsspielraums der Bundesrepublik interpretiert, vielmehr wird das Argument vertreten, daß seit Unterzeichnung und Ratifizierung des Atomwaffensperrvertrages nun endlich der von der Sowjetunion permanente erhobene Vorwurf, die Bundesrepublik strebe atomare Mitbestimmung oder sogar atomare Selbstbestimmung an, endgültig widerlegt worden ist. Unter diesem Aspekt hat der NV-Vertrag für die Befürworter neben der Bedeutung für die Westbindung der Bundesrepublik auch eine nicht von der Hand zu weisende Bedeutung für eine größere Handlungsfreiheit in Sachen Entspannungspolitik nach Osten.

Für die Gegner des NV-Vertrages in der Union scheint aber dieser Vertrag eher als ein gemeinsames Instrument der Sowjetunion und der USA für ein Kondominium interpretiert zu werden, bei dessen weiterem Aufbau die sicherheitspolitischen Garantien der USA für die Bundesrepublik Deutschland, aber auch für das übrige Europa unsicherer zu werden scheinen. In dieses Bild paßt folgende Einschätzung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen:

Das amerikanisch-sowjetische Abkommen zur Verminderung der Gefahr eines Nuklearkrieges vom September 1971, die SALT-Vereinbarungen vom Mai 1972, die Grundsatzserklärungen über die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen und das im Frühjahr 1973 zwischen den USA und der Sowjetunion abgeschlossene Abkommen zur Verhütung eines Atomkrieges, all diese Abkommen werden von den Gegnern des NV-Vertrages nicht als ein zugegebenermaßen für beide Seiten risiko-, aber auch chancenreiches Entspannungsunternehmen gewertet, sondern als Beweis für ein Zusammengehen der Supermächte auf Kosten Europas, insbesondere der nichtnuklearen Schwellenmächte.

So wurde in den Debatten um den Atomwaffensperrvertrag deutlich, daß viele sicherheitspolitische Bedenken der Kritiker des Vertrages innerhalb der CDU/CSU weniger durch spezifische Probleme im Rahmen des Vertragstextes bestimmt wurden, sondern als Ausdruck eines allgemeinen Unmuts über den Wandel der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen angesehen werden können, dessen Dynamik die CDU/CSU als Oppositionspartei aber am allerwenigsten durch ein Nein zum

NV-Vertrag beeinflussen konnte. So scheint es, daß in einem noch stärkeren Maße als in den sechziger Jahren der CDU/CSU die Gefahr drohte, daß die Debatte um den NV-Vertrag unter einem zu geringen Bezug zu denjenigen Problemen geführt wurde, die mit dem Vertragstext selbst in Verbindung stehen, sondern daß in der Union Positionen eines undifferenzierten und emotionalen Alarmismus und auch Antiamerikanismus bezogen wurden, die den Interessen der Bundesrepublik nicht immer förderlich sind, weil der NV-Vertrag mit Interpretationsmöglichkeiten versehen wurde, die den sicherheitspolitischen Positionen der Bundesrepublik Deutschland abträglich, aber denen der Sowjetunion teilweise nützlich sind. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob der NV-Vertrag der Sowjetunion die Möglichkeit für ein Mitspracherecht in westeuropäischen nuklearen Angelegenheiten gibt. Da es im Atomwaffensperrvertrag keinen Artikel gibt, der der Sowjetunion ein Recht auf politische Interventionen in Westeuropa zubilligt, darf der Sowjetunion nicht erst durch Dissens innerhalb der Allianz oder innerhalb der Bundesrepublik Deutschland irgend etwas hypothetisch abgesprochen werden, was sie von sich aus gar nicht verlangen kann. Aber erst die politische Kontroverse zwischen CDU/CSU einerseits und der SPD/FDP andererseits schaffte möglicherweise Raum für sowjetische Forderungen.

Eine weitere Kontroverse zwischen Regierung und Opposition brachte das Problem der sogenannten europäischen Option mit sich. Der gegenwärtige Stand der westeuropäischen Integration in wirtschaftlicher, militärischer und politischer Hinsicht erschwert eine sinnvolle Konkretisierung dessen, was in der öffentlichen Diskussion als europäische Option bezeichnet wird. Auf strategisch-politischer Ebene geht es hier im Kern um die Zukunft einer europäischen Nuklearstreitmacht. Worum geht es in dieser Frage beim NV-Vertrag? Am 24. November 1969 erklärte der sowjetische Außenminister Gromyko, daß Kernwaffen weder einzelnen Staaten noch Staatengruppen und auch keinem Militärbündnis übergeben werden dürfen⁴⁵⁾. Daran müssen sich folglich die Vertragspartner halten. Aber

⁴⁵⁾ Vgl. hierzu Bericht der Nachrichtenagentur TASS über die Sitzung des Obersten Sowjets der Sowjetunion zur Ratifizierung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 24. 11. 1969 (Auszug: Rede von Außenminister A. Gromyko), in: EA 1/70, D 13.

ein zukünftiger europäischer Bundesstaat wäre vermutlich nicht mehr an den NV-Vertrag gebunden, weil dieser zu begründende europäische Bundesstaat ja niemals Vertragspartner des NV-Vertrages gewesen ist. Außerdem regelt der NV-Vertrag nur den Transfer von Kernwaffen zwischen Nuklear- und Nichtnuklearstaaten.

Losere Formen der nuklearen Kooperation, die keinen Transfer beinhalten, sind vermutlich durch den NV-Vertrag nicht betroffen. Diese sind aber für die überschaubare Zukunft ungleich wichtiger als der Transfer von Kernwaffen.

Weiterhin sieht der NV-Vertrag die Übernahme der souveränen Rüstungskompetenz eines Kernwaffenstaates durch einen aus dem Zusammenschluß mehrerer Staaten entstandenen Rechtsnachfolger, z. B. eines europäischen Bundesstaates, nicht vor. Er schließt sie allerdings auch nicht aus. Diese positive Interpretationsfähigkeit des NV-Vertrages, die sich auf Artikel II bezieht, wird durch die amerikanische Regierung bestätigt: „Der Vertrag befaßt sich nur mit dem, was erlaubt ist.“ So der amerikanische Außenminister Dean Rusk am 10. Juli 1968. Rusk konkretisierte diese positive Interpretationsfähigkeit des Vertrages bezüglich der europäischen Nuklearoption folgendermaßen:

„Der Vertrag behandelt nicht und versagt daher nicht die Weitergabe von nuklearen Trägern und Trägersystemen oder der Verfügungsgewalt darüber an irgendeinen Empfänger, solange eine solche Weitergabe keine Bomben oder Sprengköpfe einschließt ... und er behandelt nicht das Problem der europäischen Einheit und würde die Rechtsnachfolge eines neuen föderierten europäischen Staates in den Nuklearstatus eines seiner schon vorhandenen Bestandteile *nicht* ausschließen.“⁴⁶⁾

Aus diesen Gründen erschien es einem Teil der CDU/CSU-Fraktion politisch zweckmäßig, den NV-Vertrag offensiv auszulegen. Statt den Zusammenhang zwischen NV-Vertrag und westeuropäischer Kooperation als bündnisinternes Problem und als Penetrationshebel für die Sowjetunion zu interpretieren, wurde das Gegenteil getan: Teile der Union, insbe-

sondere der außenpolitische Sprecher Walther Leisler Kiep, interpretierten den NV-Vertrag als eine mögliche Rahmenbedingung für die zukünftige Entwicklung in der militärisch-nuklearen Zusammenarbeit im Bündnis⁴⁷⁾.

Viele Gegner des NV-Vertrages allerdings gehen von der Illusion aus, daß die Bundesrepublik durch ein Fernbleiben vom NV-Vertrag eine bessere europäische Option hätte offenhalten können, nachdem sich mit Ausnahme Frankreichs die möglichen Partner der Bundesrepublik durch ihre Unterschrift zum NV-Vertrag bereits gebunden hatten.

Auch die Bedeutung der Ratifizierung des NV-Vertrages und des Verifikationsabkommens für die weitere friedliche Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland kann hier nur kurz gestreift werden⁴⁸⁾.

Dabei geht es primär um die Frage, ob das Verifikationsabkommen zwischen EURATOM und IAE0 eine wettbewerbsneutrale Wirkung der Überwachung, d. h. ihre gleichmäßige Anwendung auf alle im internationalen Wettbewerb mit der Bundesrepublik stehenden Industrienationen, garantiert oder nicht. Es darf dabei nicht vergessen werden, daß die USA, bevor die Bundesrepublik Deutschland das Vertragwerk noch nicht ratifiziert hatte, zu Lieferungen von spaltbarem Material rechtlich überhaupt nicht verpflichtet war, sondern daß ihre Lieferungen lediglich auf „Goodwill-Abmachungen“ beruhten. Wenn die Bundesrepublik Deutschland dem NV-Vertrag aber nicht beigetreten wäre, so wäre es für die Nuklearstaaten, die Mitglieder des NV-Vertrages sind, rechtlich und politisch problematisch geworden, der Bundesrepublik in Zukunft spaltbares Material zur Verfügung zu stellen. Aber jeder Tag, an dem die Nuklearindustrie der Bundesregierung mangels Lieferung von spaltbarem Material hätte stillstehen müssen, hätte knapp eine Million DM gekostet. Eine durch die parlamentarische Opposition praktisch unmögliche Vereitelung des NV-Vertrages im parlamentarischen Prozeß und eine durch die parlamentarische Opposition praktisch mögliche Ablehnung des Verifikationsabkommens im Bundesrat durch die von CDU und CSU regierten Länder hätte

⁴⁶⁾ Zit. nach: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/994, 10. 9. 1973, S. 17.

⁴⁷⁾ Walther Leisler Kiep, Der Atomwaffensperrvertrag und die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, in: DUD, 14. 2. 1974, S. 1—3.

⁴⁸⁾ Zu diesem Komplex siehe: Uwe Nehrlich, Vor der Bonner Entscheidung über den Nichtverbreitungsvertrag, in: EA 21/73, S. 729—738.

demnach diejenigen Gefahren für die westdeutsche Kernenergie heraufbeschworen, die gerade von den Unionsparteien in den vergangenen Jahren als Folge des Beitritts der Bundesrepublik zum NV-Vertrag befürchtet worden waren. Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Nuklearindustrie in der Bundesrepublik Deutschland war also nicht nur die Ratifizierung des Atomwaffensperrvertrages, sondern ebenso die Verabschiedung des Verifikationsabkommens im Bundesrat, die auch tatsächlich eintrat.

Die Tatsache, daß 90 Abgeordnete der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen den Atomwaffensperrvertrag votiert haben, erlaubt es auch in Zukunft der Union, bei einer Verschlechterung der sicherheitspolitischen Landschaft sich erneut auf ihre prinzipielle Skepsis zu berufen⁴⁹⁾.

Die Tatsache aber, daß, wenn auch nur knapp, die Mehrheit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dem NV-Vertrag zugestimmt hat und daß die Fraktion sogar geschlossen für das Verifikationsabkommen votiert hat, ermöglicht ihr in Zukunft im Interesse der nuklearen Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik und im Hinblick auf eine günstige Zukunftsperspektive der europäischen Option, den NV-Vertrag offensiv für die Sicherheit und die außenpolitische Stabilität der Bundesrepublik zu interpretieren.

Deshalb konnte der Abgeordnete Wischnewski in der Ratifizierungsdebatte zum NV-Vertrag nicht ohne Grund erklären:

4. Der außenpolitische Dualismus zwischen Partei und Fraktion

Rainer Barzels Ausspruch von 1971: „Politik wird in der Fraktion gemacht, und nicht in der Partei“⁵⁰⁾, ist heute nur noch bedingt richtig, denn die Parteiführung und ihre außenpolitischen Gremien und Sprecher schalten sich stärker als früher auch in den außenpolitischen Alltag ein.

Dieser nicht nur institutionell bedingte Dualismus zwischen Partei und Fraktion hat auf

„Die Opposition hat keine einheitliche Haltung ... Bei der Abstimmung über die Ostverträge haben Sie durch Stimmenthaltung die Differenzen verdeckt. Bei der Entscheidung über den UNO-Beitritt haben Sie ihren früheren Fraktionsvorsitzenden gestürzt. Bei der neuen Entscheidung über den Atomsperrvertrag ist die Mehrheit Ihrer Fraktion der Meinung des Fraktionsvorsitzenden nicht gefolgt ... Wie groß ... die Differenzen sind, sehen Sie, wenn Sie z. B. die Meinung des außenpolitischen Sprechers des CDU-Parteipräsidiums mit der Meinung des CSU-Fraktionsvorsitzenden im Bayerischen Landtag vergleichen.“⁵¹⁾

Wenn der Fraktionsvorsitzende Karl Carstens in der Bundestagsdebatte erklärte, daß „dieser Vertrag bestimmt nicht so gut ist, daß er es verdiente, einstimmig verabschiedet zu werden“⁵²⁾, dann machte Carstens aus der Not auch eine Tugend, denn er selbst hatte sich nachdrücklich für eine klare mehrheitliche Verabschiedung des Vertragswerkes in seiner Fraktion ausgesprochen.

Die parteiinternen Differenzen zum NV-Vertrag⁵³⁾ machten deutlich, daß für den neuen Fraktionsvorsitzenden Karl Carstens ähnliches gilt wie einst für Rainer Barzel: Auch er begann für die eigene Position erst dann zu kämpfen, als die Opposition in der Opposition das Feld schon längst besetzt hatte. Nicht kraftvolle Führung, sondern Ausgleich der Interessen und Moderation der Gegensätze bestimmen den Stil des Fraktionsvorsitzenden Carstens gegenüber seinen Kollegen.

⁴⁹⁾ Eine extreme Nein-Position zum NV-Vertrag vertritt: Alfred Seidl, Keine Zustimmung der Unionsparteien. Veränderungen der strategischen Gegebenheiten gefährden Sicherheitsinteressen des deutschen Volkes, in: Bayern-Kurier, 11. 8. 1973, und Richard Stücklen, Die Diskriminierten. Verordnete Welt für Große und für Habenichtse, in: Bayern-Kurier, 2. 3. 1974.

⁵⁰⁾ Deutscher Bundestag, Stenographische Protokolle, 81. Sitzung 20. 2. 1974, S. 5278 D f.

⁵¹⁾ A. a. O., S. 5283 B.

⁵²⁾ Siehe hierzu: Günter Gillessen, Sperrvertrag und Opposition, in: FAZ, 15. 6. 1973, S. 1; ders., Ja oder Nein zum Sperrvertrag?, in: FAZ, 29. 10. 1973; Sperrvertragsdiskussion in der CDU/CSU, NZZ, 3. 11. 1973, und H. Reiser, Opposition der Widersprüche, in: Süddeutsche Zeitung, 22. 2. 1974.

⁵³⁾ Rainer Barzel in „Report“ am 25. 1. 1971.

partei war und unter Barzel den Charakter einer Fraktionspartei angenommen hatte, nun endlich den Charakter einer eigenständigen, voll durchstrukturierten Mitgliederpartei erworben, deren politische Aussagen zumindest gleichberechtigt neben denen der Fraktion stehen.

Hinter diesem Dualismus von Partei und Fraktion verbirgt sich auch in Sachen Ostpolitik ein breiter und differenzierter Fächer von Auffassungen und Gruppierungen. Deshalb ist die Haltung der parlamentarischen Opposition zur Ostpolitik auch noch heute unterschiedlich und zum Teil widersprüchlich, wie die folgende Tabelle zeigt:

	Ja	Ent- hal- tung	Nein
Moskauer Vertrag		○	
Warschauer Vertrag		○	
gemeinsame EntschlieÙung zur Ostpolitik	○		
Verkehrsvertrag	○		
Grundvertrag	×		×
NV-Vertrag	×		×
Verifikationsabkommen	○		
ÖSSR-Vertrag			○

× = divergierendes Votum,
○ = geschlossenes Votum

Bei den sieben relevanten entspannungspolitischen Verträgen, zu denen man auch den NV-Vertrag zählen kann, hat die Union fünfmal ein geschlossenes Votum abgegeben. Zweimal, beim Moskauer und Warschauer Vertrag, hat sie sich geschlossen der Stimme enthalten, zweimal, beim Verkehrsvertrag und beim Verifikationsabkommen zum NV-Vertrag, hat sie geschlossen mit Ja gestimmt, und einmal, beim ÖSSR-Vertrag, hat sie geschlossen mit Nein votiert. Dabei sollte festgehalten werden, daß die Union mit ihrer geschlossenen Haltung und ihrer entschlossenen Initiative für eine gemeinsame Bundestagsresolution zu den Ostverträgen letztlich auch eine eindeutigere Interpretation der Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen versuchte.

Bei zwei Verträgen konnte die Union sich nicht zu einem geschlossenen Votum durchringen. Während beim Grundvertrag nur vier Abgeordnete mit der Mehrheit der Fraktion nicht konform gingen, machte die Minderheit bei der Abstimmung über den Atomwaffensperrvertrag 90 Abgeordnete aus.

Vereinfacht ausgedrückt geben diese Zahlen auch einen Hinweis auf das Kräfteverhältnis innerhalb der parlamentarischen Opposition. Auch wenn dieses Zahlenverhältnis zugegebenermaßen problematisch ist, kann doch vermutet werden, daß die sogenannten konservativen Gruppierungen in der CDU und CSU auch noch heute einen gewichtigeren Faktor für die zukünftige Haltung der parlamentarischen Opposition in Sachen Ost- und Deutschlandpolitik darstellen als der sogenannte liberale Flügel, der sich beim Votum über den ÖSSR-Vertrag der Mehrheit der Fraktion anschloß.

Damit hat sich im Laufe der letzten drei Jahre die außenpolitische Strukturierung innerhalb der Union in Sachen Ostpolitik in folgender Hinsicht geändert:

1. Die Gruppe, die 1972 eine Ratifizierung der Ostverträge anstrebte, plädiert heute für eine aktive *Pacta-sunt-servanda*-Politik⁵⁴⁾. Ihr führender Sprecher, der Außenseiter in Sachen Ostpolitik in der Bundestagsfraktion, Walther Leisler Kiep, nimmt seit seiner Wahl zum außenpolitischen Sprecher des CDU-Präsidiums im September 1973 eine außenpolitische Schlüsselposition ein. Kiep kann als prinzipieller Befürworter der Ostvertragspolitik der Bundesregierung gelten, auch wenn er in Methodenfragen, in der Sicherheitspolitik, der Wirtschaftskooperation mit dem Osten und vor allem in der Frage Berlin harte Kritik an der Bundesregierung übt. Aber gerade weil er im Grundsatz die Notwendigkeit einer Ostvertragspolitik bejaht, ist er vor allem außerhalb der CDU vermutlich der glaubwürdigste Repräsentant für eine realistische Entspannungsdoktrin der CDU geworden. Als einer der wenigen in der Union hat er nach der Ratifizierung der Ostverträge eine klare Linie behalten. Er hat auch erklärt, daß er ein Ja zum Moskauer Vertrag und zum Warschauer

⁵⁴⁾ „If the West is not prepared for both détente and tension in the world politics of the 1970s, it is the Soviet Union then that will determine the rhythm and content of the coming politics of détente ... To prevent this from happening, the West must come up with initiatives of its own ...“ Walther Leisler Kiep, *A New Challenge For Western Europe*, New York 1974, S. 143.

Vertrag der Enthaltung vorgezogen hätte. Kiep hat allen folgenden relevanten Verträgen, dem Verkehrsvertrag, dem Grundvertrag, dem Atomwaffensperrvertrag und dem Verifikationsabkommen, zugestimmt. Beim ČSSR-Vertrag hat er allerdings mit Nein votiert. Hierbei entsteht die Frage, ob Kiep allein aus außenpolitischen Gründen den Vertrag abgelehnt hat oder ob er aus innerparteilichen Gründen nicht in den Status des politischen Einzelgängers zurückfallen wollte. Außenpolitische Isolation in der Union wäre eine mögliche Folge gewesen, wenn Kiep allein den Vertrag befürwortet hätte.

Es scheint aber, als ob Kieps Nein zum ČSSR-Vertrag primär davon geprägt wurde, daß er, wie auch manche seiner Kollegen, weniger die Tatsache, daß dieser und andere Verträge mit den Staaten Osteuropas abgeschlossen wurden, kritisiert, sondern vielmehr, wie die Regierung diese Verträge nach ihrer Ratifizierung im ostpolitischen Alltag praktiziert hat.

