

17.10.95

Empfehlungen
der Ausschüsse

Wi - AS

zu Punkt der 690. Sitzung des Bundesrates am 03. November 1995

- a) Zehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1992/1993
und
Anlagenband zum Zehnten Hauptgutachten der
Monopolkommission 1992/1993
- b) Stellungnahme der Bundesregierung zum Zehnten
Hauptgutachten
der Monopolkommission 1992/93

A

Der federführende Wirtschaftsausschuß

empfiehlt dem Bundesrat,

zu dem Zehnten Hauptgutachten der Monopolkommission 1992/1993 und An-
lagenband zum Zehnten Hauptgutachten der Monopolkommission 1992/1993

und zu der

Stellungnahme der Bundesregierung zum Zehnten Hauptgutachten
der Monopolkommission 1992/93

wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat nimmt die umfassenden und gründlichen Untersuchungen sowie die wettbewerbspolitischen Aussagen der Monopolkommission in ihrem Zehnten Hauptgutachten 1992/1993 sowie die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gutachten zur Kenntnis. Der Bundesrat hält folgende Anmerkungen für geboten:

Ausgeliefert am 18. OKT. 1995

2. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme dargestellt, unter welchen Maximen sie eine 6. GWB-Novelle in dieser Bundestags-Legislaturperiode anstrebt. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang auf folgendes hin:

- Der Bundesrat stellt eine zunehmende Globalisierung der Märkte und damit einhergehend eine fortschreitende Internationalisierung der Wettbewerbsbeziehungen zwischen den Unternehmen fest. Die stark in den Welthandel eingebundene deutsche Wirtschaft und ihre Unternehmen sind diesem europa- und weltweiten Wettbewerb in besonderem Maße ausgesetzt. Die deutsche Wirtschaft unterliegt zudem zwei noch nicht aufeinander abgestimmten Wettbewerbsordnungen, der nationalen mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der der Europäischen Union. In dem einheitlichen Wirtschaftsraum Europäischer Binnenmarkt sind bei ähnlich gelagerten Sachverhalten unterschiedliche wettbewerbsrechtliche Wertungen des nationalen und europäischen Gesetzgebers nicht mehr vertretbar. Der Prozeß der Abstimmung des deutschen Kartellrechts mit dem europäischen Wettbewerbsrecht darf jedoch nicht einseitig gerichtet ablaufen. Eine sinnvolle Harmonisierung kann nicht durch unbesehene Übernahme des europäischen Wettbewerbsrechts, sondern nur durch eine parallele Weiterentwicklung beider Wettbewerbsordnungen zu einem abgestimmten und verbesserten System des Schutzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen erreicht werden. Daher dürfen deutsche Regelungen, die sich als sinnvoll erwiesen haben, nicht ersatzlos aufgegeben werden. Die Bundesregierung sollte vielmehr im Interesse einer wirkungsvollen Wettbewerbspolitik gleichzeitig auch auf eine Weiterentwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts hinwirken. Die Harmonisierungsbemühungen müssen schließlich auch die Praxis des Wettbewerbsschutzes in der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten erfassen.
- Der Bundesrat fordert deshalb die Bundesregierung auf, nationales und europäisches Wettbewerbsrecht strukturell und inhaltlich besser in Übereinstimmung zu bringen. Im deutschen Recht sollten insbesondere die Fusionskontrollvorschriften einer gründlichen Revision unterzogen werden. Zugleich erscheinen aber auch Verbesserungen des europäischen Wettbewerbsrechts erforderlich:

(noch Ziff. 2)

- a) Für vertikale Wettbewerbsbeschränkungen sollte eine übergreifende Freistellungsregelung nach Artikel 85 Abs. 3 EG-Vertrag, vergleichbar der Regelung der Mißbrauchsaufsicht in § 18 GWB in Betracht gezogen werden, soweit das mit der Gewährleistung von wirksamem Wettbewerb vereinbar ist.
 - b) Das Subsidiaritätsprinzip und das Interesse an einem schnellen und wirkungsvollen Vollzug erfordern eine möglichst dezentrale Anwendung des europäischen Kartellrechts durch wirksame Einbeziehung der nationalen Kartellbehörden in den Vollzug sowohl des Kartellverbots als auch der Zusammenschlußkontrolle, wenn der wettbewerbliche Schwerpunkt eindeutig in einem Mitgliedstaat liegt. Hierzu bedarf es der Übertragung der Freistellungsbefugnis nach Artikel 85 Abs. 3 EG-Vertrag und Änderungen in der EG-Fusionskontrollverordnung.
 - c) Durch die Errichtung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts sollte sichergestellt werden, daß sich der Wettbewerbsschutz künftig auch auf EU-Ebene ausschließlich an wettbewerblichen Kriterien orientiert.
- Der Bundesrat fordert deshalb, das GWB im Hinblick auf den erforderlichen Änderungsbedarf zu überprüfen. Ziel muß die Schaffung von möglichst wirksamem Wettbewerb durch das Zusammenwirken nationalen und europäischen Wettbewerbsrechts sein.
 - Der Bundesrat nimmt mit Besorgnis die Feststellungen der Monopolkommission über eine weiter steigende Unternehmens-Konzentration im Handel zur Kenntnis. Dies gilt vor allem für den Lebensmitteleinzelhandel, der wegen seiner Funktion der Versorgung der Bevölkerung mit Gegenständen des alltäglichen Bedarfs besondere Bedeutung hat und auf dem im Jahre 1992 die zehn führenden Handelsunternehmen einen Marktanteil von ca. 60 % erreicht haben. Dieser Konzentrationsgrad erscheint bedenklich, weil er die von den beteiligten Unternehmen auf den betroffenen Märkten schon heute erreichte erhebliche Angebots- und Nachfragemacht widerspiegelt. Die Monopolkommission stellt allerdings bei ihrer Bewertung zu einseitig auf die gegenwärtige Situation ab, ohne die mittel- und langfristigen Folgen des Konzentrationsprozesses für die

