

01.10.93**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Wi

zu **Punkt** der 661. Sitzung des Bundesrates am 15. Oktober 1993

- a) Neuntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1990/1991
und
Anlagenband zum Neunten Hauptgutachten der
Monopolkommission 1990/1991

Drucksache 490/92
zu Drucksache 490/92

- b) Stellungnahme der Bundesregierung zum Neunten Hauptgutachten der
Monopolkommission 1990/91

Drucksache 458/93

Der **Wirtschaftsausschuß** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Neunten Hauptgutachten der Monopolkommission und der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Die Monopolkommission legt in ihrem Neunten Hauptgutachten "Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik" sowohl in ihrer Analyse der Unternehmenskonzentration und der Wettbewerbsaufsicht als auch in ihrer Stellungnahme zu aktuellen wettbewerblich relevanten Entwicklungen die überragende Bedeutung wettbewerblicher Marktstrukturen und unverfälschten Leistungswettbewerbs dar. Der Bundesrat nimmt von den Ausführungen der Monopolkommission im wesentlichen zustimmend Kenntnis.

Der Bundesrat sieht sich jedoch zu folgenden ergänzenden wettbewerbspolitischen Feststellungen veranlaßt:

2. Die Monopolkommission stellt im Handel eine Beschleunigung der Konzentrationsentwicklung sowie das erneute Auftreten von Großfusionen fest. Sie ist der Auffassung, daß Konzentrationsentwicklung und bereits erreichter Konzentrationsgrad im Lebensmittelhandel das Ergebnis anhaltender Strukturveränderungen seien und gegenwärtig noch wirksamer Wettbewerb bestehe. Sie legt aber auch dar, daß wegen statistischer Unzulänglichkeiten die Konzentration im Handel un-

Ausgeliefert am 01. OKT. 1993

dar, daß wegen statistischer Unzulänglichkeiten die Konzentration im Handel unterschätzt werde und hat angesichts des bereits erzielten Konzentrationsgrads Verständnis für Bedenken, die sich auf die Möglichkeiten der Fusionskontrolle beziehen, Marktmacht auch in Zukunft wirksam zu verhindern.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß eine möglichst vielfältige Unternehmenslandschaft das stabilste Fundament für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bietet. Wettbewerbspolitik muß daher in erster Linie für wettbewerbliche Strukturen und eine dezentrale Machtkontrolle sorgen. Dies kann sie aber nur, wenn sie wettbewerblich bedenklichen Entwicklungen rechtzeitig entgegensteuert. Sie darf nicht nur die gegenwärtige Situation beleuchten, sondern muß sich auch mit den mittel- und langfristigen Folgen des Konzentrationsprozesses auseinandersetzen.

Der Bundesrat hält es für notwendig, zu prüfen, ob die geltenden Fusionskontrollvorschriften ausreichen, die gegenwärtige und künftige Erfassung und Bekämpfung der Nachfragemacht sicherzustellen. Im Berichtszeitraum konnten führende Handelsunternehmen durch nicht untersagte Zusammenschlüsse ihre Einkaufsvolumina entscheidend stärken. Die Fusionskontrolle konzentrierte sich trotz der nachfragebezogenen Neuregelungen der Fünften GWB-Novelle, die eine verbesserte Erfassung der Nachfragemacht ermöglichen sollten, auf die Marktverhältnisse beim Angebot von Waren und Leistungen.

Nachfragemacht ist ein zentrales wettbewerbspolitisches Problem, das nicht nur im Handel, sondern auch in anderen Wirtschaftsbereichen aktuell ist, wie die gegenwärtige Diskussion des Verhältnisses zwischen Automobil- und Zulieferindustrie zeigt. Sie kann günstige, nicht leistungsgerechte Beschaffungskonditionen verschaffen, zusätzliche Verhaltensspielräume eröffnen und damit auch Wettbewerb und Marktstrukturen auf der vorgelagerten Wirtschaftsstufe beeinflussen.

Der Bundesrat ist daher der Auffassung, daß die Nachfragemacht einer intensiveren wettbewerbspolitischen Diskussion bedarf, die sich auch verstärkt mit der Frage der Praktikabilität, Vollzugsfähigkeit und Bestimmtheit der entsprechenden kartellrechtlichen Normen, insbesondere der Fusionskontrollvorschriften, auseinandersetzen muß.

Der Bundesrat begrüßt ebenso wie die Bundesregierung, daß die Monopolkommission künftig die Konzentration im Handel vertieft darstellen und untersuchen wird, insbesondere ein Sondergutachten zur Konzentration im Handel und ihren Auswirkungen erstellen wird. Er erwartet sich hiervon auch für die Suche nach geeigneten gesetzlichen Gegenmaßnahmen wertvolle Hinweise.