In Sachen Berlin und in der Frage, wie die Interessen der Bundesrepublik auch in der multilateralen Phase der Ostpolitik, wie z. B. auf der KSZE und bei MBFR, am besten und nachdrücklichsten eingebracht werden könnten, nimmt Kiep eine unmißverständliche Haltung ein. Schärfer und unnachgiebiger als die meisten seiner Kollegen forderte er die Bundesregierung und die Westmächte auf, einen entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Sanktionsmechanismus zu entwickeln, falls die DDR und die Sowjetunion die Lage in und um Berlin verschärfen sollten und weiter gegen die Vertragsgrundlagen verstoßen würden. Eindringlicher als andere in seiner Fraktion forderte er die westlichen Teilnehmer der KSZE auf, die Vertragsbrüche der DDR auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen⁵⁵⁾. Vor diesem Hintergrund nehmen sich versteckte und offene Angriffe auf Kiep aus den eigenen Reihen ziemlich unverständlich aus. Trotzdem, Kiep wird auch in absehbarer Zukunft wohl nur eine Minderheit der Union in Sachen Ostpolitik repräsentieren.

Zu den Repräsentanten dieser ersten Gruppe wird man in außenpolitischen Fragen auch den neuen Generalsekretär Kurt Biedenkopf zählen können, obwohl er sich in außenpolitischen Fragen weitgehend zurückhält. Seine Stellungnahmen zu NV-Vertrag und zu allgemeinen Fragen der Sicherheits- und Europapapo-

litik können aber dahingehend interpretiert werden, ihn in die Gruppe der außenpolitischen Realisten in der CDU einzureihen⁵⁶⁾.

Zu dieser Gruppe kann man auch den früheren Parteivorsitzenden Barzel rechnen, der 1972, wenn auch ohne Erfolg, Partei und Fraktion zu einem Ja zu den Ostverträgen zu bewegen suchte⁵⁷⁾. Es scheint heute vielerorts vergessen, daß Barzel außenpolitische Signale setzte und die entsprechenden Parteigremien, wie Präsidium und Vorstand, nutzte, um die Entscheidungen in der Fraktion in seinem Sinne zu präjudizieren. Der neue Parteivorsitzende Kohl tut dies kaum. Im Unterschied zu Barzel besitzt er ein weniger ausgeprägtes außenpolitisches Profil.

Kohls Fähigkeit, auch im außenpolitischen Bereich einen hochqualifizierten Mitarbeiterstab aufzubauen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß er in erster Linie als erfolgreicher Reformier im Bereich der Innen- und Gesellschaftspolitik beurteilt wird, die meisten seiner außenpolitischen Stellungnahmen aber bisher blaß geblieben sind.

Positiv zu bewerten ist Kohls wiederholtes Bemühen um ein neues staatspolitisches Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland und sein Versuch, gerade die jüngere Generation aus der politischen Apathie zu befreien und für ein staatspolitisches Engagement für die Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen.

2. Die außenpolitische unschlüssige Gruppe. Hierzu gehören sowohl konservative als auch liberale Politiker der Union. Ihre Zahl schwankt von Entscheidung zu Entscheidung. Dabei zeichnen sich die führenden Vertreter dieser Gruppe zwar auch durch eine differenzierte und abgewogene Haltung in der Ostpolitik aus, aber viele sind am ehesten dadurch zu charakterisieren, daß sie eine klare Stellungnahme scheuen, daß sie sozusagen nur

⁵⁵⁾ Vgl. hierzu: Kurt Biedenkopf, Das wechselseitige Verhältnis von Sicherheit und Entspannung, Rede auf dem Sicherheitspolitischen Symposium der CDU am 4. 7. 1974; ders., Die ideologische Kriegführung geht weiter, in: Die Welt, 25. 9. 1974" ders., Auch ein „starker Mann“ kann Europa nicht retten, in: FAZ, 6. 11. 1974.

⁵⁷⁾ „Als (Barzel) die Fraktion im Griff zu haben glaubte, ging er abrupt auf seinen Kurs des Ja zu den Verträgen von Moskau und Warschau ... Barzel sah nicht, daß er bei einem solchen Manöver das Schiff der CDU/CSU-Fraktion leckgefahren hatte; mit dem schon angeschlagenen Boot ging er an das Unternehmen des Sturzes der Regierung Brandt — und zerschellte.“ Friedrich Karl Fromme in seiner knappen und subtilen Studie über R. Barzel: Politiker einer ausgehenden Epoche, in: FAZ, 26. 5. 1973.

⁵⁵⁾ FAZ, Die Welt und Süddeutsche Zeitung vom 2. 8. 1974.

den Mund spitzen, aber nicht pfeifen. Vom notwendigen Mut zur Unpopularität, zur außenpolitischen Kontroverse spürt man in dieser Gruppe wenig.

3. Gerhard Schröders Bedeutung und seine außenpolitischen Stellungnahmen sind im Laufe der letzten drei Jahre und vor allem nach seinem gescheiterten Versuch, seinen ehemaligen Staatssekretär Carstens beim Ringen um die Nachfolge von Rainer Barzel zu schlagen, gesunken. Schröder führt nun den Vorsitz der außenpolitischen Kommission der CDU, die unter Kiep ein wichtiges Forum der parteiinternen Diskussion darstellte.

4. Die konservative Gruppe in der CDU und CSU hat ihren Einfluß behalten bzw. ausbauen können, wie die Diskussion um den NV-Vertrag und um den ČSSR-Vertrag deutlich zeigte.

Heute ringen deshalb nicht mehr fünf Gruppierungen, sondern im wesentlichen nur noch zwei um die außenpolitische Konzeption der CDU.

Die eine Gruppe hat ihren Kristallisationspunkt in der Spitze der Partei, die andere ist in der Fraktion angesiedelt. Die Haltung der Gruppe um Kiep, die im wesentlichen von Generalsekretär Biedenkopf und vom Parteivorsitzenden Kohl geteilt wird⁵⁸⁾, tritt für einen elastischen außenpolitischen Kurs ein, der die Koordination, Abstimmung und Einpassung der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland in die Entspannungsbemühungen der Allianz in den Vordergrund stellt.

Wenn Kiep z. B. die KSZE nicht für ein sowjetisches, sondern für ein europäisches Forum der Interessen hält, „so ist dies eine außenpolitische Kröte, die die Mehrheit seiner Fraktion nur mühsam schlucken wird ... Kiep dagegen wünscht sich eine Union, die weniger verbale Bekenntnisse zur Ostpolitik ablegt, als praktisch an der Entspannungspolitik — wenn auch kritisch — mitwirkt.“⁵⁹⁾

Insgesamt kann die außenpolitische Linie der Parteispitze demnach als moderierte Alternative zur Ostpolitik der Regierung Schmidt/Genscher⁶⁰⁾ beschrieben werden, die unter

⁵⁸⁾ Siehe hierzu: Helmut Kohl, Zwischen Ideologie und Pragmatismus. Aspekte und Ansichten zu Grundfragen der Politik, Bonn 1973.

⁵⁹⁾ Friedrich Thelen, Auf der Suche nach Alternativen. Die Außenpolitik der Union, in: Deutsche Zeitung/Christ u. Welt, 23. 8. 1974.

⁶⁰⁾ Als Repräsentant dieser Gruppe kann auch Richard v. Weizsäcker gelten. Vgl. hierzu sein Interview mit dem Bonner Generalanzeiger, „Wir brauchen eine Entspannungsdoktrin“, 2. 8. 1974.

dem Motto stehen könnte: „Wir wollen es nicht prinzipiell anders machen, aber wir können es besser.“

Die Konservativen in der CDU und die Mehrheit der CSU sehen die Entspannungspolitik primär unter Risikoaspekten. Neo-Gaullismus, latenter Antiamerikanismus und die Zwangsvorstellung einer sowjetischen Offensive gegen Mittel- und Westeuropa gehen hier Hand in Hand mit einem tiefem Mißtrauen gegenüber allem, was sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich einen sozialdemokratischen oder sozialistischen Bezug haben könnte. Für beide Positionen kann man Argumente heranziehen. Wenn die Union die Entspannungspolitik des Westens mittragen und nur punktuelle Schwächen beheben will, wie die erste Gruppierung in der CDU es vermutlich versucht, dann muß die Union in Zukunft eine differenzierte Strategie der abgestuften Kritik entwickeln. Wenn die Union aber einen Kurs der prinzipiellen Konfrontation zu steuern beabsichtigt, dann muß sie auch grundsätzliche und sachliche Alternativen entwickeln können. Dies ist bisher nicht geschehen.

Für jede dieser beiden Positionen bedarf es allerdings einer entschlossenen Führung. Die Konservativen haben zumindest sie selbst überzeugende Wortführer. Franz Josef Strauß und Alfred Dregger sehen sich durch die Erfolge der Union in Bayern und in Hessen in ihrem Konfrontationskurs gegenüber der Bundesregierung und auch in ihrer strikten Ablehnung der Ostvertragspolitik bestätigt.

Die Opposition in der Opposition formiert sich also weniger in Form der vier Ja-Stimmen zum Grundvertrag, sondern viel massiver in ihrer permanenten und weitaus einflußreicheren Form von „rechts“ und präjudiziert bzw. provoziert die ostpolitischen Konzepte der gesamten Union, wie die Debatte um den NV-Vertrag zeigte.

Deshalb ist folgender Satz für die derzeitige Situation in der Union weitgehend zutreffend: „Wenn der Parteivorsitzende Kohl, der allem Anschein nach der Kiepschen Alternative zuneigt, seine Ansichten zu denen der Partei machen will, muß er die Führung nicht nur auf innenpolitischem Gebiet, sondern auch in der Außenpolitik ergreifen. Dies wird nicht ohne Auseinandersetzungen, vor allem mit der CSU, abgehen.“⁶¹⁾

⁶¹⁾ Friedrich Thelen, a. a. O.

Die Frage des Kanzlerkandidaten wird aber in entscheidendem Maße von der CSU mitbestimmt. Deshalb wird Helmut Kohl diesen außenpolitischen Konflikt nicht voll austragen, denn er glaubt vermutlich, er könne nur mit, aber niemals gegen Franz Josef Strauß und die CSU Kanzlerkandidat werden; es sei denn, Kohl würde an die Adenauersche Tradition anknüpfen, daß es zur Durchsetzung der politischen Ziele der Entschlossenheit und der aktiven Führungskraft auch und gerade gegenüber innerparteilichen Widerständen bedarf.

Hierbei wird deutlich, daß die Einheit bzw. die Geschlossenheit der außenpolitischen Argumentation der CDU/CSU auch im Bereich der Ost- und Deutschlandpolitik eine Fiktion darstellt, weil die Einschätzung der außenpolitischen Realität unterschiedlich ist und weil

auch die unterschiedlichen innerparteilichen Rollenerwartungen die außenpolitischen Aussagen der Führungseliten mitbestimmen. Außenpolitische Harmonie konnte deshalb in der Union oft nur durch Politikverzicht erreicht werden. Die Unionsparteien wären besser beraten, auch über eine große Spannweite der Argumente hinweg, die oft innerparteiliche Konflikte bewirkt haben, diese Tatsache weder zu beklagen noch zu begrüßen, sondern sie als gegeben anzuerkennen. In der Breite ihrer nicht immer vollständig harmonisierbaren Interessen spiegelt die CDU/CSU als Volkspartei die politische Realität und nicht deren Wunschgebilde wider. Es wäre deshalb falsch, die innerparteiliche Geschlossenheit in der außenpolitischen Argumentation als oberste Leitlinie stets zum normativen Prinzip erheben zu wollen, wenn die Realität dies nicht zuläßt.

5. Perspektiven für eine Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre

Die außenpolitische Perspektive der Union wird entscheidend von drei Faktoren abhängig sein:

1. von ihrer außenpolitischen Logik und ihrem Realitätsverständnis,
2. von ihrer innenpolitischen Durchschlagskraft,
3. von dem Grad ihrer innerparteilichen Verankerung.

Die Mehrheit der Bevölkerung in der Bundesrepublik schätzt die Gestaltungskraft der CDU/CSU in der Ostpolitik geringer ein als in früheren Jahren. Gleichzeitig aber ist die Euphorie der Entspannungspolitik der letzten Jahre verfliegen, und die Forderung nach Nüchternheit und langem Atem in der Ostpolitik ist nachdrücklicher geworden. Die Angriffe und die Kritik der CDU/CSU auf die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt bewirkten deshalb in der Bevölkerung eine späte, aber wachsende Überzeugungskraft. Der Wechsel von Brandt zu Schmidt hat diesen Prozeß vorübergehend gestoppt, denn die Regierung Schmidt/Genscher vertritt nach Osten eine realistische Politik. Sie macht das, was die CDU/CSU vielleicht gern tun würde oder auch tun müßte: eine aktive *Pacta-sunt-servanda*-Politik.

Seit dem Wechsel zu Schmidt ist für die CDU/CSU die Gefahr gewachsen, daß die neue Bundesregierung klassische Domänen früherer Außenpolitik der Union besetzen wird, nämlich: eine vertrauensvolle Politik des Atlantizismus unter dem Primat der deutsch-amerikanischen Freundschaft, eine überzeugende Sicherheitspolitik unter der Voraussetzung eines funktionsfähigen NATO-Bündnisses und des Engagements der USA in und für Europa. Hinzu kommt, daß die Belebung der deutsch-französischen Freundschaft durch die Regierung Schmidt/Genscher die Rückkehr zu den Wurzeln der Westpolitik von Konrad Adenauer signalisieren kann.

In der Ostpolitik ist an die Stelle von Idealismus Realismus getreten. Trotzdem kritisiert die Mehrheit der CDU/CSU auch nach dem Regierungswechsel mit fast identischen Argumenten die Ostpolitik der SPD/FDP-Regierung wie zur Zeit von Willy Brandt. Dabei erscheint es anachronistisch, wenn die Union heute die SPD/FDP-Regierung mit Schlagworten kritisiert, die sie sich selbst vor zwanzig Jahren von der SPD entgegenhalten lassen mußte: Verrat der deutschen Interessen, hastige Verhandlungsführung und Doppeldeutigkeit bzw. Widersprüchlichkeit der Vertragsauslegung stellen die Kernelemente der Argu-

mentation der Opposition heute wie vor zwanzig Jahren dar.

Wenn Teile der Union heute der SPD/FDP-Regierung in der Ostpolitik vorwerfen, sie habe durch die Ostverträge das entspannungspolitische Paradoxon, nämlich Anerkennung und Überwindung des Status quo in Europa, zu kodifizieren versucht, so sollten diese Kritiker nicht vergessen, daß Adenauer im Westen ähnliches versuchte, nämlich den Widerspruch zwischen Wiedervereinigung und Westintegration aufzulösen.

Wer Adenauer zu Recht zugesteht, daß nicht seine Westpolitik, sondern die Lage Europas eine westpolitische Integration verhindert hat, der muß auch den SPD/FDP-Regierungen zugute halten, daß nicht ihre Ost- und Deutschlandpolitik, sondern die Lage in der DDR und in Osteuropa selbst bisher Wiedervereinigung, Selbstbestimmung und Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Meinungen verhindert hat.

Diese Feststellung treffen heißt aber keineswegs, daß die CDU/CSU die Ost- und Deutschlandpolitik kritiklos adaptieren muß⁶²⁾. Im Gegenteil: Entspannungspolitik wurde schon vor Willy Brandt von der CDU gemacht, wenn auch erst der Wandel im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis es der Bundesrepublik ab Ende der sechziger Jahre möglich machte, einen deutschen und europäischen Beitrag zum Wandel im Ost-West-Verhältnis zu leisten⁶³⁾.

Eine Alternative der CDU ist aber seit dem Regierungswechsel zu Bundeskanzler Schmidt doppelt schwierig. Einerseits kann die neue Bundesregierung den Idealismus Brandts in der Auseinandersetzung weiter für sich in Anspruch nehmen, andererseits aber wird die Regierung Schmidt in der Ost- und Deutschlandpolitik mit Betonung auf Realismus und Pragmatismus die Skepsis und das prinzipielle Nein der Mehrheit der CDU/CSU zu unterlaufen suchen.

Neuorientierung in der Ostpolitik heißt deshalb für die CDU/CSU zuallererst Zurückweisung des SPD-Alleinvertretungsanspruchs auf

Entspannungspolitik nach Osten. Die Unionsparteien müssen demnach ihre Alternative der Negation reduzieren und eine konstruktive Haltung entwickeln, die an die eigenen Entspannungsbemühungen der Regierungen Adenauer, Erhard und Kiesinger anknüpft. Dabei sollte das staatspolitische Interesse der Opposition an einer außenpolitisch handlungsfähigen Bundesrepublik im Vordergrund stehen. Andererseits muß die CDU die Außenpolitik der Bundesregierung dort kritisieren, wo diese den Interessen der Bundesrepublik nicht voll entspricht.

Eine CDU-Regierung wird Ostpolitik aber nicht nur auf der Grundlage der Verträge, sondern unter besonderer Betonung der Pflichten, die die Staaten Osteuropas damit eingegangen sind, fortsetzen müssen. Die CDU darf deshalb nicht der Versuchung unterliegen, diese Verträge als Stillhalteabkommen zu interpretieren. Der Schlüssel zur Ostpolitik liegt auch in Zukunft in Moskau. Der CDU/CSU muß an einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen zur Sowjetunion mehr gelegen sein als bisher, denn die UdSSR ist heute der komplizierte Entspannungspartner der USA, der Bundesrepublik und des westlichen Bündnisses. Eine Verbesserung dieser Beziehungen dient deshalb nicht nur dem eigenen Interesse der Bundesrepublik, sondern stärkt auch die Position der USA gegenüber der Sowjetunion. Das neue ambivalente Verhältnis zwischen den Supermächten macht mehr Gemeinsamkeit des Westens nach Osten erforderlich⁶⁴⁾. Von dieser Gemeinsamkeit darf sich die Union nicht ausschließen, selbst wenn die Ostpolitik auf allen Ebenen Risiken enthält. Den Wandel der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen von der Konfrontation zur kooperativen Rivalität aber als Bedrohung der Sicherheit der Bundesrepublik zu interpretieren, hieße nicht nur die außenpolitischen Realitäten auf den Kopf stellen, sondern auch neue Möglichkeiten für verbesserte Beziehungen zwischen Ost und West nicht sehen wollen.

Die Entspannungspolitik bleibt aber so lange unbefriedigend, solange die gegenwärtige Lage in Deutschland fortbesteht. Deshalb müssen Regierung und Opposition gemeinsam die deutsche Frage so lange auf der Tagesordnung halten, bis sie angemessen und im

⁶²⁾ Vgl. hierzu: Christian Hacke, Die ost- und deutschlandpolitische Konzeption der parlamentarischen Opposition des 6. Deutschen Bundestages im Spannungsfeld zwischen Adaption und Alternative, in: Egbert Jahn, Volker Rittberger, Hrsg., Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen, Opladen 1974, S. 29—52.

⁶³⁾ Vgl. hierzu: Ernst Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg, München 1974.

⁶⁴⁾ Vgl. hierzu: Manfred Knapp, Zusammenhänge zwischen der Ostpolitik der BRD und den deutsch-amerikanischen Beziehungen, in: E. Jahn, V. Rittberger, a. a. O., S. 157—179.

Interesse der Menschen gelöst worden ist. Da aber in der gegenwärtigen europäischen und internationalen Konstellation kein Raum für einen deutschen Nationalstaat vorhanden ist, muß Entspannungspolitik sich vorerst darauf beschränken, die Folgen der langjährigen Spaltung Deutschlands zu mildern. Es genügt dabei nicht, die deutsche Frage nur rechtlich offenzuhalten, sondern darüber hinaus muß auf der Grundlage der abgeschlossenen Verträge und in den Folgeverträgen eine Deutschlandpolitik Wirklichkeit werden, die, in die westliche Entspannungskonzeption eingepaßt, die Freizügigkeit als Teil der Geschäftsgrundlage der Ost-West-Beziehungen anerkennt. Weder die Bundesrepublik als Ganzes noch ihre demokratischen Parteien können sich in dem zeitlosen Antagonismus zwischen Freiheit und Tyrannei neutral verhalten.

Aber andere zwingende außenpolitische Notwendigkeiten legen der Bundesrepublik und auch den anderen westlichen Demokratien Grenzen auf, innere Veränderungen in sozialistischen Ländern zu bewirken⁶⁵). Diktaturen könne ihre Zügel nur dann vorsichtig lockern, wenn sie sicher sind, die Gesamtentwicklung unter Kontrolle zu behalten. Jeder Versuch aber, eine Liberalisierungswelle in Gang zu setzen, würde statt Entspannung Spannungen und innenpolitische Härte in den sozialistischen Staaten bewirken. Deshalb können die Ziele der Entspannungspolitik nur maßvoll sein und ganz bewußt begrenzt gesetzt werden, damit es langfristig freie, aber mittelfristig freiere Lebensbedingungen in Europa geben kann. In diesem Prozeß darf aber nicht die Entschlossenheit des Westens untergraben werden, seine Verteidigung aufrechtzuerhalten. Es gibt keine bessere Methode, die Detente zu torpedieren, als die NATO in Frage zu stellen und damit die Grundlagen der Entspannungspolitik zu unterminieren. Gerade die Sowjetunion demonstriert mit dem rapiden Ausbau ihrer Militärpotentiale, daß sie keinerlei Widerspruch zwischen Entspan-

nung und der Ausweitung der militärischen Kapazitäten erblickt. Der Wandel von der direkten militärischen Bedrohung in eine subtilere politische Bedrohung zeigt, daß die gemeinsame politische und militärische Wachsamkeit des Westens nach wie vor der Preis der Freiheit ist. Sicherheit ohne Entspannung ist möglich, aber Entspannung ohne Sicherheit ist gefährlich.

Die SPD/FDP-Regierungen haben die Entspannungskomponente in den Vordergrund ihrer Friedenspolitik gestellt. Die vorangegangenen CDU-Regierungen haben der Sicherheitskomponente eine ähnliche Priorität eingeräumt. Die zukünftige Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland muß aber gleichermaßen auf den Säulen Sicherheit und Entspannung ruhen. Nur auf dieser ausgewogenen Grundlage wird die Bundesrepublik, an der Nahtstelle der Blöcke und mit der offenen Flanke Berlin, die Fähigkeit entwickeln können, im Entspannungsprozeß Spannungen und Rückschläge durchzustehen. Nur wenn die Bundesrepublik und die sie tragenden demokratischen Parteien dabei auch den innenpolitischen Stabilitätsanforderungen Rechnung tragen und eine realistische Haltung der breiten Öffentlichkeit mit vorbereiten helfen, wird die Friedenspolitik der Bundesrepublik auf der innenpolitischen Basis eines realistischen Verständnisses von Entspannung frei bleiben von westeuropäischer Integrationsillusion, osteuropäischer Entspannungseuphorie und gesamtdeutscher Resignation.

Die Mannheimer Erklärung des Bundesvorstandes der CDU vom Juni 1975, im wesentlichen das Produkt von Generalsekretär Biedenkopf, zeigt Ansätze für eine entsprechende Erneuerung des außenpolitischen Denkens und Handelns der CDU.

Ob diese Erklärung zu einem wirkungsvollen und repräsentativen Orientierungsrahmen für die außenpolitische Arbeit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion werden kann oder ob Anspruch und Wirklichkeit der konzeptionellen Arbeit zwischen Partei und Fraktion weiterhin auseinanderklaffen werden, das ist die Frage, deren Beantwortung für Sieg oder Niederlage der Union 1976 mitentscheidend sein wird.

⁶⁵) Vgl. hierzu: Erklärung des amerikanischen Außenministers Henry Kissinger vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Senats am 19. 9. 1974 in: EA 20/74, D 463—482.

Unternehmenskonzentration und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik

Vorbemerkung

Die Unternehmenskonzentration und damit verbunden die Wettbewerbspolitik haben seit dem Bestehen der Bundesrepublik immer wieder Anlaß zu heftigen politischen Kontroversen gegeben. Wiederholt ist in Regierungserklärungen auf die Notwendigkeit und Absicht hingewiesen worden, die Problematik der Unternehmenskonzentration in den Griff zu bekommen. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als ein konzentrationspolitisch bedeutsames Gesetz ist denn auch in den vergangenen zehn Jahren gleich zweimal novelliert worden. Das verdient nicht zuletzt deshalb Beachtung, weil es von den Befürwortern der sozialen Marktwirtschaft ursprünglich als ‚Magna Charta der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung‘ bezeichnet worden ist.

Dennoch ist es bis heute nicht gelungen, die Konzentrationsproblematik in zufriedenstellender Weise zu lösen. Ein wesentlicher Grund dafür ist, daß sich an der Beurteilung der Unternehmenskonzentration — wie im übrigen ja auch an der Beurteilung der Vermögenskonzentration — die Geister scheiden. Während jedoch in der Diskussion über die Vermögensverteilung zumeist noch Einigkeit darüber besteht, daß das erreichte Maß an Konzentration überhöht ist¹⁾, läßt sich dies in bezug auf die Einschätzung des gegenwärtigen Ausmaßes der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik nicht sagen. Es gibt durchaus Stimmen, die eine weitere Zunahme der Konzentration in der Wirtschaft für erforderlich halten. Daneben freilich gibt es mehr und mehr Kritiker, die in Stand und Trend der Unternehmenskonzentration eine Gefahr sehen. Worin diese zu suchen ist und wie groß sie ist, darüber sind sich diejenigen, die gegen eine Verharmlosung oder gar Verherrlichung jeglicher Art von Konzentrationsvorgängen zu Felde ziehen, allerdings nicht einig. Ihr Urteil über die Unternehmenskonzentration reicht

infolgedessen von einem vorsichtigen ‚Bedenklich‘ bis hin zur Rede von kapitalistischen Auswüchsen, die es mitsamt dem Kapitalismus zu beseitigen gelte.

Im folgenden wird versucht, einen Überblick über Stand und Trend der Unternehmenskon-

INHALT

Vorbemerkung

I. Stand und Trend der Unternehmenskonzentration

1. Begriff und Messung der Unternehmenskonzentration
2. Statistische Materialien zur Unternehmenskonzentration

II. Ursachen der Unternehmenskonzentration

III. Wirkungen der Unternehmenskonzentration

1. Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft
2. Wirkungen auf die Konsumenten
3. Wirkungen auf die Produzenten
4. Wirkungen auf die Arbeitnehmer
5. Wirkungen auf Staat und Politik

IV. Wege und Mittel zur Lösung der Konzentrationsproblematik

V. Das Beispiel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

1. Das GWB in der Fassung vom 27. 7. 1957
2. Hintergründe zur Entstehung des GWB
3. Die zweifache Novellierung des GWB
4. Fazit zur Wettbewerbspolitik

zentration sowie über die wichtigsten mit ihr verbundenen Probleme zu geben. Darüber hinaus werden die Schwierigkeiten analysiert, die aus dem Versuch resultieren, die Konzentrationsproblematik mit Hilfe der Wettbewerbspolitik — speziell mit Hilfe des GWB — einer Lösung zuzuführen.

¹⁾ Vgl. Uwe Andersen, Vermögenspolitik — Instrument zur Systemstabilisierung oder Systemüberwindung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/73, S. 3.

I. Stand und Trend der Unternehmenskonzentration

1. Begriff und Messung der Unternehmenskonzentration

Gewissermaßen im Vorfeld der Auseinandersetzungen über die Konzentration in der Wirtschaft stehen die Meinungsverschiedenheiten darüber, was unter Unternehmenskonzentration zu verstehen ist. Je enger der Begriff gefaßt wird, desto geringere Bedeutung kommt den darunter zu subsumierenden Vermächtingserscheinungen zu. Umgekehrt gilt: Je weiter der Begriff gefaßt wird, desto eher stellt sich die Unternehmenskonzentration als eine Gefährdung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung dar. Daraus folgt, daß es sich bei der Klärung des Begriffs 'Unternehmenskonzentration' nicht nur um ein definitorisches, sondern auch um ein eminent politisches Problem handelt, nämlich die Vorwegbestimmung des Grades an Interesse, das der Unternehmenskonzentration entgegengebracht werden muß.

Aufgekommen ist der ökonomische Begriff der Konzentration im vorigen Jahrhundert. „Unter ihm ist ursprünglich nur die Konzentration der Produktion auf größere und kapitalintensivere Unternehmen bei gleichzeitiger Ausschaltung kleinerer — insbesondere handwerklicher — Betriebe verstanden worden, die mit einer entsprechenden Kapitalakkumulation verbunden ist.“²⁾ Diese Begriffsbestimmung ist im Verlauf der weiteren Entwicklung ausgedehnt, auf andere Erscheinungen übertragen und verschieden weit gefaßt worden.

Marx hat in seiner Analyse des ‚Kapitals‘ unterschieden zwischen:

— der Konzentration, die nur ein anderer Ausdruck für die Reproduktion auf erweiterter Stufenleiter ist, und

— der Zentralisation, die im Gegensatz zur Konzentration kein positives Größenwachstum des gesellschaftlichen Kapitals voraussetzt, sondern lediglich eine veränderte Verteilung bereits vorhandener Kapitale beinhaltet³⁾.

Der Marx'schen Auffassung vom Wesen der Konzentration ist heftig widersprochen worden. Richtig an ihr ist aber zweifellos die Er-

kenntnis, daß es zwei grundverschiedene Wege des Wachstums von Unternehmen gibt, die zur Unternehmenskonzentration führen können.

Dem sucht auch Hans-Otto Lenel, Nationalökonom und Anhänger der ordoliberalen Schule, Rechnung zu tragen. Zum einen, so betont er, kann ein Unternehmen seine Betriebe vergrößern oder neue Betriebe errichten. Es beschreitet dann den Weg des inneren oder internen Wachstums; die Errichtung neuer Sachanlagen ist sein Kennzeichen. Zum anderen kann es sich mit bereits bestehenden Unternehmen durch Angliederung oder Verschmelzung zusammenschließen und sich damit für den Weg des externen Wachstums entscheiden⁴⁾.

Aus diesem Schema fällt die Kartellierung als wesentliche Form der Konzentrierung heraus. Ebenfalls nicht erfaßt wird die Unternehmenskonzentration in Form von Abhängigkeiten. Sie beruht in vielen Fällen auf Größenunterschieden. Arndt unterscheidet im einzelnen zwischen Absatz-, Bezugs-, Qualitäts-, Transport-, Kredit-, Stimmrechts- und kriminellen Abhängigkeiten⁵⁾. Da nun aber die eine Form der Unternehmenskonzentration häufig nicht ohne die andere in ihrem ökonomischen und politischen Stellenwert voll verstanden werden kann, erweist es sich zunehmend als erforderlich, bei der Klärung des Konzentrationsbegriffs nicht auf einzelne Phänomene, sondern auf die Erscheinung im allgemeinen abzustellen. Die Unternehmenskonzentration ist demnach als jede Form des positiven Größenwachstums, der Zusammenfassung und des Zusammenschlusses von Unternehmen zu definieren, deren Folge eine Ballung von Verfügungsgewalt über den Wirtschaftsapparat ist. Diese Definition hat zwei Vorteile. Erstens macht sie deutlich, daß sich die Unternehmenskonzentration nicht in der Kartellierung der Wirtschaft oder der Herausbildung von Großunternehmen erschöpft. Zweitens stellt sie klar, daß die Unternehmenskonzentration stets auch eine Machtkonzentration bewirkt. Ihr Nachteil liegt in der mangelnden Operationalisierbarkeit, mit anderen Worten in der Schwie-

²⁾ Helmut Arndt/Günter Ollenburg, Begriff und Arten der Konzentration, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 20/I, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., 1971, S. 3.

³⁾ Vgl. Karl Marx, Das Kapital, Bd. 1 (1867), hier zitiert nach einer Ost-Berliner Ausgabe von 1968, S. 653 ff.

⁴⁾ Vgl. Hans-Otto Lenel, Externes Unternehmenswachstum als Problem der Wettbewerbspolitik, in: Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerb als Aufgabe — Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 1968, S. 491.

⁵⁾ Vgl. Helmut Arndt, Die Konzentration der westdeutschen Wirtschaft, 1966, S. 36 ff.

rigkeit, die sie für eine empirisch exakte Messung von Stand und Trend der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik mit sich bringt.

Gleichwohl ist in der Vergangenheit versucht worden, Maßstäbe für die empirische Erfassung der wirtschaftlichen Konzentration zu finden. Das hat sich in der Entwicklung verschiedener Verfahren zur Messung sowohl der relativen⁶⁾ als auch der absoluten⁷⁾ Konzentration niedergeschlagen. Es ist hier nicht der Ort, diese Verfahren im einzelnen zu erörtern. Hervorgehoben zu werden verdient aber, daß keines von ihnen für sich allein genommen ausreicht, um Stand und Trend der Unternehmenskonzentration mit der wünschenswerten Genauigkeit zu messen, ja daß dies nicht einmal mit Hilfe der Gesamtheit dieser Verfahren möglich ist, da

1. unterschiedliche Konzentrationsindices — wie die Zahl der Einheiten, Durchschnittsgrößen, die relative Größe der größten Einheiten und Disparitätsmaße — bei gleichen wirtschaftlichen Vorgängen gegenläufig reagieren können und

2. sich die mit der Unternehmenskonzentration einhergehende Konzentration von Verfügungsmacht einer Quantifizierung weitgehend entzieht⁸⁾.

Ein weiteres Problem, exakte Aussagen über Stand und Trend der Unternehmenskonzentration zu machen, ergibt sich aus dem Mangel an relevantem Zahlenmaterial. Die Schwierigkeiten, die der Beschaffung und Nutzung desselben im Wege stehen, haben sich besonders deutlich im Verlauf der von 1961 bis 1963 vom Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft durchgeführten Untersuchung über die Konzentration in der Wirtschaft gezeigt⁹⁾. Inzwischen ist auf diesem Gebiet indes eine Verbesserung der Situation eingetreten. Seit 1971 sind infolge des Publizitätsgesetzes alle Unternehmen und Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von mehr als 250 Mio DM gehalten, ihren Jahresabschluß zu veröffentlichen, sofern sie mehr als 5 000 Menschen beschäftigen

oder ihre Bilanzsumme 125 Mio DM übersteigt¹⁰⁾. Überdies hat das Bundeskartellamt seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre sein Augenmerk verstärkt auf die Fusionierung und Konzernierung der Wirtschaft gerichtet und legt dazu in seinen Tätigkeitsberichten in zunehmendem Umfang Zahlenmaterial vor¹¹⁾.

2. Statistische Materialien zur Unternehmenskonzentration

Die folgenden Statistiken können dennoch nicht mehr als einen ersten — freilich aufschlußreichen — Einblick in das Ausmaß und den Trend der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik geben. Tabelle 1 veranschaulicht, daß die Gesamtzahl der industriellen Produktionsstätten, also der örtlichen Einheiten (nicht hingegen der Unternehmen) 1959 90 902 betrug und sich bis zum Jahre 1972 auf 97 194 erhöhte. Von der absoluten Zahl der Betriebe her gesehen gab es mithin weder Ende der Fünfziger noch Anfang der siebziger Jahre eine wirtschaftliche Konzentration in der Bundesrepublik. Ein Konzentrationsprozeß scheint in dem betrachteten Zeitraum nicht stattgefunden zu haben.

Da jedoch die Gesamtzahl der rechtlich selbständigen und insbesondere der kapitalmäßig unabhängigen Unternehmen nicht mit der Anzahl der Betriebe identisch ist, darf dieser Aussage keine allzu große Bedeutung beigemessen werden. Zudem erhellt eine Untergliederung der Gesamtzahl der Betriebe nach Beschäftigtengrößenklassen und eine entsprechende Zuordnung von Betrieben und Beschäftigten, daß für die Jahre 1959 und 1972 im Bereich der industriellen Produktionsstätten durchaus von einem erheblichen Grad an Konzentration gesprochen werden kann. So beschäftigten in beiden Erhebungsjahren jene 7,5 vH bzw. 8 vH aller Betriebe, die 200 und mehr Arbeitnehmer zählten, etwa 70 vH aller in der Industrie Tätigen. Die Anzahl der Betriebe mit 1 000 und mehr Beschäftigten, in denen in beiden Jahren jeweils zwischen 38 und 39 vH der in der Industrie Tätigen beschäftigt waren, betrug an der Gesamtzahl gemessen jeweils nur rund 1,2 vH. Die kleinen Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten stellten demgegenüber mit rund 44 bzw. 42 vH zwar

⁶⁾ Von relativer Konzentration wird gesprochen, wenn relativ wenige, d. h. ein geringer Prozentsatz der Merkmalsträger einen erheblichen Anteil zum gesamten Merkmalsbetrag beisteuern.

⁷⁾ Von absoluter Konzentration wird gesprochen, wenn eine Ballung von Merkmalsbeträgen bei absolut wenigen Merkmalsträgern vorliegt.

⁸⁾ Vgl. Helmut Arndt / Günter Ollenburg, a. a. O., S. 8 ff.

⁹⁾ Vgl. Helmut Arndt, a. a. O., S. 25 f.

¹⁰⁾ Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen vom 15. 8. 1969, BGBl. I S. 1189.

¹¹⁾ Vgl. z. B. Tätigkeitsbericht für 1973, BT-Drucks. VII/2250.

Tabelle 1: Betriebe und Beschäftigte nach Beschäftigtenklassen in der Industrie
September 1959 und September 1972

Betriebe mit ... bis ... Beschäftigten	September 1959		September 1972	
	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte
1— 9	40 292	158 086	41 172	156 587
10— 49	28 588	699 737	31 265	758 907
50— 99	9 271	650 497	10 180	717 922
100—199	5 971	835 603	6 756	945 831
200—499	4 294	1 326 894	4 952	1 529 398
500—999	1 383	949 455	1 665	1 151 886
1 000 u. mehr	1 103	2 947 061	1 204	3 280 555
Insgesamt	90 902	7 567 333	97 194	8 541 086

Quellen:

1959: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1961, S. 212 f.

1972: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1974, S. 222 f.

den größten Anteil an der Gesamtzahl aller Industriebetriebe, mit rund 2 vH aber nur einen verschwindend geringen Anteil aller in der Industrie Beschäftigten.

Genauere Angaben über Stand und Trend der Konzentration in der Wirtschaft lassen sich machen, wenn man über einen längeren Zeitraum die Entwicklung des Anteils der 10, 50, 100 und 1 000 größten Industrieunternehmen am gesamtindustriellen Umsatz der Bundesrepublik beobachtet. Die dazu notwendige Untersuchung der ‚overall concentration‘ vermittelt zwar kein Bild über die wirtschaftliche Konzentration im Rahmen der westlichen Welt oder auch nur der EWG — beides wäre für die Beurteilung der Konzentrationsverhältnisse in der Bundesrepublik ebenfalls von Bedeutung —, sie gibt aber dennoch recht gut Auskunft über die derzeit hierzulande bestehende Ungleichverteilung der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel.

Ein Vergleich der 1 000 umsatzstärksten Unternehmen von 1954 mit denen von 1960 zeigt, daß diese Unternehmen ihren Anteil am Gesamtumsatz der Industrie in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre von 52,6 vH auf 55,6 vH erhöhen konnten¹²⁾. Diese Angaben betreffen jedoch nur rechtlich selbständige Unterneh-

men, nicht hingegen Unternehmensverbindungen aufgrund kapitalmäßiger Zusammenballungen. Letztere sind aber von besonderem Interesse, weil das Ausmaß der Unternehmenskonzentration weniger durch rechtliche als

Tabelle 2: Industrielle Umsätze der jeweils 50 größten Unternehmenseinheiten in vH des gesamten Industrieumsatzes 1954 und 1960 nach verschiedenen Abgrenzungskriterien

Umsatz in vH des Gesamtumsatzes	1954	1960
a) in der Abgrenzung ‚rechtlich selbständige Einheiten‘	17,7	22,8
b) in der Abgrenzung ‚über 50 vH Kapitalbeteiligung‘ *)	25,4	31,6
c) in der Abgrenzung ‚25 vH Kapitalbeteiligung‘ *)	28,6	35,2

*) Umsätze unter Berücksichtigung entsprechender Kapitalbeteiligungen.

Quellen:

Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, BT-Drucks. IV/2320, S. 14.

Anlagenband zum Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, zu BT-Drucks. IV/2320, S. 554 f.

¹²⁾ Vgl. Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, BT-Drucks. IV/2320, S. 15.

durch kapitalmäßige Unternehmenseinheiten bedingt wird.

Aus Tabelle 3 läßt sich für die vergangenen 20 Jahre die Zunahme der ‚overall concentration‘ in bezug auf die 50 und 100 größten Industrieunternehmen der Bundesrepublik ablesen. Allerdings sind folgende Erläuterungen angebracht:

—Erstens enthalten die Umsatzangaben bis 1967 die volle Höhe der Bruttoumsatzsteuer. Die seit dem 1. 1. 1968 gültige Mehrwertsteuer hat den Begriff ‚Umsatz‘ verändert. Die Um-

sätze werden seitdem netto — d. h. ohne den Betrag der Mehrwertsteuer — ausgewiesen ¹³⁾.