Die Bundesregierung legt dar, sie sehe derzeit keinen Handlungsbedarf für eine handelsbezogene Änderung des Kartellgesetzes. Der Bundesrat versteht diese Aussage so, daß die Wettbewerbssituation nach Vorlage des Sondergutachtens der Monopolkommission neu bewertet werden soll.

Der Bundesrat unterstützt die Anregung der Bundesregierung, nicht nur die Entwicklung im Bereich des Lebensmittelhandels, sondern auch des Non-food-Handels sowie ihrer Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche einzubeziehen.

3. Die Sicherung wettbewerblicher Marktstrukturen und dezentraler Machtkontrolle ist unerläßliche Rahmenbedingung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf nationalen und internationalen Märkten. Hierzu kann und muß die europäische Fusionskontrolle einen wesentlichen Beitrag leisten.

Der Bundesrat hält es aus wettbewerblicher Sicht für unverzichtbar, daß bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen mit gemeinschaftsweiter Bedeutung wettbewerblichen Kriterien der absolute Vorrang gewährt wird und daß Großfusionen, die der europäischen Fusionskontrolle unterliegen im Vergleich zu kleineren Fusionen, die am vergleichsweise strengen deutschen Fusionskontrollrecht gemessen werden, nicht bevorzugt werden.

Der Bundesrat sieht ebenso wie Monopolkommission und Bundesregierung die Gefahren, die sich aus der gegenwärtigen Gestaltung der europäischen Fusionskontrolle insbesondere für deren wettbewerbliche Orientierung ergeben können. Er unterstützt daher mit Nachdruck alle Vorschläge, die auf transparentere Verfahrensgestaltung sowie verbesserte Information und Beteiligung der Mitgliedstaaten zielen.

Diese Maßnahmen allein können jedoch auf Dauer eine effiziente und wettbewerblich orientierte Fusionskontrolle nicht sicherstellen. Die Schaffung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts wäre ein wesentlicher Schritt zur Gestaltung einer schnellen, transparenten und dem Wettbewerb verpflichteten Fusionskontrolle. Der Bundesrat teilt nicht die Einschätzung der Monopolkommission, die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts sei derzeit nicht geboten. Er unterstützt alle Bemühungen der Bundesregierung, die auf die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts zielen und ersucht die Bundesregierung, bei allen Verhandlungen zur Neugestaltung des europäischen Wettbewerbsrechts, insbesondere der europäischen Fusionskontrolle, die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts zu einer zentralen Forderung zu erheben.

Solange die europäische Fusionskontrolle nicht effizienter und transparenter gestaltet ist, lehnt der Bundesrat eine Absenkung der Aufgreifschwellen strikt ab. Der Bundesrat ersucht daher die Bundesregierung, sich bei allen Verhandlungen zur europäischen Fusionskontrolle einer Absenkung der Aufgreifschwellen zu widersetzen.

4. Der Bundesrat begrüßt, daß sich die Monopolkommission nochmals zu den in ihrem Sondergutachten 21 "Die Mißbrauchsaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen" behandelten Fragen äußert und dabei auf die Entschließung der Kartellbehörden zur Mißbrauchsaufsicht über Gaspreise vom September 1991 eingeht.

Die Monopolkommission gesteht zu, daß die rechtlichen Voraussetzungen der Mißbrauchsaufsicht vorlägen, wenn bei einem hohen Anteil von Gasheizungen in einem Versorgungsgebiet Wettbewerb um Neukunden kaum noch stattfinde. Sie räumt weiter ein, daß branchenübergreifender Wettbewerb bei Ausschluß von direktem Gas-Preiswettbewerb die Versorgungsunternehmen nicht dazu veranlassen könne, möglicherweise vorhandene Gestehungskostenvorteile von Gas gegenüber Heizöl an ihre Kunden weiterzugeben.

Die Monopolkommission hält aber an ihrer grundsätzlichen Einschätzung fest, Gegenstand der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung müsse der "HuK"-Wärmemarkt konkurrierender Heizsysteme sein, für die sich Kunden an Hand der Kosten des Gesamtsystems - im wesentlichen Energie- und Anlagekosten - entschieden; auf diesem Markt herrsche im Regelfall wesentlicher Wettbewerb. Sie sieht die Gefahr, daß durch ein zu frühes Eingreifen der Kartellbehörden der Systemwettbewerb behindert werde.