— Zweitens umfaßt der Umsatz der Unternehmenseinheiten von 1954 lediglich Beteiligungen von mehr als 50 vH. Die Zahlenangaben für die Jahre 1959 bis 1966 beruhen demgegenüber auf einem weiter gefaßten Konsolidierungskreis, während ab 1967 wiederum eine Reihe von Unternehmen nur mit ihren mehr als

¹³⁾ Vgl. Max Kruk, Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 6. 9. 1969, S. 17.

Tabelle 3: Die Konzentration in der westdeutschen Industrie 1954 bis 1973, gemessen am Umsatz der 50 und 100 größten Industrieunternehmen (in Mrd. DM)

Jahr	Umsatz der 50 größten Industrieunternehmen (Anteil am Gesamtumsatz in vH)		Umsatz der 100 größten Industrieunternehmen (Anteil am Gesamtumsatz in vH)		Gesamtumsatz der Industrie
1954	36,8	(25,4)	48,6	(33,6)	144,8
1959	73,0	(30,6)	88,4	(37,0)	238,8
1960	92,3	(33,5)	110,4	(40,0)	275,5
1961	99,2	(33,4)	119,4	(40,2)	296,7
1962	106,3	(33,7)	124,4	(40,5)	314,4
1963	118,0	(36,1)	140,6	(43,0)	326,4
1964	129,5	(36,0)	154,4	(43,0)	359,1
1965	144,4	(37,2)	171,2	(44,1)	387,7
1966	156,4	(38,9)	183,6	(45,6)	402,0
1967	159,7	(41,9)	187,0	(49,1)	380,6
1968	173,1	(42,7)	204,2	(50,3)	405,6
1969	211,1	(44,9)	249,5	(53,0)	470,5
1970	248,2	(46,9)	294,1	(55,6)	529,0
1971	270,4	(48,0)	320,5	(56,9)	563,0
1972	281,5	(47,2)	335,1	(56,2)	596,0
1973	327,0	(49,0)	388,3	(58,2)	666,9

Quellen:
 1954: Anlagenband zum Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, zu BT-Drucks. IV/2320, S. 554 f.
 1959—1966: Helmut Arndt, Recht, Macht und Wirtschaft, 1968, S. 82.
 1967: Jörg Huffschild, Die Politik des Kapitals — Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 2. Aufl., 1969, S. 44. Gerold Lignau, Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 24. 8. 1968, S. 17.
 1968—1973: Max Kruk, Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 6. 9. 1969, S. 17.
 ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 29. 8. 1970, S. 15.
 ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 11. 9. 1971, S. 17.
 ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 9. 9. 1972, S. 15.
 ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 18. 8. 1973, S. 15.
 ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 14. 9. 1973, S. 13.
 Jahresgutachten 1974 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucks. VII/2848, S. 256.

Tabelle 4: 'Concentration ratios' in ausgewählten Industriezweigen der Bundesrepublik 1962 und 1970

Industriezweig	concentration ratios für die 3 größten Unternehmen			concentration ratios für die 6 größten Unternehmen		
	1962	1970	Änderung	1962	1970	Änderung
Bergbau	21,3	78,6	+57,3	34,3	93,3	+59,0
Mineralölverarbeitung/Kohlewertstoffindustrie	56,4	49,4	- 7,0	77,0	69,2	- 7,8
Eisenschaffende Industrie	21,6	33,8	+12,2	39,9	51,2	+11,3
Fahrzeugbau	53,9	52,7	- 1,2	67,7	68,7	+ 1,0
Luftfahrzeugbau	45,9	58,9	+13,0	72,3	84,8	+12,5
Elektrotechnik	22,8	31,8	+ 9,0	34,7	39,0	+ 4,3
Chemie	26,0	27,5	+ 1,5	35,5	36,2	+ 0,7

Quelle: Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts für 1973, BT-Drucks. VII/2250, S. 35 ff.

fünfzigprozentigen Beteiligungen erfaßt werden konnte ¹⁴⁾.

— Drittens dürfen Angaben über Umsatzsteigerungen nicht automatisch mit einer entsprechend gestiegenen Wertschöpfung gleichgesetzt werden. Ein beachtlicher Teil des Umsatzzuwachses der größten deutschen Industrieunternehmen erklärt sich aus dem Kaufkraftschwund der vergangenen Jahre. Im Zusammenhang mit der weltweiten Rohstoffverteuerung hat die Inflation überdies zu unterschiedlichen Preis- und damit auch zu unterschiedlichen Umsatzentwicklungen in den einzelnen Branchen geführt ¹⁵⁾.

— Viertens gehen Unternehmen, die über Töchter mit Produktionsstätten im Ausland verfügen, immer mehr dazu über, ihren Weltumsatz zu nennen. Das läßt das Gesamtbild der 50 bzw. 100 größten Industrieunternehmen zusehends kopflastiger erscheinen, da es vor allem die größten der großen Unternehmen sind, die verstärkt in die Multinationalität hineinwachsen ¹⁶⁾.

— Fünftens beruhen die Umsatzangaben mancher Unternehmen nicht nur auf industrieller Produktion, sondern umfassen auch bedeutende Handelsumsätze ¹⁷⁾.

— Sechstens war bis Anfang der siebziger Jahre der Umsatz einer Reihe großer Unternehmensgruppen wie Quandt, Oetker, Henkel usw. unbekannt. Insofern ist Tabelle 3 unvollständig.

Dennoch lassen sich mit ihrer Hilfe einige beachtenswerte Aussagen über Stand und Trend der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik machen. Rund ein Drittel der industriellen Produktion wurde 1954 von den 100 größten Unternehmen erstellt. Obwohl sich der Gesamtumsatz der Industrie von 1954 bis 1960 fast verdoppelte, erreichten 1960 bereits die 50 größten Industrieunternehmen denselben Produktionsanteil wie sechs Jahre zuvor die 100 umsatzstärksten. 1968 überschritt der Produktionsanteil der 100 größten Unternehmen die Fünfzigprozentgrenze. Im selben Jahr erzielten die 50 (10) größten Unternehmen einen Anteil von 42,7 vH (18,2 vH) des gesamten industriellen Umsatzes. 1973 näherten sich die 50 größten Unternehmen mit einem Anteil von 49 vH erstmals der Fünfzigprozentgrenze. Sie tätigten in diesem Jahr einen Umsatz von 327 Mrd. DM. Das entsprach dem Gesamtumsatz der Industrie des Jahres 1963. Beachtlich ausbauen und festigen konnten ihre Position auch die 10 größten bundesdeutschen Industrieunternehmen. Sie vereinen seit 1970 einen Produktionsanteil von mehr als 20 vH auf sich und beschäftigten im Jahre 1973 mehr als 18 vH aller industriellen Arbeitnehmer. Ihr

¹⁴⁾ Vgl. Gerold Lignau, Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 24. 8. 1968, S. 17.

¹⁵⁾ Vgl. Max Kruk, Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 14. 9. 1974, S. 13.

¹⁶⁾ Vgl. ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 13. 8. 1973, S. 15.

¹⁷⁾ Vgl. ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 6. 9. 1969, S. 17.

Umsatz erreichte 1973 mit 138,5 Mrd. DM nahezu den Gesamtumsatz der Industrie des Jahres 1954.

Kaum weniger eindrucksvoll als die Konzentration in der Gesamtindustrie entwickelte sich in den zurückliegenden beiden Jahrzehnten die Branchenkonzentration. Nur in neun von dreißig untersuchten Industriezweigen zeigten die sogenannten *concentration ratios*¹⁸⁾ zwischen 1954 und 1960 fallende Tendenz. In 21 Branchen konnten die 10 umsatzgrößten Unternehmen ihren Anteil am Gesamtumsatz der Branche erhöhen. Etwa die Hälfte der im Konzentrationsbericht der Bundesregierung von 1964 untersuchten Industriegruppen konnte bereits Ende der fünfziger Jahre als in starkem Maße konzentriert bezeichnet werden. „In ihnen vereinigten die größten Zehn zwischen 37 vH und 92 vH des Umsatzes ihrer Gruppe auf sich. Die höchsten Anteile erzielten sie in den Industriegruppen ‚Mineralölverarbeitung und Kohlenwertstoffindustrie‘ und ‚tabakverarbeitende Industrie‘ mit 92 vH und 85 vH, die niedrigsten Anteile in den Industriegruppen ‚Bekleidungsindustrie‘, ‚holzverarbeitende Industrie‘ und ‚Textilindustrie‘ mit jeweils 7 vH.“¹⁹⁾ Soweit entsprechende statistische Unterlagen für die sechziger Jahre vorhanden sind, bestätigen sie die Vermutung, daß sich der Konzentrationsprozeß in zahlreichen Branchen bis heute fortgesetzt hat. Das läßt sich Berechnungen entnehmen, die das Bundeskartellamt angestellt hat. Danach ist zwar nicht in allen Wirtschaftsbereichen eine eindeutige Konzentrationsbewegung festzustellen. Die Zunahmen überwiegen aber bei weitem die Abnahmen²⁰⁾.

Ähnlich den Vorgängen in der Industrie (und in dem hier nicht untersuchten Handel) ist auch im Bankensektor ein weitgehender Konzentrationsprozeß zu erkennen. Ein wachsendes Geschäftsvolumen wird von immer weniger Kreditinstituten abgewickelt. Die Zahl der Geschäftsbanken ist von 13 359 im Jahre 1957 über 11 356 im Jahre 1966 auf 7 171 Ende 1972 gefallen²¹⁾. Das entspricht einer Verringerung der Anzahl der Kreditinstitute um 46,9 vH. Im gleichen Zeitraum hat sich das Geschäftsvolumen des Bankensektors nahezu versechsfacht

(+585 vH). Es lag Ende 1972 bei 1 060,3 Mrd. DM²²⁾.

An diesem Trend zu immer weniger und größeren Unternehmen sind die verschiedenen Bankengruppen verschieden stark beteiligt gewesen, wie auch ihr Gewicht ganz unterschiedlich ist: 1972 erzielten die Sparkassen und Girozentralen mit 39,4 vH den absolut höchsten Anteil am Geschäftsvolumen, obgleich ihr Anteil an der Gesamtzahl der Institute nur rund 11 vH betrug. Relativ am meisten Geschäftsvolumen konzentrierten die Kreditbanken auf sich. Sie stellten lediglich 4,4 vH der Geschäftsbanken, vereinigten aber 26,5 vH des Gesamtumsatzes auf sich, darunter allein die 6 Großbanken — also Deutsche, Dresdner und Commerzbank mit ihren Westberliner Tochtergesellschaften — 10,1 vH. Was die Zunahme der Konzentration anbelangt, so war sie am stärksten im Genossenschaftssektor. Während sich 1960 noch 11 642 Genossenschaftsbanken einen Anteil von 11,2 vH am Geschäftsvolumen aller Kreditinstitute teilen mußten, waren es 1972 bei einem Anteil von 12,2 vH nur noch 5 755 Kreditgenossenschaften²³⁾.

Bedeutung hat die Konzentration im Bankensektor über ihren unmittelbaren Bereich hinaus vor allem deshalb, weil die Wirtschaft zur Finanzierung und Abwicklung ihrer Geschäfte auf die Kreditinstitute angewiesen ist. Das hat wechselseitige Abhängigkeiten und Verflechtungen zur Folge. So erwarben beispielsweise die oben genannten Großbanken bis 1960 Beteiligungen an 135 Aktiengesellschaften, die übrigen 13 254 Banken hingegen nur an 251 Aktiengesellschaften. Von den insgesamt erworbenen Beteiligungen in Höhe von nominal 1,02 Mrd. DM entfielen 676 Mio DM auf die Deutsche, Dresdner und Commerzbank mitsamt ihren Berliner Tochniederlassungen, d. h. 0,05 vH aller Kreditinstitute waren zugleich im Besitz von mehr als 65 vH aller Beteiligungen²⁴⁾. Ob dieser hohe Prozentsatz zwischenzeitlich gestiegen oder gefallen ist, läßt sich nicht ermitteln. Es steht jedoch außer Zweifel, daß sich die Beteiligungen von Banken an Nichtbanken nach wie vor primär in der Hand der Großbanken befinden. Das jünger-

¹⁸⁾ *Concentration ratios* sind definiert als Umsätze der x-größten Unternehmen in Prozent des Gesamtumsatzes der betreffenden Branchen.

¹⁹⁾ Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, a. a. O., S. 14.

²⁰⁾ Vgl. Tabelle 4.

²¹⁾ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Dez. 1973, Statistischer Teil, S. 41.

²²⁾ Vgl. Gunter Kaufmann, Banken in der Bundesrepublik, in: Der Bürger im Staat, Nr. 4, 1973, S. 261.

²³⁾ Vgl. ebd. S. 257 ff.

²⁴⁾ Vgl. Anlagenband zum Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, zu BT-Drucks. IV/2320, S. 336 f.

ste spektakuläre Beispiel für eine Zunahme der kapitalmäßigen Verflechtung zwischen der Kreditwirtschaft und der Industrie ist die durch die Deutsche Bank von der Friedrich Flick KG erfolgte Übernahme einer zusätzlichen 29prozentigen Beteiligung an der Daimler Benz AG. Noch verstärkt werden die sich aus dem Aktienbesitz der Banken für die Industrie ergebenden Abhängigkeiten durch das Depotstimmrecht. Es hat in der Vergangenheit wesentlich zur Konzentration von Verfügungsgewalt in der deutschen Wirtschaft beigetragen. Dem Konzentrationsbericht der Bundesregierung zufolge entfielen 1960 ca. 70 vH der 5,5 Mrd. DM auf Hauptversammlungen vertretenen Depotstimmen auf die Großbanken. Diese waren unter Einbeziehung ihrer eigenen Beteiligungen sogar in der Lage, rund 4,5 Mrd. DM Kapital zu vertreten. Das entspricht einem Anteil von rund 69 vH an der Gesamtheit des von Banken auf Hauptversammlungen vertretenen Kapitals. Neuere Zahlen zu diesem Problemkreis liegen leider nicht vor, so daß sich über den Trend der Konzentration in bezug auf die Depotstimmen wenig sagen läßt.

Wie sich die Konzentration indes in der gesamten bundesdeutschen Wirtschaft in den vergangenen Jahren entwickelt hat, läßt sich

an folgenden Beispielen und Zahlen zumindest annähernd entnehmen. Allein in dem Zeitraum seit 1968 hat das Volkswagenwerk NSU (Umsatz 1968 1,15 Mrd. DM²⁵⁾) übernommen, die BASF den Wintershall-Konzern (Umsatz 1968 1,7 Mrd. DM²⁶⁾); Hoechst ist Mehrheitsaktionär bei Cassella geworden; Daimler-Benz hat Hanomag-Henschel erworben, AEG-Telefunken das Kabelwerk Rheydt und Thyssen die Hütte Oberhausen²⁷⁾. Besonders augenfällig ist der durch die Bildung der Ruhrkohle AG bedingte Konzentrationsprung im (Steinkohlen-)Bergbau.

Neuerdings wandeln sich die Größenordnungen der an solchen Transaktionen beteiligten Firmen. Die Vermachtung der Wirtschaft führt mehr und mehr Konzerne zusammen, die nach Umsatz und Ausdehnung ein erhebliches Gewicht haben. Ein Vorläufer dieser Art von Zusammenschlüssen war 1970 die Transaktion BASF-Wintershall. Nunmehr haben gleich drei der größten Industrieunternehmen mit drei

²⁵⁾ Vgl. Max Kruk, Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 29. 8. 1970, S. 15.

²⁶⁾ Vgl. ebd.

²⁷⁾ Vgl. ders., Die 100 größten Unternehmen, in: FAZ vom 18. 8. 1973, S. 15.

Tabelle 5: Anzahl der nach § 23 GWB beim Bundeskartellamt angezeigten Unternehmenszusammenschlüsse in den Jahren 1970 bis 1973

	1970	1971	1972	1973
Gesamtzahl der Zusammenschlüsse	305	220	269	242
Anzahl der ‚großen‘ *) Zusammenschlüsse	83	49	62	57 **)
+ Kreditinstitute	7	17	12	4 **)
+ Versicherungen	5	3	1	—
Anteilige Bilanzsumme aller bei ‚großen‘ Zusammenschlüssen erworbenen Unternehmen in Mio DM	5 438,8	2 882,7	4 512,1	4 460,3
+ Kreditinstitute	13 162,8	18 262,1	23 490,0	772,1
+ Versicherungen	868,6	497,9	29,5	—

*) Ein ‚großer‘ Zusammenschluß liegt vor, wenn das erworbene Unternehmen eine Bilanzsumme von 25 Mio DM oder mehr ausweist. Handelt es sich bei dem erworbenen Unternehmen um ein Kreditinstitut, wird als Kriterium eine Bilanzsumme von 150 Mio DM oder mehr, bei Versicherungsunternehmen eine jährliche Prämieinnahme von 50 Mio DM oder mehr angenommen.

**) Nur Anzeigen nach § 23 GWB a. F.

Quelle: Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts für das Jahr 1973, BT-Drucks. VII/2250, S. 41.

anderen, die ebenfalls zu den ganz großen zählen, fusioniert: Thyssen (Umsatz 1972 9,8 Mrd. DM) mit Rheinstahl (Umsatz 1972 5,3 Mrd. DM), Veba (Umsatz 1972 10,3 Mrd. DM) mit Gelsenberg (Umsatz 1972 4,3 Mrd. DM) und Mannesmann (Umsatz 1972 7,2 Mrd. DM) mit der Demag (Umsatz 1972 1,7 Mrd. DM)²⁸⁾. Das sind Vorgänge, deren Dimensionen über alle bisher gewohnten Vorstellungen hinausgehen.

Hinzu kommt, daß sich der Trend zur Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik beschleunigt hat. Das äußert sich in der steigenden Zahl der nach § 23 GWB a. F. und n. F. beim Bundeskartellamt angezeigten Unternehmenszusammenschlüsse. 1967 und 1968 wurden je 65 Fusionen gemeldet, 1969 erhöhte sich diese Zahl auf 168, 1970 betrug sie 305, um anschließend auf 220 (1971), 269 (1972) und 242 (1973) zurückzugehen²⁹⁾. Während es

in den Jahren 1958 bis 1960 im Durchschnitt nur je 17,3 anmeldepflichtige Fusionen gab, waren es in den Jahren 1961 bis 1964 schon 32,2, 1965 bis 1967 52,7, 1967 bis 1970 125,7 und 1971 bis 1973 sogar 243,7 Fusionen³⁰⁾.

Von den 242 Zusammenschlüssen des Jahres 1973 waren 61 große Zusammenschlüsse, d. h. die erworbenen Unternehmen wiesen eine Bilanzsumme von 25 bzw. 150 Mio DM oder mehr auf³¹⁾. Wie schon in früheren Jahren hatten von den Großfusionen mehr als 60 vH horizontalen und mehr als 30 vH diagonalen Charakter. Nur ein einziger großer Zusammenschluß war vertikaler Natur. Überdurchschnittlich war 1973 die Konzentrationsintensität in der chemischen und elektrotechnischen Industrie sowie beim Maschinenbau. In dem nicht zum industriellen Sektor zählenden Bankenbereich fanden 33 Zusammenschlüsse statt³²⁾.

II. Ursachen der Unternehmenskonzentration

Kaum weniger vielfältig als die Erscheinungsformen der Unternehmenskonzentration sind deren Ursachen. Sie lassen sich in solche ökonomischer und solche außerökonomischer Natur unterteilen. Als wirtschaftliche Gründe der Unternehmenskonzentration gibt Erhard Kantzenbach Kosten-, Wettbewerbs- und finanzielle Vorteile für die in welcher Form auch immer sich zusammenschließenden Unternehmen an³³⁾. Lenel nennt diesbezüglich u. a. die Entwicklung des technischen Wissens, das Streben nach Vergrößerung der Marktmacht gegenüber Konkurrenten, Lieferanten und Abnehmern, die Furcht vor labilen Marktformen sowie vor Konjunkturschwankungen, ferner das Finanzierungsproblem³⁴⁾. Arndt, ebenfalls ein nicht-marxistischer Autor, unterscheidet hinsichtlich der ökonomischen Ursachen zwischen technisch, risiko-, markt- und machtbedingter Konzentration³⁵⁾. Von technisch bedingter Konzentration spricht er, wenn sie dazu dient, die jeweils vorhandenen Technologien optimal zu nutzen, oder aber wenn sie eine Folge des Bemühens ist, den technischen Fortschritt über den erreichten Stand hinaus voranzutreiben. Als risikobedingt bezeichnet er die Konzentration, wenn ein Unternehmen in einer sich entwickelnden und unstet wachsenden Wirtschaft etwa durch Diversifikation mehr Sicherheit gegenüber Nachfrageschwankungen zu erhalten sucht. Als marktbedingt sieht er die Konzentration an, wenn sie z. B. durch die Bildung

eines Kartells, das Preis, Absatzmengen und Investitionsvolumen reguliert, der Gewinnung einer günstigeren Marktposition dient. Von machtbedingter Konzentration spricht er, wenn und soweit sie entsteht, weil ein Wirtschaftler andere Unternehmen beherrschen will, um deren ökonomische Abhängigkeit etwa durch Gewinnabführung oder gar Vermögensübertragung für sich auszunutzen³⁶⁾.

Zu den aufgeführten ökonomischen Ursachen der Unternehmenskonzentration kommen die außerökonomischen, speziell politischen Ursachen: Immer wieder mitverantwortlich ge-

²⁸⁾ Vgl. ebd.

²⁹⁾ Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für das Jahr 1973, a. a. O., S. 40.

³⁰⁾ Vgl. ebd. und den Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für das Jahr 1970, BT-Drucks. VI/2380, S. 34.

³¹⁾ Vgl. Tabelle 5.

³²⁾ Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für das Jahr 1973, a. a. O., S. 38 ff.

³³⁾ Erhard Kantzenbach, Konzentration als Problem der Konkurrenzwirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 20/I, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., 1971, S. 167.

2. neubearbeitete Aufl., 1968.

³⁴⁾ Vgl. Hans Otto Lenel, Ursachen der Konzentration, 2. neubearbeitete Aufl., 1968.

³⁵⁾ Vgl. Helmut Arndt, Die Konzentration der westdeutschen Wirtschaft, a. a. O., S. 13.

³⁶⁾ Vgl. H. Arndt, a. a. O., S. 13 ff., und ders., Macht, Konkurrenz und Demokratie, in: Grosser (Hrsg.), Konzentration ohne Kontrolle, 3. neubearbeitete Aufl., 1974, S. 73 ff.

macht für den gegenwärtigen Stand der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik wird die Allphasen-Brutto-Umsatzsteuer. Auf der einen Seite ist diese Art der bis zum 31. 12. 1967 gültigen Steuer auf jeden Verkauf von Rohstoffen, Halb- und Fertigfabrikaten gelegt und von allen Fabrikanten, Groß- und Einzelhändlern erhoben worden. Auf der anderen Seite konnte sie durch jede Art von vertikaler Konzentration umgangen werden, waren doch Umsätze innerhalb einer Firma ebenso wie Umsätze innerhalb eines Konzerns von ihr befreit. Infolge dessen wurde die Konkurrenz zwischen einstufigen Unternehmen und Konzernen zum Nachteil der einstufigen und zugunsten der vertikal integrierten Unternehmen verzerrt. Man schätzt, daß die daraus resultierende mittelbare Subvention der vertikalen Konzentration in den Jahren 1950 bis 1965 nicht weniger als 30 bis 50 Mrd. DM betragen hat³⁷⁾.

Steuerliche Vorteile waren und sind indes nicht die einzige Form der politischen Begünstigung der Unternehmenskonzentration. So erteilte 1965 der damalige Bundeswirtschaftsminister Schmücker dem Bundeskartellamt eine Einzelanweisung zur Nichtverfolgung von Selbstbeschränkungserklärungen auf dem Heizölmarkt. Diese Freistellung der Ölgesellschaften von kartellrechtlichen Bestimmungen war die Gegengabe der Bundesregierung dafür, daß sich die Mineralölindustrie verpflichtete, ihre Kapazitäten einstweilen nicht auszuweiten und so den Wettbewerbsdruck auf den sich in einer Krise befindenden Steinkohlenbergbau zunächst nicht zu erhöhen. Dadurch sollte — und das war der eigentliche Grund für die Schmückersche Weisung an das Kartellamt — die erforderliche Schließung von Zechen im Ruhrgebiet reibungsloser gestaltet und die Chance der CDU für ein günstiges Abschneiden bei den bevorstehenden Bundestagswahlen in Nordrhein-Westfalen verbessert werden³⁸⁾.

Kaum weniger konzentrationsfreundlich war die Haltung der Bundesregierung Jahre später, als aufgrund des sogenannten Kohleanpassungsgesetzes vom 3. 4. 1968 die Bergbauvermögen sowie die darauf ruhenden Schulden der meisten Bergbaugesellschaften auf die

Ruhrkohle AG übertragen wurden. Diese wurde nur deshalb in der Bundesrepublik nicht zum alleinigen Produzenten von Kohle, weil einige Konzerne, wie z. B. der Flickkonzern, ihre Mitwirkung versagten³⁹⁾.

Es ließen sich weitere Beispiele für die Förderung der Unternehmenskonzentration durch Exekutive, Legislative, aber auch Judikative anführen. Jedoch würden sie kaum Aufschluß über den Stellenwert geben, der den außerökonomischen Ursachen der Konzentration insgesamt beizumessen ist. In ihrer Bedeutung werden sie von nichtmarxistischen Theoretikern vielfach mit den ökonomischen Ursachen auf ein und dieselbe Stufe gestellt. Demgegenüber halten marxistisch orientierte Wissenschaftler eine strikte Trennung von wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen, insbesondere politischen Gründen der Konzentration für verfehlt. Für sie stellt den Ausgangspunkt jeder Untersuchung über die Konzentration in der Wirtschaft eine Analyse ‚des Kapitals‘ dar. Diese ergibt, daß es aufgrund der Entwicklung der materiellen Produktivkräfte, also vor allem der Entwicklung des technischen Fortschritts, sowie aufgrund der Produktions- bzw. Eigentumsverhältnisse unter einem permanenten Zwang zur Konzentration und Zentralisation steht. Untermauert wird diese auf einer Überbetonung der Eigengesetzlichkeit gesellschaftlicher Prozesse beruhende These u. a. durch

- die Lehre vom Mehrwert, die besagt, daß die Gewinne der Kapitalisten aus der Verfügung über die Arbeitskraft der Lohnabhängigen resultieren. Der den Arbeitnehmern gezahlte Lohn entspreche nicht dem Wert der geleisteten Arbeit, sondern sei lediglich der Preis für die Nutzung der Arbeitskraft;
- die Akkumulationstheorie, derzufolge die Unternehmer die aus dem Mehrwert gezogenen Gewinne in erster Linie zur Vermehrung ihres Kapitals benötigen, um im Konkurrenzkampf bestehen zu können;
- das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate, das bei periodisch auftauchenden Wirtschaftskrisen nur großen und finanzstarken Unternehmen eine Chance eröffne, ihre Existenz zu behaupten, und so unaufhaltsam in Richtung auf eine zunehmende Vermachtung der Wirtschaft wirke.

³⁷⁾ Vgl. H. Arndt, Macht, Konkurrenz und Demokratie, a. a. O., S. 71.

³⁸⁾ Vgl. Rüdiger Robert, Die Haltung des Bundeskartellamtes zur Unternehmenskonzentration unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses des Bundeswirtschaftsministeriums, Diplomarbeit Berlin 1970, S. 72 f.

³⁹⁾ Vgl. Helmut Arndt, Macht, Konkurrenz und Demokratie, a. a. O., S. 69 f.

Die Existenz eines eigenständigen nichtökonomischen Faktors als Ursache der Unternehmenskonzentration wird infolgedessen von marxistischen Autoren abgelehnt. Stets sind es dem Kapital immanente, also nicht von außen an dieses herangetragene Faktoren, die die Vermachtung der Wirtschaft verursachen. Auch der Staat kann in dieser Richtung nicht aus beliebigen politischen Gründen heraus tätig werden. So wie nämlich die Produktionsverhältnisse letztlich einer bestimmten Entwicklungsstufe der materiellen Produktivkräfte ent-

sprechen, so spiegeln sich in den Entscheidungen des Staates die Gegebenheiten an der realen — durch die Gesamtheit der Produktionsverhältnisse gebildeten — Basis wider. Als zum Überbau gehörig ist der Staat zumindest nach orthodoxer marxistischer Auffassung stets gezwungen, in Übereinstimmung mit den Interessen des Kapitals zu handeln. Dabei wird übersehen, daß er in Wirklichkeit in einem Spannungsverhältnis zwischen der Macht der Unternehmer und der Macht der abhängig Beschäftigten steht und von daher durchaus für Reformbestrebungen offen ist.

III. Wirkungen der Unternehmenskonzentration

Seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts gilt die Unternehmenskonzentration als eine unausweichliche Begleiterscheinung wirtschaftlichen Wachstums. Für Schumpeter ist sie zum kräftigsten Motor des technischen Fortschritts und insbesondere der langfristigen Ausdehnung der Gesamtproduktion geworden⁴⁰⁾. Edgar Salin meint diesbezüglich, man könne Kartelle zwar verbieten oder beschränken, nicht aber die Konzentration aufhalten, wenn diese durch die Notwendigkeit, eine lawinenartig sich vermehrende Bevölkerung mit einer Vielzahl von Produkten verhältnismäßig wohlfeil zu versorgen, einen dauernd wirksamen Anstoß erhalte⁴¹⁾. Als unwiderruflich sieht auch John K. Galbraith, amerikanischer Nationalökonom und Diplomat, die Unternehmenskonzentration an. Seiner Ansicht nach sind es die Gebote der Technologie und die aus ihnen resultierende Technostruktur, die zur Herausbildung von Großunternehmen mit oligopolistischer oder gar monopolistischer Marktstellung zwingen⁴²⁾.

Kein Zweifel: „Als Folge der technischen Entwicklung seit Beginn der Industrialisierung ist ein gewisses, in manchen Branchen beträchtliches Maß an Konzentration unvermeidlich und volkswirtschaftlich sinnvoll“⁴³⁾. Daraus darf jedoch nicht gefolgert werden, daß jeder Prozeß, der den Grad der Unternehmenskon-

zentration erhöht, zum gesellschaftlichen Fortschritt beiträgt. Erstens läßt sich dieser nicht einfach an einer Steigerung der Produktivität oder an einer Steigerung des Sozialprodukts ablesen. Zweitens bedingt die Unternehmenskonzentration die Gefahr des Machtmißbrauches. Sie kann durchaus unerwünschte Wirkungen zeitigen. Deshalb besteht auch kein Grund zu ihrer Verherrlichung.

Wie groß die sich aus der Unternehmenskonzentration ergebenden Vor- und Nachteile bzw. Gefahren sind, wird am ehesten deutlich, wenn man sich ihre Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, auf Staat und Politik sowie auf Konsumenten, Produzenten und Arbeitnehmer im einzelnen vor Augen führt.

1. Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft

„Je größer, desto effizienter!“ Mit diesem Schlagwort wird gelegentlich — vor allem von der Industrie — die Forderung nach mehr Unternehmenskonzentration begründet. Dabei wird geflissentlich übersehen, daß Größe nicht stets mit einem optimalen Einsatz von Kapital und Arbeit gleichgesetzt werden kann. Und wo dies doch der Fall ist, da müssen der Allgemeinheit — wie angedeutet — aus diesem Sachverhalt nicht automatisch Vorteile erwachsen. Ein hohes Maß an Effizienz kann in seiner positiven wirtschaftlichen Bedeutung durchaus kompensiert, ja überkompensiert werden „durch gewisse Nachteile, die man als möglich bei konzentrierten Industrien anerkennt: Höhere Preise als unter Wettbewerbs-

⁴⁰⁾ Vgl. Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. erweiterte Aufl., 1950, S. 174 f.

⁴¹⁾ Vgl. Edgar Salin, *Soziologische Aspekte der Konzentration*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 22*, 1961, S. 28.

⁴²⁾ Vgl. John Kenneth Galbraith, *Die moderne Industriegesellschaft*, 1970, S. 9 ff.

⁴³⁾ Dieter Grosser, *Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Konzentration ohne Kontrolle*, a. a. O., S. 11.

bedingungen, übermäßige Gewinne, Produktionsbeschränkungen usw." 44).

Das alles sind Wirkungen, die ihre Ursache in einem konzentrationsbedingten Machtmißbrauch haben. Sie sind in allen marktwirtschaftlichen Systemen festzustellen, in denen der Preiswettbewerb die ihm zugedachte Aufgabe nicht mehr zu erfüllen vermag. Das gilt insbesondere für überhöhte Preisforderungen, die manche Unternehmen offenbar sogar für legitim halten. So erklärte ein Vertreter der von Großfirmen beherrschten amerikanischen Arzneimittelindustrie Ende der fünfziger Jahre vor dem Unterausschuß für Antitrust- und Monopolwesen des US-Senates, jede Art von Medikament — wie teuer es auch sei — sei billig, wenn es den Gang ins Krankenhaus erspare 45). Indirekt hieß das, jede Kritik an der in den USA gerade damals in Verruf geratenen Preispolitik der pharmazeutischen Industrie sei wegen des beachtlichen Nutzens, den die verkauften Präparate mit sich brächten, unangebracht. Diese Rechtfertigung eines hohen Preises durch den Vergleich mit dem Wert einer für die Öffentlichkeit erbrachten Dienstleistung stellt eine ideologische Aussage dar. Ihrer bedient man sich in dieser oder anderer Form, um zu verschleiern, daß man zuweilen nicht davor zurückschreckt, so viel zu verlangen, wie der Markt nur eben hergibt.

Ungehemmtes Profitstreben äußert sich nicht nur in direkten, für jedermann klar ersichtlichen Preisanhebungen. Großunternehmen mit einer marktstarken Stellung können ihre Gewinne auch in anderer, nicht weniger mißbräuchlicher Weise steigern. Sie können dies tun, indem sie

- ihre Risiken überwälzen (Sozialisierung der Verluste),
- ihre Zahlungsbedingungen (Fristen, Zinsen usw.) zu ihren eigenen Gunsten variieren,
- ihre Kosten durch Verschlechterung der Produktqualität verringern,
- ihre Angebotspalette einschließlich der Zahl der Verkaufsstellen verkleinern,
- ihren Absatz durch Herabsetzung der Haltbarkeit der Produkte erhöhen,

44) John M. Blair, Diskussionsbeitrag zum Thema 'Unternehmensgröße und Leistungsfähigkeit', in: Unternehmensgröße und Wettbewerb — Protokolle der Arbeitsgruppe Wettbewerb des Bundeswirtschaftsministeriums, 1970, S. 21.

45) Vgl. Estes Kefauver, In wenigen Händen — Monopolmacht in Amerika, 1967, S. 46.

— die Einführung neuer oder verbesserter Produkte verzögern oder unterbinden oder aber

— die Entwicklung und Anwendung rationellerer Produktionsverfahren verlangsamen oder verhindern 46).

Selbst wenn nicht alle der hier aufgezählten Möglichkeiten zur Gewinnmaximierung von Unternehmen, die über wirtschaftliche Macht verfügen, gleichzeitig und in vollem Umfang genutzt werden, so können daraus doch Nachteile für die Allgemeinheit entstehen, die sich in Beschäftigungseinbrüchen, Wachstumsverlusten, Inflation und/oder Zahlungsbilanzschwierigkeiten niederschlagen 47).

Die Gefahr, daß die Unternehmenskonzentration den wirtschaftlichen Wohlstand, den sie schafft, auch wieder zunichte macht, erscheint nicht zuletzt deshalb gegeben, weil mit zunehmender Konzentration die soziale Marktwirtschaft ihre (zumindest von den Liberalen angenommene) Fähigkeit zur Selbststeuerung verliert. Von den drei Säulen der Marktwirtschaft — dem Privateigentum an Produktionsmitteln, der freien Unternehmerentscheidung und dem Wettbewerb — droht mit der Herausbildung von Kartellen, Oligopolen und Monopolen die letztere zu fallen. Denn: Unternehmen, die nicht mehr Preis- und Mengenanpasser sind, sondern ihrerseits entscheidende Daten am Markt setzen können, sind zweifellos ohne in der Lage und tun dies im Regelfall auch, wesentliche Formen der Konkurrenz außer Kraft zu setzen. Damit aber wird gewollt oder ungewollt der Marktmechanismus zerstört. Zugleich werden die gerade für den Konjunkturverlauf häufig beschworenen Selbstheilungskräfte der Wirtschaft ausgeschaltet. Das wiederum löst den Ruf nach staatlicher Intervention aus.

Hier zeigt sich sofort ein weiteres Dilemma, für das die Unternehmenskonzentration mitverantwortlich ist. Auf der einen Seite sind die traditionellen Stabilisierungskonzepte — Klaus Hofmeier nennt in diesem Zusammenhang Haushalts-, Lohn- und Kreditpolitik 48) — kaum mehr anwendbar, eben weil sie von der Annahme der Existenz einer intakten Wettbewerbsordnung ausgehen. Auf der anderen

46) Vgl. Helmut Arndt, Okonomische Theorie der Macht, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 20/I, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., 1971, S. 120 f.

47) Vgl. Hartwig Bartling, Wirtschaftliche Macht unter wettbewerbspolitischen Aspekt, 1971, S. 177 ff.

48) Klaus Hofmeier, Grundsatzfragen der Inflationsbekämpfung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/73, S. 6 f.

Seite reicht das in Anlehnung an John M. Keynes 1967 mit dem Gesetz zur Förderung von Wachstum und Stabilität neu entwickelte Instrumentarium zur Konjunktursteuerung nicht aus, um die durch die Vermachtung der Wirtschaft eingetretene ‚ordnungspolitische Verwahrlosung‘ zu neutralisieren.

Die sich u. a. daraus ergebende wirtschaftliche Instabilität der Bundesrepublik wird von den Anhängern der Marktwirtschaft bedauert, jedoch nicht als zwangsläufig und für alle Zeiten gegeben angesehen. Demgegenüber ist die Konzentration nach marxistischer Auffassung eine Manifestation der inneren Dynamik des Kapitalismus, die im Wachstums- und Konjunkturritmus erst zum eigentlichen Durchbruch kommt. Technischer Fortschritt, wachsender Investitionsgüteranteil und gesellschaftliche Umstrukturierungsprozesse sind es, die dieser Theorie zufolge in einer grundlegenden, nicht abänderbaren Prädisposition des Kapitalismus zur Instabilität und zum Umschlagen in neue Wirtschafts- und Sozialstrukturen gipfeln⁴⁹⁾. Die erwartete Selbsterstörung des Systems wird von marxistischen Autoren als geschichtsnotwendig erachtet und als das bevorstehende Ende einer überlebten Klassengesellschaft begrüßt.

2. Wirkungen auf die Konsumenten

Ebenso ambivalent wie die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sind die Wirkungen der Unternehmenskonzentration auf die Verbraucher. Einerseits kommen sie häufig in den Genuß eines außerordentlich reichhaltigen Warenangebotes. Andererseits verlieren sie ihre Stellung als ‚König Kunde‘. Diese besitzen sie nur in einer auf vollständiger Konkurrenz beruhenden Marktwirtschaft. In ihr bestimmen sie als Nachfrager am Markt die Richtung und Stärke der Güterproduktion. Jeder Geldschein entspricht einem Stimmzettel, jeder Einkauf einer Stimmabgabe. In einer solchen ‚Wirtschaftsdemokratie‘ sind die Produzenten darauf angewiesen, sich durch neue und immer bessere Produkte um die Gunst der Verbraucher zu bemühen. Der Werbung kommt lediglich eine informierende Bedeutung zu. Sie ist darauf abgestellt, dem Kunden eine seinen Interessen entsprechende Auswahl aus der Fülle des Angebotes zu ermöglichen⁵⁰⁾.

⁴⁹⁾ Vgl. Karl Kühne, *Ökonomie und Marxismus*, Bd. 1, 1972, S. 422.

⁵⁰⁾ Vgl. Friedrich-Wilhelm Dörge/Manfred Schmidt, *Konsumfreiheit in der Marktwirtschaft*, in: *Wirtschaftsordnung und Strukturpolitik, Modellanalysen* Bd. II, 1968, S. 209 f.

Anders liegen die Dinge in einer vermachteten Wirtschaft wie der der Bundesrepublik. In ihr hat der Nachfrager, soweit es sich nicht um Großnachfrager wie den Staat oder bestimmte Warenhauskonzerne handelt, nur in den seltensten Fällen die zur Steuerung der Wirtschaft nach seinen Bedürfnissen erforderliche Marktmacht. Oftmals kann er wegen der oligopolistischen oder gar monopolistischen Marktstruktur nicht einmal mehr auf das billigere und bessere Angebot eines Konkurrenten ausweichen, um sich vor überhöhten Preisen und schlechten Qualitäten zu schützen.