Nach Auffassung des Bundesrates schränkt die Monopolkommission den Anwendungsbereich der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht unzulässig ein. Die Zusammenfassung der Märkte für Heizungsanlagen und Heizenergie zu einem "HuK-Wärmemarkt" - die der obergerichtlichen Rechtsprechung widerspricht - wird den wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht gerecht. Bei der Entscheidung über die Wahl eines Heizungssystems kann der Energiepreis schon deshalb kein wesentliches Entscheidungskriterium sein, weil die Energiepreisentwicklung über die Lebensdauer der Heizanlage hinweg zum Investitionszeitpunkt in keiner Weise bekannt oder vorauszusehen ist. Außerdem ist bei der - im Regelfall anzu-

* private Haushalte und gewerbliche Kleinverbraucher

treffenden - Personenverschiedenheit von Bauherrn und Wohnungsnutzer ersterer vor allem an niedrigen Investitionskosten interessiert, während letzterer, der nur eine Energieart einsetzen und Gas für den Betrieb einer Gasheizung nur von einem Anbieter beziehen kann, mit den Energiekosten belastet wird. Eine wirksame wettbewerbliche Kontrolle des Preissetzungsspielraums der Gasversorgungsunternehmen hinsichtlich ihrer Gaspreise findet daher - anders als hinsichtlich der Anschlußkosten - auch durch Wettbewerb um Neukunden nicht statt.

Der Bundesrat hält daher - da eine Preisgenehmigungspflicht für Gaspreise nicht besteht und auch nicht eingeführt werden soll - die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht über Gaspreise für HuK-Kunden aus wettbewerblicher Sicht und im Interesse der von den marktbeherrschenden Gasversorgungsunternehmen abhängigen Abnehmer für unerläßlich.

5. Die Monopolkommission setzt sich kritisch mit strategischer staatlicher Handelspolitik auseinander. Neben einer klaren Absage an aggressive strategische Handelspolitik zeigt sie auch die Gefahren defensiver Maßnahmen auf.

Der Bundesrat begrüßt, daß Monopolkommission und Bundesregierung die zentrale Bedeutung freien Handelsverkehrs und globaler offener Märkte für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik betonen.

Die Internationalisierung der Märkte erhöht zwar einerseits den Wettbewerbsdruck für deutsche Unternehmen und kann erhebliche strukturelle Anpassungen fordern, eröffnet den Unternehmen aber durch neue Betätigungs- und Absatzfelder erhebliche Vorteile und Chancen.

Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik ist es unter anderem, klare, wettbewerbsbelebende Rahmenbedingungen einschließlich infrastruktureller Hilfen auch im Außenwirtschaftsbereich zu setzen. Dazu zählt auch der Einsatz für einen internationalen Markt ohne jegliche Marktzutrittsschranken, der jedem Unternehmen den Zugang zu allen Märkten sichert sowie für die Schaffung eines wirksamen internationalen Wettbewerbsrechts. Der Bundesrat unterstützt daher mit Nachdruck alle Bemühungen der Bundesregierung, die auf den Abbau von Handelschranken zielen.

Der Bundesrat erkennt nicht, daß es dort, wo es den Unternehmen durch protektionistische Maßnahmen verwehrt wird, ihre Leistungen international zur Geltung zu bringen, sinnvoll sein kann, zu defensiven strategischen Maßnahmen zu greifen. Angesichts der von der Monopolkommission zutreffend geschilderten Auswahl- und Prognoserisiken sowie der Gefahr von Fehlanreizen strategischer Han-

delspolitik kann dies jedoch nur die sorgfältig zu prüfende Ausnahme sein. Eine konsequente Handelspolitik nach den GATT-Prinzipien ist - nicht zuletzt auch mit Blick auf die internationale Glaubwürdigkeit bundesdeutscher Handelspolitik - langfristig der beste Weg, für deutsche Unternehmen eine gute Ausgangsposition zu schaffen.

Die Internationalisierung der Märkte kann im Einzelfall dazu führen, daß die finanziellen und personellen Ressourcen eines Unternehmens nicht mehr genügen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Das deutsche Wettbewerbsrecht bietet für alle Phasen des unternehmerischen Entscheidungsprozesses vielfältige Möglichkeiten zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit. Es ist Aufgabe des Staates, vor allem auch der Kartellbehörden, den Unternehmen über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen Aufklärung zu geben. Es muß jedoch den Unternehmen überlassen bleiben, sich weltweit - auch außerhalb Europas - jene Partner auszusuchen, die sie für geeignet halten.

Der Bundesrat unterstützt mit Nachdruck die Einschätzung von Monopolkommission und Bundesregierung, daß das deutsche Kartellrecht flexibel genug ist, um die Auswirkungen des internationalen Wettbewerbs angemessen zu berücksichtigen, auch wenn die Marktabgrenzung an den deutschen Grenzen orientiert ist.