Hinzu kommt das Problem der Bedürfnismanipulation. Es betrifft weniger die absoluten ‚endlichen‘ Bedürfnisse, die der Mensch um der Erhaltung seiner physischen Existenz willen hat, als vielmehr die relativen ‚unendlichen‘ Bedürfnisse. Diese sind vor allem psychologisch begründet, d. h. rühren von dem Bestreben her, mit dem Nachbarn Schritt zu halten und ihn zu überbieten⁵¹⁾. Diese Neigung der Verbraucher, einen beachtlichen Teil der Käufe aus Prestige Gründen heraus zu tätigen, haben sich insbesondere Großunternehmen und Verkaufsgemeinschaften zunutze gemacht. Längst sind sie die eigentlichen Initiatoren im Kampf um den Besitz der modischsten Kleidung, der ausgefallensten Wohnungseinrichtung, des besten, wenn auch nicht mehr unbedingt des teuersten Wagens usw. geworden.

Die gegenwärtige schwierige konjunkturelle Situation hat dieses Problem nur verschleiert, nicht aber beseitigt. Mit Hilfe einer gewaltige finanzielle Mittel verschlingenden Werbung betreiben zahlreiche Unternehmen unverändert die hohe Kunst der Bedürfnisproduktion, d. h. erzeugen bei ihren ‚Nachfragern‘ das Verlangen nach mehr und neueren Gütern, selbst wenn dies das vorzeitige Altern durchaus noch verwendbarer Produkte zur Folge hat⁵²⁾. Das führt zu einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen, zu einer Ablenkung der Konsumenten von Bedürfnissen, deren Befriedigung der Wirtschaft keine unmittelbaren Gewinne verspricht, und zu Preisen, die in keiner vernünftigen Relation zum Gebrauchswert der angebotenen Güter stehen.

⁵¹⁾ Zur Unterscheidung zwischen absoluten ‚endlichen‘ und relativen ‚unendlichen‘ Bedürfnissen vgl. John M. Keynes, *Economic Possibilities for our Grandchildren*, in: ders., *Essays in Persuasion*, 1952, S. 365.

⁵²⁾ Vgl. John K. Galbraith, *Gesellschaft im Überfluß*, 1968, S. 127 ff.

3. Wirkungen auf die Produzenten

Die Unternehmenskonzentration kann Nachteile nicht nur für die Konsumenten, sondern auch für die Produzenten mit sich bringen. Oftmals sind die kleineren und mittleren Unternehmen die ersten Opfer der Konzentration. Darauf hat bereits Marx hingewiesen; er prophezeite die Enteignung und Verarmung der großen Masse der selbständigen Produzenten. Diese Expropriation vollziehe sich — so meinte er — durch den Ablauf der immanenten Gesetze der kapitalistischen Produktion selbst, durch die Zentralisation der Kapitale. Je ein Kapitalist schlage viele tot⁵³⁾. Entsprechende Vorgänge — die bislang freilich keineswegs zur totalen Vernichtung von Klein- und Mittelunternehmen geführt haben — mag man aus soziologischen Gründen bedauern. Ökonomisch gesehen ist es jedoch sinnvoll, wenn diejenigen — häufig als mittelständisch bezeichneten — Unternehmen ihre Selbständigkeit verlieren oder aus dem Wettbewerb ausscheiden, die nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft den Erfordernissen der modernen Produktion im Hinblick auf Größe und Ausstattung der Betriebsstätten anzupassen.

Anders liegt der Fall bei Versuchen von Großunternehmen, sich durch willkürliche Nutzung des eigenen Kräftepotentials unliebsamer Konkurrenz von seiten kleinerer, ausgesprochen leistungsfähiger Produzenten zu entledigen. Preisdiskriminierung, Rabattschleuderei, Verweigerung von Lizenzen, Einleitung und Durchführung von Patentprozessen sind Maßnahmen, die hierbei u. a. angewendet werden. Bisweilen ‚begnügen‘ sich Großunternehmen allerdings auch damit, den kleineren und mittleren Produzenten die Bedingungen für die Fortführung ihrer Geschäftstätigkeit vorzuschreiben. Die ‚Kleinen‘ müssen sich dann mit ihrem Wachstum und ihrer Rentabilität nach den Vorstellungen der ‚Großen‘ richten. Sie werden zu Umwertungen gezwungen, die gleichbedeutend sein können mit Ausbeutung. Das betrifft neben mittelständischen Unternehmen, die auf ein und derselben Produktionsstufe tätig sind wie die Großunternehmen, auch kleinere Zulieferer und Abnehmer. Letztere können beispielsweise, wenn ihr Hauptvertragspartner ein marktbeherrschender Konzern ist, von diesem zur Annahme von Geschäftsbedingungen veranlaßt werden, die ansonsten branchenunüblich sind und die sie weitgehend ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit berauben.

⁵³⁾ Vgl. Karl Marx, Das Kapital Bd. 1, a. a. O., S. 790.

Welches Ausmaß die in der Bundesrepublik bestehenden Abhängigkeiten angenommen haben, ist nur wenig bekannt. Die folgenden Zahlen vermitteln einen ersten, notgedrungenenerweise unvollständigen Eindruck: 1965 waren je 30 000 Unternehmen als Zulieferer für die Firmen AEG und Siemens tätig. 23 000 Zulieferer arbeiteten für den Krupp-Konzern. Je 18 000 Unternehmen belieferten die Daimler-Benz und die Bayer AG. Alle diese Zulieferer waren in ihrer Existenz mehr oder minder abhängig von Aufträgen der genannten Großkonzerne. Daß bislang dennoch nur relativ wenige Fälle von Machtmißbrauch im Verhältnis von Zulieferern und Abnehmern publik geworden sind, liegt am Versagen unserer Rechtsordnung. Gegen den Mächtigen zu klagen, bietet zumeist wenig Aussicht auf Erfolg. Die betroffenen Unternehmen sehen deshalb in der Regel davon ab. Daß Machtmißbräuche vorkommen, steht indes außer Zweifel. So hat der Springer-Verlag in den sechziger Jahren mehrmals mit Erfolg die Auslieferung ihm nicht genehmer Zeitungen durch ein von ihm zwar nicht kapitalmäßig, wohl aber umsatzmäßig abhängiges Vertriebsnetz verhindert. Wie gefährdet die Existenz eines abhängigen Unternehmens ist, erfuhr auch die ‚Tänzers Original Grudeofen Fabrik GmbH‘, ein Unternehmen, das 1966 noch 110 000 Tischkühlschränke produzierte und davon 66 000 an die Neckermann-Versand KG lieferte. Als Neckermann 1967 keine Aufträge mehr an das Unternehmen vergab, mußte im darauf folgenden Jahr der Konkurs eröffnet werden⁵⁴⁾.

4. Wirkungen auf die Arbeitnehmer

Nicht minder problematisch sind die Auswirkungen der Unternehmenskonzentration auf die Arbeitnehmer. Konzentrationsprozesse — häufig einhergehend mit Rationalisierungsmaßnahmen — können, wenn es die Unternehmensleitung für erforderlich hält, zu Produktionsverlagerungen, Produktionseinschränkungen oder gar Betriebsstillegungen führen. Das Resultat sind Entlassungen, Umsetzungen, Umschulungen, Wechsel des Wohnortes, Verlust der Werkwohnung und anderer bislang im Betrieb erworbener Rechte. Hat sich ein Großunternehmen freilich erst einmal ‚arrondiert‘, so darf ein relativ hoher Grad der Sicherheit der Arbeitsplätze angenommen werden. Als

⁵⁴⁾ Vgl. zu diesem Absatz Jörg Huffschild, Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 2. Aufl. 1969, S. 70 f. S. 674 f.

weitere Vorteile für die Arbeitnehmer sind nicht selten außergewöhnliche betriebliche Sozialleistungen, in manchen Fällen sogar überdurchschnittlich gute Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten zu nennen. Umgekehrt wiederum besteht die Gefahr, daß die Lohnabhängigen in ihrer Freiheit der Berufswahl, der Wahl des Arbeitsplatzes und — wegen der häufig herrschaftlichen Gestaltung der Produktionsverhältnisse — auch in ihrer Freiheit der Meinungsäußerung eingeengt werden. Vor allem hochqualifizierte Arbeitnehmer müssen in einer von marktbeherrschenden Unternehmen gekennzeichneten Wirtschaft damit rechnen, Aufstiegschancen lediglich in bestimmten Konzernen zu finden und deshalb in eine feudalistische Abhängigkeit von einzelnen Arbeitgebern zu geraten. Nicht nur Anpassung an die Ideologie des Großunternehmens, sondern auch politische Apathie können die Folge sein ⁵⁵⁾.

Gerade auf das Bewußtwerden der eigenen Situation in der Arbeiterklasse aber setzen die Marxisten. Für sie steht fest, daß in dem Maße, in dem das Kapital akkumuliert und sich zentralisiert, sich die Lage des Arbeiters verschlechtert. Das wird unabhängig von der Höhe der Entlohnung und damit des Lebensstandards gesehen. Angeblich vollziehen sich nämlich alle Methoden zur Steigerung der gesellschaftlichen Produktivität der Arbeit auf Kosten des individuellen Arbeiters, schlagen alle Mittel zur Entwicklung der Produktion um in Beherrschungs- und Exploitationsmittel des Produzenten, verstümmeln den Arbeiter in einen Teilmenschen, entwürdigen ihn zum Anhängsel der Maschine, vernichten mit der Qual seiner Arbeit ihren Inhalt, entfremden ihm die geistigen Potenzen des Arbeitsprozesses ⁵⁶⁾. Schließlich soll mit zunehmender Pauperisierung, d. h. vor allem mit Bildung einer industriellen Reservearmee, eine revolutionäre Situation entstehen. Hier greift die marxistisch-soziologische Analyse über in eine Serie von Prophezeiungen, die bei Marx allerdings weit verstreut und weniger systematisch als implizit formuliert sind: Gewalttätige Hilfsfunktion der Arbeiterklasse bei der Geburt einer neuen Gesellschaft, Vergesellschaftung der Produktionsmittel, Expropriation der Expropriateure, Schaffung der klassenlosen Zukunftsgesellschaft ⁵⁷⁾.

⁵⁵⁾ Vgl. Dieter Grosser, a. a. O., S. 19.

⁵⁶⁾ Vgl. Karl Marx, Das Kapital Bd. 1, a. a. O., 674 f.

⁵⁷⁾ Vgl. Karl Kühne, a. a. O., S. 30.

Während orthodoxe Linke immer noch — wie Vilmar formuliert — nach Opas Revolution Ausschau halten, die hereinbrechen soll wie ein grandioses Gewitter ⁵⁸⁾, scheint es so, als habe die Unternehmenskonzentration mit ihrer Steigerung des allgemeinen Lebensstandards eher zur Integration als zur Desintegration der Arbeitnehmer in die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung geführt. Die in den fünfziger und frühen sechziger Jahren weit verbreitete Rede von der Existenz einer nivellierten Mittelstandsgesellschaft war Ausdruck eines entsprechenden Empfindens. Dieses ist zwischenzeitlich zu Recht geschwunden und einer differenzierteren Betrachtungsweise gewichen, da sich gezeigt hat, daß die Stärkung der materiellen Lebenssituation der Arbeitnehmer das Problem der Klassengesellschaft nicht hat obsolet werden lassen. Das wird schlagartig deutlich, wenn man sich die gegenwärtigen Auseinandersetzungen um die paritätische Mitbestimmung auf Unternehmensebene vor Augen hält. Je weiter die Unternehmenskonzentration voranschreitet, desto notwendiger ist gerade hier eine Lösung, und zwar im Sinne der Parität, soll die angesprochene Integration der abhängig Beschäftigten tatsächlich im Sinne von mehr Gleichheit von Arbeit und Kapital und damit im Sinne von mehr Demokratie vorangetrieben werden.

5. Wirkungen auf Staat und Politik

Die Konsequenzen, die sich aus der Vermachtung der Wirtschaft für den staatlich-politischen Bereich ergeben, werden primär unter dem Gesichtspunkt ‚Gefährdung der Demokratie‘ erörtert. Im 19. Jahrhundert entsprach der sich allmählich herausbildenden kapitalistischen Unternehmensstruktur ein Auseinanderfallen von sozio-ökonomischer und politischer Herrschaft ⁵⁹⁾. Im 20. Jahrhundert hat sich das im Sinne einer engen Verflechtung von Politik und Wirtschaft geändert. Die staatlichen Institutionen sahen und sehen sich in steigendem Maße gezwungen, in Antizipation eines ‚Investitionsstreiks‘ zu agieren ⁶⁰⁾, den die Unternehmen bei sinkenden Gewinnerwartungen zum Schaden der Stabilität des Gesamt-

⁵⁸⁾ Vgl. Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. 1: Theorie der Praxis, 1973, S. 21.

⁵⁹⁾ Vgl. Werner Hofmann, Die Krise des Staates und das Recht, in: ders., Abschied vom Bürgertum — Essays und Reden, 1970, S. 167 ff.

⁶⁰⁾ Vgl. Claus Offe, Klassenherrschaft und politisches System. Zur Selektivität politischer Institutionen, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 1972, S. 67.

systems und der jeweils amtierenden Regierung praktizieren können. Damit einher geht die Notwendigkeit, in die historisch bedingte Strukturierung der Verteilung knapper Güter einzugreifen, die oftmals nicht flexibel genug ist, wenn im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung neue Anforderungen bewältigt werden müssen. Abweichungen von Gleichheits- und Gerechtigkeitspostulaten sind dann — zumindest vorübergehend — zwangsläufig und müssen durch politische Regelung geleistet werden ⁶¹⁾. Zudem erfordert die zunehmende Mobilität der Bevölkerung, die durch die rasche Ausweitung der Arbeitsteilung und Tauschverhältnisse in hochindustrialisierten Gesellschaften bewirkt wird, die permanente Schaffung neuer Sozialbeziehungen zwischen sogenannten Fremdgruppen ⁶²⁾.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es des hochspezialisierten Sachverständigen, der sich kaum im Parlament, eher schon in den staatlichen Bürokratien, vielfach aber zuallererst in Großunternehmen und deren Verbänden finden läßt. Entscheidendes Merkmal des politischen Strukturwandels, der sich seit Beginn der Industrialisierung in allen westlichen Demokratien vollzogen hat, ist deshalb auch der Bedeutungsverlust des Parlaments. Gleichzeitig haben die Verbände politisch an Gewicht gewonnen. Ob indes wirtschaftliche Macht stets politische Macht bedeutet, ist umstritten. Das hat seine Ursache nicht zuletzt darin, daß es sich innerhalb der Sozialwissenschaften als unmöglich erwiesen hat, einen Konsens über den Machtbegriff herbeizuführen. Vor allem spezielle Definitionen von politischer und wirtschaftlicher Macht sind kontrovers, „weil sie nur auf Grund eines besonderen Verständnisses von Politik und Wirtschaft möglich sind und meist auch von normativen Annahmen über die richtige oder falsche politische Ordnung und Wirtschaftsordnung ausgehen“ ⁶³⁾.

Die Schwierigkeiten nehmen weiter zu, wenn das Verhältnis von politischer und wirtschaftlicher Macht untersucht werden soll. Zwei im folgenden grob zu skizzierende Ansätze werden dabei gegenwärtig verwandt: Der erste sucht mit Hilfe von Kategorien der Systemana-

lyse die Interdependenzen, die zwischen den einzelnen Bereichen der Gesellschaft bestehen, zu erfassen. Unterstellt wird dabei irrtümlicherweise, daß es möglich ist, die gesellschaftlichen Einzelbereiche klar voneinander abzugrenzen. Ferner wird angenommen, daß es eine grundsätzliche Unterordnung des Bereiches ‚Politik‘ unter den Bereich ‚Wirtschaft‘ nicht gibt.

Dieser Ansatz läßt sich unschwer mit liberalen Gleichgewichtskonzeptionen koppeln. Er führt dann — auch wenn die Grenzen der Legitimität bei der Umsetzung von wirtschaftlicher in politische Macht nicht exakt angebar sind — durchweg zu dem Ergebnis, daß die Unternehmenskonzentration eine Gefahr für die freiheitlich-pluralistische Demokratie darstellt. Befürchtet wird insbesondere, daß der Staat durch die Konzentration von wirtschaftlicher Macht politisch daran gehindert wird, zwischen den unterschiedlichen und zum Teil antagonistischen Gruppeninteressen einen Mittelweg zu steuern, der mit den Interessen der Gesamtheit vereinbar ist. Mithin droht — und das sehen die Liberalen völlig richtig — durch die Unternehmenskonzentration im Bereich der Politik — ebenso wie im Bereich der Wirtschaft — die ‚balance of power‘ verloren zu gehen, von deren Existenz sie sich stets eine wirksame Barriere gegen jeglichen Machtmißbrauch erhofft haben.

Der zweite Ansatz zur Untersuchung des Verhältnisses von wirtschaftlicher und politischer Macht ist marxistischer Provenienz. Er findet seinen Ausdruck beispielsweise in der stark dem Dogmatismus verhafteten Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus. Ihr zufolge ergibt sich mit der Entfaltung der Kartelle und Monopole ein qualitativ neues Verhältnis von Ökonomie und Politik. Es ist gekennzeichnet durch die „Vereinigung der Riesenmacht des Kapitalismus mit der Riesenmacht des Staates zu einem einzigen Mechanismus, der viele Millionen Menschen in einer einzigen Organisation des Staatskapitalismus erfaßt“ ⁶⁴⁾.

Die Rolle des Staates in diesem System besteht in erster Linie darin, als Stabilisierungsfaktor der ökonomischen Entwicklung zu wirken. Dabei soll die gesamte Bevölkerung den Verwertungsbedingungen des Monopolkapitals untergeordnet werden, um eine Ausbeutungsbasis zu schaffen, die das weitere Betreiben der Pro-

⁶¹⁾ Karl-Otto Hondrich, *Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Konflikte und politische Freiheiten*, 1970, S. 134.

⁶²⁾ Vgl. ebd., S. 138 ff.

⁶³⁾ Dieter Grosser, *Bedeutet wirtschaftliche Macht stets politische Macht?*, in: *Der Bürger im Staat*, Nr. 4, 1973, S. 231.

⁶⁴⁾ Wladimir I. Lenin, *Krieg und Revolution*, in: *Lenin-Werke* Bd. 24, hier zitiert nach einer Ostberliner Ausgabe von 1969, S. 401.

duktion als Profitproduktion gestattet⁶⁵). Deshalb wird in stark einseitiger Interpretation der Realität dem Staat auch nur die Möglichkeit zugestanden, sich kurzfristig gegen die Bedürfnisse der Einzelmonopole durchzusetzen. Letztlich bleibt er an ihre Interessen gebunden und muß ihnen entsprechen. Wirtschaftliche und politische Macht gehen aufgrund dessen eine unauflösbare Verbindung miteinander ein.

IV. Wege und Mittel zur Lösung der Konzentrationsproblematik

So sehr die Auffassungen über Ursachen und Wirkungen der Unternehmenskonzentration auseinandergehen, so unterschiedlich sind auch die Meinungen über Wege und Mittel zur Lösung der aus der Vermachtung der Wirtschaft resultierenden Probleme. Im wesentlichen sind es drei Konzeptionen, die hier zur Diskussion stehen.

Die erste Konzeption stammt von den Liberalen. Sie wollen den Gefahren der Unternehmenskonzentration durch eine konsequente Politik der Ordnung des Wettbewerbs Einhalt gebieten. Dabei gehen sie von der „durch die wirtschaftswissenschaftliche Forschung erhärteten wirtschaftspolitischen Erfahrung aus, daß die Wettbewerbswirtschaft die ökonomischste und zugleich demokratischste Form der Wirtschaftsordnung ist ...“⁶⁶) Unter der Voraussetzung der Dominanz eines Preissystems der vollständigen Konkurrenz bedeutet diese Ordnung für sie:

1. Die Existenz eines einheitlichen Lenkungsmechanismus, der den Märkten eine Ordnung gibt dergestalt, daß alle Teile des Wirtschaftsprozesses sinnvoll ineinander greifen.
2. Leistungswettbewerb mit dem Resultat einer ständigen Steigerung des technischen Fortschritts sowie der Produktivität und damit des Sozialprodukts.
3. Einen Mechanismus zur Förderung der allgemeinen Freiheitsidee, und zwar „in horizontaler Ebene als ‚Zaun‘ zum Schutz des privaten Verfügungsbereiches, indem die individuelle Sphäre der Entscheidung und Verantwortung gegen diejenige der anderen Individuen abgegrenzt wird; in vertikaler Sicht als Sicherung

Daraus ergeben sich u. a. Änderungen in Funktions- und Arbeitsweise für die bürgerliche Demokratie. Als Ausdruck einer auf Klassenherrschaft beruhenden Gesellschaft wird sie aber nur in dem Maße in ‚Gefahr‘ gesehen, in dem der staatsmonopolistische Kapitalismus selbst Ausdruck für die Überlebtheit des Systems ist und zunehmend in Schwierigkeiten gerät.

der individuellen Sphäre gegenüber der staatlichen Gewalt.“⁶⁷)

Angeichts dieser Vorzüge, die die Liberalen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu erkennen glauben, kann es nicht verwundern, daß sie den Wettbewerb nicht nur gegen die Konzentration verteidigen, sondern auch offensiv als Waffe gegen die Vermachtung der Wirtschaft einsetzen wollen. Trotz äußerst starker Vorbehalte gegen Kartelle und Großunternehmen verlangen sie jedoch nicht deren völlige Zerschlagung. Allerdings soll die Konzentration durch eine von staatlicher Seite bewußt geplante ‚Veranstaltung des Wettbewerbs‘ auf das ökonomisch notwendige Maß beschränkt werden. Im einzelnen soll der Gesetzgeber seine ordnungs- und konzentrationspolitische Aufgabe darin sehen:

1. Störungsfaktoren im Marktablauf dadurch auszuschließen, daß er die Konkurrenz in einem möglichst großen Umfang erhält;
2. auf Märkten, auf denen der Wettbewerb nicht sichergestellt werden kann, die mißbräuchliche Ausnutzung wirtschaftlicher Macht zu verhindern;
3. ein staatliches Organ zur Überwachung und, wenn nötig, zur Lenkung des Marktgeschehens zu schaffen⁶⁸).

In einer derart geordneten Wirtschaftsverfassung wird nicht nur das wirtschaftspolitische Gegenstück zur liberal-pluralistischen Demokratie gesehen, sondern auch tatsächlich die Chance, mit der Problematik der Unternehmenskonzentration fertig zu werden. Dies war nicht zuletzt auch eine Hoffnung, die bei der

⁶⁵) Vgl. Kurt Zieschang, Ursachen und Wesen des staatsmonopolistischen Kapitalismus, in: Sozialistische Politik, 5. Jahrg., Nr. 24, 1973, S. 24.

⁶⁶) Begründung zum Entwurf eines GWB vom 13. 6. 1952, BT-Drucks. I/3462, Anlage I, S. 15.

⁶⁷) Egon Edgar Nawroth, Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, 2. Aufl., 1962, S. 405.

⁶⁸) Vgl. Begründung zum Entwurf eines GWB vom 13. 6. 1952, a. a. O., S. 16.

Gründung der sozialen Marktwirtschaft Pate gestanden hat.

Die zweite Konzeption zur Lösung der aus der Vermachtung der Wirtschaft resultierenden Probleme — die auch der Verfasser vertritt —, fußt auf den Vorstellungen des demokratischen Sozialismus. Dieser befürwortet den Wettbewerb zwar als ein Mittel zur Kontrolle ökonomischer Macht sowie zur Leistungssteigerung, bestreitet aber, daß dem Konkurrenzprinzip — wie die Liberalen meinen — a priori auch eine soziale Wirkung zukommt. Weder sei der Wettbewerb das einzig Wahre und Gute, noch lasse sich darauf eine Gesellschaft als Ganzes aufbauen. Entschieden wird ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Planung und Wettbewerb gefordert, um die Macht der im Prinzip durchaus bejahten Großwirtschaft bändigen zu können. Investitionskontrollen sind dabei neben Maßnahmen zur wirksamen Ausgestaltung des Wettbewerbs ebenso im Gespräch wie die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer, der Ausbau des Systems öffentlich gebundener Unternehmen, die Erweiterung der Publizitätspflicht und die Überführung von Schlüsselindustrien in Gemeineigentum⁶⁹⁾.

Im Gegensatz zur liberalen Konzeption ist die Konzeption des demokratischen Sozialismus also nicht einseitig auf die Verteidigung der marktwirtschaftlichen Ordnung abgestellt. Ausdrücklich sind Reformen, die gegen liberale Grundwerte — wie etwa das Privateigentum an Produktionsmitteln — verstoßen, für den Fall vorgesehen, daß sich anders die Ziele Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität nicht verwirklichen lassen. Die Gesamtheit dieser Reformen kann durchaus einen systemtranszendierenden Charakter annehmen. Keines-

falls gilt der Kapitalismus als für alle Zeiten sakrosankt.

Die dritte Konzeption, die für sich beansprucht, die Problematik der Unternehmenskonzentration in den Griff zu bekommen, geht von den Hypothesen des Marxismus bzw. Neomarxismus aus. Danach wird das gesamte gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und kulturelle Leben in der Bundesrepublik gegenwärtig durch die Tatsache geprägt, daß eine kleine Gruppe mächtiger Kapitaleigentümer die Wirtschaft des Landes beherrscht. Möglichkeiten, diesen Zustand im Rahmen des bestehenden Systems zu ändern, werden lediglich in beschränktem Maße gesehen. So gilt die nachdrücklich geforderte Mitbestimmung der Arbeitenden in den Betrieben und Unternehmen auch nur als ein erster Schritt zur Einschränkung der Allmacht der Monopole. Entsprechendes gilt für die Überführung gewisser Industrien und marktbeherrschender Unternehmen in öffentliches Eigentum. Angestrebt wird daher in jedem Fall die radikale Umgestaltung von Staat und Gesellschaft. Nur davon verspricht man sich die endgültige Beseitigung der alles beherrschenden Stellung der Konzerne, Trusts und Kartelle.

Was hier bekämpft wird, ist jedoch nicht die Existenz wirtschaftlicher Großgebilde, sondern das vermeintliche System des staatsmonopolistischen Kapitalismus. Mit seiner Abschaffung hofft man zugleich alle Probleme der wirtschaftlichen Konzentration beseitigen zu können. Insbesondere wird erwartet, daß in einer qualitativ neuen und höheren Form der Gesellschaft, als sie der Kapitalismus darstellt, die soziale Unsicherheit der arbeitenden Menschen überwunden werden kann und sich die Schwierigkeiten der wissenschaftlich-technischen Entwicklung meistern lassen⁷⁰⁾.

V. Das Beispiel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen — abgekürzt als Kartellgesetz bezeichnet — stellt den wohl wichtigsten Versuch zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht in der Bundesrepublik dar. Zugleich enthüllt es mit seiner Geschichte der Entstehung und mehrfachen

Novellierung die Schwierigkeiten, die der Verwirklichung jeglicher — hier speziell der liberalen — Konzeption zur Lösung der aus der Unternehmenskonzentration resultierenden Probleme entgegenstehen.

⁶⁹⁾ Vgl. Godesberger Programm der SPD vom November 1959, in: Programme der deutschen Sozialdemokratie, hrsg. vom Bundessekretariat der Jungsozialisten, 1963, S. 183 ff., insbesondere S. 194 ff.

⁷⁰⁾ Vgl. Erklärung zur Neukonstituierung einer Kommunistischen Partei (DKP) vom 22. 9. 1968, in: Helmut Bärwald, Die DKP — Ursprung, Weg, Ziel, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, 1969, S. 37 ff.

1. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 27. 7. 1957⁷¹⁾

Das Kartellgesetz, das Bundestag und Bundesrat nach mehr als siebenjährigem Ringen im Juli 1957 verabschiedeten, wurde in erster Linie als ein wirtschaftspolitisches Gesetz konzipiert. Es weist daher weder Bestimmungen auf, die darauf zielen, eine Umsetzung wirtschaftlicher in politische Macht zu verhindern, noch Bestimmungen, die die Absicht erkennen lassen, in die für die Gestaltung der Produktionsverhältnisse bedeutsame innerbetriebliche Organisation einzugreifen. Es konzentriert sich ganz auf die Bekämpfung bzw. Kontrolle von Marktmacht. Aber auch dieser begrenzten Aufgabe wird es nur sehr bedingt gerecht. Allzu stark hat der Gesetzgeber den Geltungsbereich der materiell-rechtlichen Vorschriften eingengt. Keinerlei Anwendung findet das Grundgesetz der sozialen Marktwirtschaft⁷²⁾ auf die Bundesbank, die Landeszentralbanken, die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die staatlichen Finanzmonopole. Darüber hinaus nehmen eine rechtliche Sonderstellung ein die Landwirtschaft, die Energiewirtschaft, die Kreditwirtschaft mit Banken und Bausparkassen sowie die Versicherungswirtschaft, ferner die Verkehrswirtschaft.

Die umfangreichen Ausnahmeregelungen, die das GWB enthält, sind indes nicht der einzige Mangel des Gesetzes. Selbst dort, wo es Geltung hat, erlaubt es keine wirksame Bekämpfung oder auch nur die Kontrolle von Marktmacht. Das zeigt eine Untersuchung der Vorschriften über horizontale Wettbewerbsbeschränkungen (Kartelle) und marktbeherrschende Unternehmen.

Zwar spricht das GWB in § 1 ein grundsätzliches Verbot von Kartellen aus, untersagt sind dadurch aber nur Wettbewerbsbeschränkungen, „die unmittelbar zum Inhalt und Gegenstand des Kartellvertrags und der daraus folgenden Verpflichtung der Kartellmitglieder gemacht werden (Gegenstandstheorie)“⁷³⁾.

Nicht untersagt sind Vereinbarungen, deren verbindliche Wirkungen sich nicht unmittelbar auf die Koordinierung des Marktverhaltens selbst, sondern nur auf die Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen für eine im übrigen rechtlich nicht erzwingbare, ‚freiwillige‘ Marktregelung beziehen. Das ermöglicht den Aufbau von leistungsfähigen Kartellsurroga-

ten, so daß das Verbot des § 1 vor allem wegen der heute gegebenen oligopolistischen Marktstrukturen keine ausreichende wettbewerbserhaltende Kraft entfalten kann. Es ist durch ‚abgestimmte Verhaltensweisen‘ allzu leicht zu umgehen. Zusätzlich gemindert wird die Bedeutung des Verbotsgrundsatzes des § 1 durch die in den §§ 2 — 8 GWB enthaltenen Ausnahmeregelungen für bestimmte Kartellarten. Danach ist die Bildung von Konditionen-, Rabatt-, Strukturkrisen-, Rationalisierungs-, Spezialisierungs-, Ausfuhr-, Einfuhr- sowie Sonderkartellen teils mit, teils ohne spezielle Erlaubniserteilung zulässig.

Da das Kartellverbot also nur für einen sehr begrenzten Bereich der Wirtschaft gilt, da es des weiteren lediglich Verträge nach der Gegenstandstheorie untersagt und durch zahlreiche Ausweichmöglichkeiten noch zusätzlich verwässert ist, kann man kaum von einer sonderlich ernst zu nehmenden Vorschrift sprechen. Die Kartellbehörden sind Kartellen gegenüber denn auch im allgemeinen machtlos. Beispielsweise leitete das Bundeskartellamt bis Ende 1966 mehr als 1400 Verfahren wegen Verdachts eines Verstoßes gegen § 1 GWB ein, vor der ersten Novellierung des Gesetzes kam es aber nur ein einziges Mal zur Verhängung eines Bußgeldes⁷³⁾.

Nicht weniger unzulänglich als die kartellrechtlichen Vorschriften sind die Vorschriften über marktbeherrschende Unternehmen. Sie enthalten keine Handhabe zur Kontrolle des internen noch des externen Wachstums von Firmen. Damit vergibt das GWB die Chance, Konzentrationsvorgänge systematisch zu beeinflussen. Statt dessen hat sich der Gesetzgeber mit der Normierung einer Anzeigepflicht für bestimmte Zusammenschlüsse begnügt. Auffallend ist, daß auch dieser Vorschrift das Marktmachtkonzept zugrunde liegt. Darin dokumentiert sich entweder Unkenntnis oder bewußte Außerachtlassung der Notwendigkeit, gerade dann absolute Größenkriterien zu berücksichtigen, wenn man sich einen Überblick über Stand und Trend der Unternehmenskonzentration verschaffen will.

Immerhin unterwirft das Kartellgesetz marktbeherrschende Unternehmen — wie auch anmeldepflichtige und genehmigte Kartelle — einer Mißbrauchsaufsicht. Es ist auf diese Weise bemüht, größere Unternehmen an einer mißbräuchlichen Gestaltung von Preisen, Konditionen und Koppelungsverträgen zu hindern.

⁷¹⁾ Vgl. BGBl. I S. 1081.

⁷²⁾ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, BT-Drucks. VI/3080, Ziff. 303.

⁷³⁾ Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts für 1966, BT-Drucks. V/1950, S. 2.

Die diesbezüglichen Vorschriften sind jedoch nur sehr vage formuliert. In ihnen spiegelt sich mit einer Deutlichkeit wie nirgends sonst in dem Gesetz die Problematik des Versuchs wider, „ökonomisch nicht immer ganz ausgegrenzte Begriffe in die knapp sitzenden Kostüme der deutschen Rechtswissenschaft zu zwingen . . .“⁷⁴⁾ § 22 GWB in der Fassung vom 27. 7. 1957 geht z. B. davon aus, daß ein Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen marktbeherrschend ist, wenn es ‚keinem wesentlichen Wettbewerb‘ ausgesetzt ist. Dabei wird angenommen, daß man über ein Modell dessen verfügt, was wesentlicher Wettbewerb auf einem Markt ist. Ein solches Modell existiert aber nicht, zumindest nicht in praktikabler Form. Der Nachweis der Marktbeherrschung läßt sich deshalb nur in Ausnahmefällen führen.

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Die Mißbrauchsaufsicht läßt sich nur handhaben, wenn man weiß, wann der Tatbestand des Mißbrauchs als erfüllt zu betrachten ist. Diesbezüglich läßt das GWB die Kartellbehörden indes im Unklaren. Es gibt keine exakten Hinweise darauf, was es unter einem Mißbrauch versteht. Das Bundeskartellamt ist aus diesem Grunde gezwungen, selbst die notwendige Konkretisierung des Mißbrauchsbegriffs zu leisten. Zweifellos liegt hier eine Überforderung der Behörde vor. Wie gering der Konzentrationspolitische Gehalt des GWB in dieser Hinsicht ist bzw. war, wird überdies ersichtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß von 138 Verfahren, in denen das Bundeskartellamt bis Ende 1966 nach § 22 ermittelte, 117 ergebnislos verliefen. Die restlichen waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Ein Mißbrauch konnte erstmals 1967 festgestellt und durch die Erklärung der Unwirksamkeit eines Vertrages abgestellt werden⁷⁵⁾.

Als Resümee ist festzuhalten, daß bei dem GWB, so wie es am 1. Januar 1958 in Kraft trat, nicht von einem entscheidenden Schritt vorwärts in Richtung auf eine bewußte Konzentrationspolitik gesprochen werden kann. Zwar ist das Bemühen deutlich spürbar, mit dem Problem der Marktmacht fertig zu werden, d. h. aber nicht, daß die Gefahr des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht in überzeugender Weise eingeschränkt wurde. Dazu lehnten sich die

⁷⁴⁾ Karl Kühne, Kartellgesetz und Wettbewerb, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 8. Jahrg., Heft 9, 1957, S. 529.

⁷⁵⁾ Vgl. Hans-Christoph Leo, Das marktbeherrschende Unternehmen in den §§ 22, 26 GWB, in: 10 Jahre Kartellgesetz 1958—1968, Eine Würdigung aus der Sicht der deutschen Industrie, 1968, S. 298.

Vorschriften des Gesetzes viel zu starr an das Marktmachtkonzept der Ordoliberalen an. Darüber hinaus boten sie keine brauchbare Handhabe dafür, dieses Konzept in die Praxis umzusetzen.

2. Hintergründe zur Entstehung des GWB

Die Gründe für die Unvollkommenheit des Kartellgesetzes sind in dessen Entstehungsgeschichte zu suchen. In den ersten Nachkriegsjahren und auch in den ersten Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik erhielt die Debatte um das GWB noch Anstöße von dem weit verbreiteten Streben nach gesamtgesellschaftlichen Reformen. So sollte mit Hilfe einer konsequenten Antimonopolpolitik ein Dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus beschritten werden. Indes fehlte es an einer umfassenden, empirisch nachprüfaren Theorie über die außerwirtschaftlichen Folgen einer ordoliberalen Wettbewerbspolitik. Das erschwerte eine Ausrichtung des Kartellgesetzes auch an gesellschaftspolitischen Bedürfnissen. Zudem bestand keine hinreichende Motivation, sich um die Erarbeitung der fehlenden theoretischen Grundlage zu bemühen, da der innen- und außenpolitische Druck zu Gesellschaftsreformen mit der Entstehung und Zuspitzung des Ost-West-Konflikts allmählich nachließ. Dennoch wurden einzelne Themen außerökonomischer Art im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um das GWB mehr oder minder systematisch erörtert. Sie hatten allerdings nur eine Chance, politisch berücksichtigt zu werden, wenn dies dem wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik nicht hinderlich war⁷⁶⁾.

Es kann daher auch nicht verwundern, daß das primäre Ziel, das mit dem GWB verfolgt wurde, eine Steigerung des Sozialprodukts war. Erst in zweiter Linie wurde die Schaffung einer machtfreien Wirtschaft angestrebt. Selbst die Neoliberalen um Bundeswirtschaftsminister Erhard waren bereit anzuerkennen, daß ökonomische Leistungssteigerung in modernen Industriegesellschaften ein gewisses Maß an Konzentration erfordert. Sie leisteten aus diesem Grunde auch Widerstand gegen die Aufnahme von Fusionskontrollvorschriften in das Kartellgesetz, so wie sie die damals in dieser Frage noch mitspracheberechtigten Alliierten forderten.

⁷⁶⁾ Vgl. Rüdiger Robert, Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland — Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Dissertation Münster 1974, S. 378 ff.

Voll wirkte sich bei den Neoliberalen die nie ganz preisgegebene Hoffnung, Freiheit — definiert als Abwesenheit von Macht und Herrschaft — und Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit miteinander in Einklang bringen zu können, nur in der Gegnerschaft gegen die Zulassung von Kartellen aus. In dieser Hinsicht vertraten Bundeswirtschaftsminister Erhard und die ihn in der Wettbewerbspolitik unterstützenden Kräfte ganz die von der neoklassischen Wettbewerbstheorie verfochtene Ansicht, jede Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit senke die Wettbewerbsintensität und behindere damit das Wirtschaftswachstum, den technischen Fortschritt, die Schaffung neuer Produkte usw. Worauf es mithin ankomme, sei die Errichtung einer von Kartellen freien Wirtschaft. Liege keine derartige Wettbewerbsbeschränkung mehr vor, so müsse das Marktgeschehen automatisch optimale ökonomische Ergebnisse zeitigen.

Eine Unvereinbarkeit zwischen den Zielen Wettbewerbsfreiheit und Leistungssteigerung wurde für den Fall eines grundsätzlichen Verbots von Kartellen also nicht angenommen. Das war insofern erstaunlich, als man sich an eine Bekämpfung von Oligopolen und Monopolen nicht so recht heranwagte, weil man hier der umgekehrten Auffassung war. Man befürchtete nämlich, jedes Mehr an Wettbewerbsfreiheit mit einem Weniger an Effizienz erkaufen zu müssen ⁷⁷⁾.

Die Forderung nach einem grundsätzlichen Verbot von Kartellen wurde zum Hauptstreitpunkt im Kampf um das GWB. Da sich dabei jede Position mit wissenschaftlichen Argumenten abstützen ließ, gestaltete sich der Konflikt um das Verbotsprinzip immer mehr zu einem Machtkampf zwischen Kartellgegnern und Kartellanhängern. Diesen Kampf verloren die Neoliberalen um Erhard. Das lag nicht zuletzt daran, daß es innerhalb des Regierungslagers von Beginn der Gesetzesberatungen an eine Opposition gegen die von dem Bundeswirtschaftsminister betriebene Politik eines möglichst weitgehenden Kartellverbots gab. Diese Opposition war sowohl in der Bundesregierung als auch im Bundesrat wie im Bundestag vertreten. Ihre Stärke wuchs in dem Maß, in dem die Besatzungsmächte aufhörten, auf die gesetzliche Verankerung einer ihnen genehmen, d. h. strengen Wettbewerbsordnung zu drängen. Besonders feinfühlig auf die außen-

politische Abhängigkeit der Bundesrepublik reagierte die CDU/CSU. Die Kartellbefürworter in ihren Reihen wurden deshalb auch erst dann zu einem ernst zu nehmenden Motor des Widerstands gegen die konzentrationspolitisch relevanten Vorschriften des Wettbewerbsgesetzes, als keinerlei Gefahr mehr für eine alliierte Intervention in die bundesdeutsche Kartellpolitik bestand. Das war ab Ende 1952 der Fall ⁷⁸⁾. Ferner war es vor allem die Opposition der Verbände, die mitverantwortlich dafür war, daß das GWB Anfang 1958 in einer völlig unzureichenden Fassung in Kraft trat. Von den Interessengruppen, die gegen eine Verbotsgesetzgebung ankämpften, erzielte der Bundesverband der Deutschen Industrie die meisten Erfolge. Zahlreiche Neuschöpfungen wie das Rabattkartell, das Strukturkrisenkartell, das Typisierungs- und Normierkartell gingen auf seine Initiative zurück. Aber auch die mittleren und kleinen Interessenverbände hatten erheblichen Anteil an der Verwässerung des GWB. Für eine Verschärfung des von der Bundesregierung vorgeschlagenen Gesetzentwurfes setzten sich hingegen nur wenige 'pressure groups' wie die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer mit Nachdruck ein. Selbst die Gewerkschaften wurden in dieser Richtung nicht sonderlich aktiv, da sie in der Wettbewerbspolitik keine Chance sahen, die drängenden gesellschafts- und sozialpolitischen Probleme im westlichen Nachkriegsdeutschland zu lösen ⁷⁹⁾.

Die einzige Kraft auf parlamentarischer Ebene, die sich — wenn auch erst nach jahrelangem Zögern — geschlossen für den von Erhard vorgeschlagenen wettbewerbspolitischen Kurs einsetzte, war die SPD. Mit ihr zusammenzuarbeiten, waren die Kartellgegner im Regierungslager aber nur bedingt bereit. Aus parteipolitischen Gründen wollten sie das GWB im Jahr der Wahl 1957 lieber ohne die Hilfe der Sozialdemokraten im Bundestag verabschiedet wissen. Sie zogen deshalb eine durch koalitions- und parteiinterne Kompromisse bewirkte Verwässerung des Verbotsgrundsatzes einer Zusammenarbeit mit der SPD vor.

3. Die zweifache Novellierung des GWB

Wie kaum ein anderes Argument spricht gegen das GWB in der Fassung vom 27. 7. 1957, daß es keinerlei Handhabe bot, die rasche Zu-

⁷⁷⁾ Vgl. ebd., S. 387 ff.

⁷⁸⁾ Vgl. ebd., S. 397 ff.

⁷⁹⁾ Vgl. ebd., S. 404 ff.

nahme der Unternehmenskonzentration — vornehmlich in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren — zu steuern bzw. in Einzelfällen zu unterbinden. Ebenfalls als für die Praxis nur bedingt tauglich erwiesen sich — wie erörtert — die kartellrechtlichen Vorschriften. Der Versuch, mit Hilfe der Wettbewerbspolitik Konzentrationspolitik zu betreiben, muß deshalb für die Vergangenheit weitgehend als gescheitert angesehen werden. Das ist von maßgebenden Politikern auch erkannt und mehr oder minder offen zugegeben worden. Bereits die ersten praktischen Erfahrungen mit dem Kartellgesetz zwangen die Bundesregierung, eine Novellierung der Vorschriften zur Kontrolle von Kartellen, Oligopolen und Monopolen vorzubereiten. Der vom Bundeswirtschaftsministerium erstellte ‚Kartellbericht‘ vom 22. 8. 1962⁸⁰⁾ führte daher zu dem ersten Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁸¹⁾ sowie zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD vom 9. 6. 1964⁸²⁾. Aus diesen Entwürfen entstand das Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 15. 9. 1965⁸³⁾. Es trat am 1. 1. 1966 in Kraft. Die ursprüngliche Fassung des Kartellgesetzes wurde dadurch u. a. wie folgt geändert:

— Erleichterung des Zulassungsverfahrens für Normen-, Typen- und Spezialisierungskartelle;

— Verschärfung der Mißbrauchsaufsicht über preisbindende Unternehmen;

— Verschärfung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen durch Erweiterung des Mißbrauchsbegriffs sowie Einführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung im Mißbrauchsverfahren;

— Verschärfung der Vorschriften über die Anzeige von Unternehmenszusammenschlüssen durch Einführung absoluter Kriterien für die Meldepflicht sowie eines öffentlichen Anhörungsverfahrens bei bestimmten bedeutenden Zusammenschlüssen;

— Übertragung der Befugnis, Geldbußen festzusetzen, von den Gerichten auf die Kartellbehörden.

So imposant dieser Katalog von Änderungen auf den ersten Blick erscheinen mag, die

Chance, mit Hilfe des GWB die aus der Unternehmenskonzentration resultierenden Probleme zu meistern, verbesserte er kaum. Auch in der novellierten Fassung war das Gesetz ein schlechter Kompromiß. Im Bereich der Kartelle hatte die Regierung wesentlichen Erleichterungen Raum gegeben, im Bereich der marktbeherrschenden Unternehmen dafür aber keine grundlegenden Verbesserungen erwirkt. Allein mit einer Verschärfung der Mißbrauchsaufsicht über Monopole und Oligopole war den sich aus der Vermachtung der Wirtschaft ergebenden Gefahren nicht beizukommen.

Die Vorarbeiten für den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen begannen Ende 1967. Sie wurden bezeichnenderweise nicht mehr mit der Absicht aufgenommen, das Modell der vollständigen Konkurrenz in die Praxis umzusetzen. Es ging statt dessen nur noch um die Schaffung der Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb. In dieser Entwicklung spiegelte sich die verstärkte Berücksichtigung neuerer wettbewerbs-theoretischer Ansätze wider, so wie sie u. a. von Kantzenbach in seiner beachtenswerten Habilitationsschrift „Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ (1966) vertreten werden. Danach sind es vor allem Anpassungsflexibilität und rasche Durchsetzung von Produkt- und Prozeßinnovationen, die die Wettbewerbspolitik zu ermöglichen hat. Entsprechende Forderungen trafen sich mit der Absicht Bundeswirtschaftsminister Schillers, die Konkurrenzverhältnisse stärker an den Erfordernissen des wirtschaftlichen Wachstums auszurichten⁸⁴⁾. Es gelang Schiller jedoch nicht, sich mit Unterstützung des Bundeskartellamtes, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Verbraucherverbände gegen die preisbindungsfreundlichen Mittelstandskreise in der CDU/CSU durchzusetzen. Vermittlungsversuche im Krebbronner Kreis scheiterten. Schiller zog daraufhin die gesamte Novelle zurück.

Neuerlich angekündigt wurde eine Überarbeitung des Kartellgesetzes in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969. Infolge der raschen Zunahme der nach § 23 GWB anzeigepflichtigen Fusionen war die Haltung gegenüber der Unternehmenskonzentration nun deutlich von einer gewissen Skepsis geprägt.

⁸⁰⁾ Vgl. BT-Drucks. IV/617.

⁸¹⁾ Vgl. BT-Drucks. IV/2564.

⁸²⁾ Vgl. BT-Drucks. IV/2037.

⁸³⁾ Vgl. BGBl. I, S. 1363.

⁸⁴⁾ Vgl. Rüdiger Robert, Die Haltung des Bundeskartellamtes zur Unternehmenskonzentration unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses des Bundeswirtschaftsministeriums, a. a. O., S. 87 ff.

Bundeskanzler Brandt führte damals vor dem Bundestag aus: „Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird modernisiert werden. Unternehmenskonzentration ist zwar in vielen Bereichen notwendig. Sie darf aber nicht zur Ausschaltung des wirksamen Wettbewerbs führen. Deshalb ist eine vorbeugende Fusionskontrolle erforderlich. Diese soll sich auf alle Bereiche der Wirtschaft erstrecken. Die Einrichtung einer unabhängigen Monopolkommission kann dazu ein wichtiges Instrument sein. Die Mißbrauchskontrolle marktbeherrschender und marktstarker Positionen muß ausgebaut werden. Dagegen soll die leistungssteigernde Kooperation zwischen Mittel- und Kleinunternehmen, auch im Handwerk und Handel, erleichtert werden. Sie darf nicht an dem Verbot von Bagatellkartellen scheitern.“⁸⁵⁾

Jedoch erst am 14. 5. 1971 verständigten sich die Führungsspitzen der sozial-liberalen Koalition abschließend über die Grundzüge des geplanten Reformvorhabens. Ein entsprechender Regierungsentwurf wurde dem Bundestag am 18. 8. 1971 zugeleitet⁸⁶⁾. Wegen der vorzeitigen Parlamentsauflösung konnte er in der sechsten Wahlperiode jedoch nicht zu Ende beraten werden. Im siebten Bundestag wurde er durch die Fraktionen von SPD und FDP erneut eingebracht⁸⁷⁾ und im Sommer 1973 verabschiedet.

Am 4. 8. 1973 trat das GWB in seiner veränderten Fassung⁸⁸⁾ teilweise rückwirkend in Kraft. Die neu formulierten Bestimmungen entsprachen im wesentlichen den Ankündigungen zur Wettbewerbspolitik, die Brandt in seiner Regierungserklärung von 1969 gemacht hatte. Was die kurzfristig beschlossene Abschaffung der Preisbindung der zweiten Hand, die Verschärfung der Mißbrauchsaufsicht über Preisempfehlungen für Markenwaren sowie das Verbot von ‚abgestimmten Verhaltensweisen‘ betrifft, war der Gesetzgeber sogar noch über die ursprünglich erklärte Absicht hinausgegangen. Mit dieser zweiten Novelle zum Kartellgesetz wurden Fehler der Vergangenheit endgültig korrigiert. Vor allem wurde das bis dahin bestehende Mißverhältnis zwischen den Vorschriften zur Kontrolle von Kartellen einerseits und den Vorschriften zur Kontrolle von Oligopolen und Monopolen andererseits abgebaut. Die Verschärfung der Mißbrauchsaufsicht

über marktbeherrschende Unternehmen und die Einführung einer Zusammenschlußkontrolle sind deshalb besonders hervorzuheben. Das Gesetz ist dadurch in sich ausgewogener geworden.

Verschärft wurde die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen durch die Einfügung einer zusätzlichen Definition für den Begriff der Marktbeherrschung. Danach ist ein Unternehmen auch dann marktbeherrschend, wenn es über eine ‚überragende Marktstellung‘ verfügt. Auf diese Weise soll die Feststellung des Monopol- bzw. Oligopolstatbestands als Voraussetzung für eine wirkungsvolle Handhabung der Mißbrauchsaufsicht erleichtert werden. Der Begriff ‚überragende Marktstellung‘ wird anhand von fünf Kriterien näher umschrieben. Es sind dies der Marktanteil, die Finanzkraft, der Zugang des Unternehmens zu den Beschaffungsmärkten und Absatzmärkten, die Verflechtung mit anderen Unternehmen und die Marktzutrittsschranken. Für die Marktanteile sind bestimmte Grenzen festgelegt worden: Bei Unternehmen mit mindestens einem Drittel Marktanteil für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen und mit mehr als 250 Mio DM Umsatzerlös im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr gilt die Vermutung der Marktbeherrschung: Bei Unternehmen, „die zwischen 100 und 250 Mio DM Umsatzerlöse im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr nachweisen, ist die Vermutung einer ‚überragenden Marktstellung‘ im Verhältnis zu ihren Wettbewerbern gegeben, wenn drei oder weniger Unternehmen zusammen einen Marktanteil für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen von 50 vH und mehr haben oder wenn fünf oder weniger Unternehmen einen solchen Marktanteil von zwei Dritteln und mehr haben.“⁸⁹⁾

Von der Zusammenschlußkontrolle werden ausschließlich schwerwiegende Fälle erfaßt. Dabei ist es den Unternehmen zumeist freigestellt, den Zusammenschluß vor oder nach dem Vollzug anzumelden. Eine vorherige Anmeldung der Fusion ist lediglich dann zwingend vorgeschrieben, wenn an dem Zusammenschluß zwei oder mehr Umsatzmilliardäre beteiligt sind. Ausgeübt wird die Zusammenschlußkontrolle vom Bundeskartellamt. Die

⁸⁵⁾ Stenograph, Berichte des 6. Deutschen Bundestages, 5. Sitzung vom 28. 10. 1969, S. 23 B.

⁸⁶⁾ Vgl. BT-Drucks. VI/2520.

⁸⁷⁾ Vgl. BT-Drucks. VII/76.

⁸⁸⁾ Vgl. BGBl. I, S. 917.

⁸⁹⁾ Wilhelm Dürrhammer, Wettbewerb, Konzentration und die Fragen der Kontrolle der Marktmacht, in: Grosser (Hrsg.), Konzentration ohne Kontrolle, a. a. O., S. 221.

Behörde kann einen bereits vollzogenen Zusammenschluß oder ein Zusammenschlußvorhaben aufgreifen, sobald sie auf beliebige Weise davon Kenntnis erhält; sie ist also weder an die Anzeige nach § 23 noch an die vorherige Anmeldung des Zusammenschlußvorhabens nach § 24 a gebunden. Stellt sie fest, daß durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird, so untersagt sie die Fusion, es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, daß durch den Zusammenschluß auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und daß diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen.

Untersagt das Bundeskartellamt einen Zusammenschluß, so können die betroffenen Unternehmen innerhalb eines Monats beim Bundeswirtschaftsminister den Antrag stellen, den Zusammenschluß dennoch zu genehmigen. Eine entsprechende Erlaubnis zu erteilen, ist der Minister befugt, wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluß durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

4. Fazit zur Wettbewerbspolitik

Trotz der unverkennbaren Verbesserungen am GWB bleibt abzuwarten, ob es künftig den erhofften positiven Beitrag zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht — speziell der Marktmacht — wird leisten können. Eine gewisse Skepsis erscheint angebracht: Die ersten Erfahrungen mit den neuen Vorschriften über die Mißbrauchsaufsicht bei marktbeherrschenden Unternehmen haben gezeigt, daß es nach wie vor außerordentlich schwierig für das Bundeskartellamt ist, die auf diesem Gebiet gehegten Erwartungen zu erfüllen. Die Versuche, während der Ölkrise im Winter 1973/74 die Mineralölkonzerne von einer als mißbräuchlich empfundenen Preisgestaltung abzuhalten, haben dies hinreichend verdeutlicht. Was die Zusammenschlußkontrolle angeht, so kann sie auf die Dauer nur erfolgreich sein, wenn die demgemäßen Entscheidungen der Kartellbehörde vom Bundeswirtschaftsminister akzeptiert und nicht revidiert werden. Sondergenehmigungen, wie sie der Minister anlässlich der Übernahme einer Mehrheitsbeteiligung an der Gelsenberg AG durch den Bund im Februar 1974 erteilt hat⁹⁰⁾,

⁹⁰⁾ Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts für 1973, a. a. O., S. 1.

dürfen nicht zum Regelfall werden. Schließlich ist in Rechnung zu stellen, daß ‚abgestimmte Verhaltensweisen‘ zwar untersagt, die Bestimmungen über das Kartellverbot durch Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen im übrigen aber weiter abgemildert worden sind.

Immerhin hat man mit der Neufassung des GWB einige bemerkenswerte Konsequenzen aus den wettbewerbspolitischen Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte gezogen:

1. Die Hoffnung, das marktwirtschaftlich-kapitalistische System vornehmlich mit Hilfe von Vorschriften zur Ordnung des Wettbewerbs menschenwürdiger gestalten, d. h. von den Gefahren befreien zu können, die aus der Unternehmenskonzentration resultieren, ist, wenn schon nicht vollständig, so doch weitgehend aufgegeben worden.
2. Dementsprechend haben sich die außerökonomischen Erwartungen, die an das Kartellgesetz geknüpft werden, reduziert. Angesichts des Fehlens einer empirisch überprüfbaren und zugleich praxisnahen Theorie über den Zusammenhang von Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung konnte dies auch kaum ausbleiben.
3. Daß das GWB in erster Linie der Effizienzsteigerung und der Wachstumsförderung zu dienen hat und daß die Unternehmenskonzentration der Verwirklichung dieses Ziels nicht unbedingt entgegensteht, wird heute offener als in der Vergangenheit zugegeben.
4. Die Wettbewerbspolitik ist damit nicht nur ehrlicher, sondern in ihrer Konzentrationspolitischen Zielsetzung auch bescheidener geworden. Es geht nicht mehr so sehr um ein im großen und ganzen sowieso nur postuliertes und nicht praktiziertes Verbot wirtschaftlicher Machtkörper als vielmehr um die Nutzbarmachung von Kartellen und Großunternehmen für den angestrebten funktionsfähigen Wettbewerb.
5. Die Kartellproblematik steht nicht länger im Vordergrund des wettbewerbspolitischen Interesses. In Übereinstimmung mit der Bedeutung, die den Monopolen und Oligopolen für die Konzentration in der Wirtschaft zukommt, wird diesen nunmehr erhöhte Aufmerksamkeit entgegengebracht.
6. Die neue, sich bewußt an Realisierbarem orientierende Wettbewerbspolitik hat sich von ordoliberalen Konkurrenzvorstellungen weit entfernt. Sie hat diese als inpraktikabel er-

kannt. Wettbewerbsmodelle, die nicht so sehr auf die Marktstruktur als vielmehr auf die Marktergebnisse abgestellt sind, gewinnen mit ihr mehr und mehr an Einfluß.

7. Um wettbewerbspolitische Meinungsverschiedenheiten soweit wie möglich frühzeitig ausräumen zu können, hat das Bundeswirtschaftsministerium bei der Vorbereitung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des GWB

erstmals das sogenannte offene Verfahren angewandt. Dadurch wurde allen an dem Novellierungsvorhaben Interessierten — insbesondere den Verbänden — Gelegenheit gegeben, bereits im Stadium der Erarbeitung der Referentenentwürfe systematisch auf Form und Inhalt des künftigen Kartellgesetzes einzuwirken. Das Ergebnis war ein gegenüber den fünfziger Jahren brauchbareres und in der Öffentlichkeit wohl auch glaubwürdigeres Gesetz.

Christian Hacke, Die ost- und deutschlandpolitische Argumentation der CDU/CSU seit 1973

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/75, S. 3—22

Ausgehend von der erneuten Oppositionsrolle der CDU/CSU als Folge der Bundestagswahl 1972 sowie den personellen Veränderungen in den Führungspositionen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und im Parteivorsitz der CDU wird die außenpolitische Argumentation der CDU/CSU einer kritischen Analyse unterzogen.

Im wesentlichen werden folgende Themen bzw. Stationen behandelt:

1. Die Haltung der CDU/CSU zum Grundvertrag und die Opposition in der Opposition bei der Abstimmung über den Grundvertrag;
2. die Haltung der CDU/CSU zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der CSSR;
3. die Haltung der CDU/CSU zum Atomsperrvertrag.

Als Ergebnis wird ein gewisser außenpolitischer Dualismus zwischen der CDU als Partei und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion festgestellt. Außerdem wird die mögliche Auswirkung dieser unterschiedlichen Auffassungen auf die weitere Perspektive einer ost- und deutschlandpolitischen Konzeption der CDU/CSU für die zweite Hälfte der siebziger Jahre untersucht.

Rüdiger Robert: Unternehmenskonzentration und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/75, S. 23—47

Das Thema „Unternehmenskonzentration und Wettbewerbspolitik“ hat in der Bundesrepublik immer wieder Anlaß zu heftigen politischen, aber auch wissenschaftlichen Kontroversen gegeben. Der Aufsatz geht von dem Versuch einer Klärung des Begriffs der Unternehmenskonzentration aus, befaßt sich mit Problemen der Messung der Konzentration und gibt anhand ausgewählter Statistiken einen Überblick über Stand und Trend der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik. Untersucht werden sodann unter Einbeziehung unterschiedlicher politischer und theoretischer Positionen Ursachen und Wirkungen der Vermachtung der Wirtschaft. Ferner werden Möglichkeiten zur Lösung der aus der Unternehmenskonzentration resultierenden Probleme erörtert.

Ein weiterer Schwerpunkt des Aufsatzes liegt in dem Versuch einer Fallstudie über das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Dieses Gesetz stellt den bislang wohl wichtigsten Beitrag zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht in der Bundesrepublik dar. Mit der Geschichte seiner Entstehung und mehrfachen Novellierung enthüllt es zugleich die Schwierigkeiten, die allen Bemühungen entgegenstehen, in der Praxis mit der Konzentrationsproblematik fertig zu werden. Die Analyse ergibt, daß das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung vom Juli 1957 völlig unzureichend war. Als Ursachen werden sowohl ökonomische als auch außerökonomische Faktoren angeführt, die auf die Entstehung der Vorschriften über Kartelle, Oligopole und Monopole eingewirkt haben. Ob das in seiner novellierten Fassung wesentlich realistischer konzipierte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen künftig einen wirkungsvolleren Beitrag zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht — speziell der Marktmacht — wird leisten können, bleibt abzuwarten. Immerhin sind mit den Änderungen des Gesetzes einige wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen worden.