(noch Ziff. 2)

Angebotsvielfalt und die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher zu berücksichtigen. Konzentration bildet zudem eine der wesentlichen Ursachen wachsender Nachfragemacht der Handelsunternehmen gegenüber den Herstellern, die die Tendenz zu leistungswidrigem Wettbewerbsverhalten erfahrungsgemäß verstärkt und dadurch wiederum eine Ursache weiterer Konzentrationen setzt. Im Rahmen der Beratungen zur geplanten Sechsten GWB-Novelle sollte daher nach Ansicht des Bundesrates auch geprüft werden, ob entgegen der Meinung der Monopolkommission und der Bundesregierung Regelungen im GWB zu schaffen sind, die es erlauben, der weiteren Konzentration im Handel sowie der Entstehung, Verstärkung und dem Mißbrauch von Nachfragemacht wirkungsvoll zu begegnen.

- Der Bundesrat begrüßt es, daß die Bundesregierung im Rahmen der Sechsten GWB-Novelle die von der Monopolkommission aufgeworfene Frage aufgreifen will, ob zur Verbesserung der Konzentrationsstatistik die einschlägigen Gesetze geändert werden sollten.
3. Der Bundesrat teilt die Auffassungen der Monopolkommission und der Bundesregierung, daß die Märkte für leitungsgebundene Energien im Interesse einer stärkeren und flexibleren Orientierung der Versorgung an den Kundenbedürfnissen mehr als bisher dem Wettbewerb der Energieanbieter geöffnet werden sollten. Mehr Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft darf nur unter der Voraussetzung einer umweltschonenden und energiesparenden Gestaltung der Energieversorgung insgesamt verwirklicht werden. Darüber hinaus muß gewährleistet werden, daß den Kommunen ein wirtschaftlicher Ausgleich für etwaige Ausfälle an Einnahmen aus Konzessionsabgaben infolge eines Verbots der ausschließlichen Wegenutzungsrechte gegeben wird. Dabei ist zu gewährleisten, daß kommunale Versorgungsunternehmen auch in einem liberalisierten Ordnungsrahmen ihren Platz finden und nicht die Preise der Verbrauchergruppen, die aus technisch-wirtschaftlichen Gründen weiterhin im Monopol versorgt werden, angehoben werden, um im Wettbewerb um Großunternehmen billiger anbieten zu können.

4. Der Bundesrat sieht wie die Monopolkommission in der Arbeitslosigkeit das wirtschaftspolitische Hauptproblem der Gegenwart. Der Bundesrat begrüßt deshalb grundsätzlich die Untersuchung der Monopolkommission in Kapitel VII des Gutachtens zum Ordnungsrahmen des Arbeitsmarktes.

Im Hinblick auf die Tarifautonomie erscheint allerdings der Vorschlag der Monopolkommission problematisch, durch Gesetz für Tarifverträge Öffnungsklauseln vorzugeben, aufgrund derer im Wege von Betriebsvereinbarungen Abweichungen von den Tarifverträgen ermöglicht werden. Der Bundesregierung ist zuzustimmen, daß das geltende Tarifrecht genügend flexibel ist und auch von den Tarifparteien genutzt wird, um im Einzelfall wirtschaftlichen Sondersituationen von Unternehmen Rechnung zu tragen. Insoweit kann der Bundesrat einen weitergehenden Handlungsbedarf nicht erkennen.

5. Der Bundesrat begrüßt die Ausführungen der Monopolkommission zu den wettbewerbspolitischen Problemen der Abfallwirtschaft und stellt zustimmend fest, daß auch die Bundesregierung eine Verbesserung wettbewerblicher Strukturen in der Entsorgungswirtschaft unterstützt.

Gerade die Konstruktion des Dualen Systems hat ernstzunehmende Gefährdungen des Wettbewerbs durch Tendenzen zur Monopolbildung und die Diversifikation branchenfremder Großunternehmen in den bislang mittelständisch strukturierten Entsorgungsbereich hinein begünstigt. Daher unterstützt der Bundesrat nachdrücklich die von der Bundesregierung in Angriff genommene Novellierung der Verpackungsverordnung insoweit, als darin eine öffentliche Ausschreibung von Abfallentsorgungs- und Verwertungsaufträgen und eine Laufzeitverkürzung der Verträge zwischen DSD und Entsorgungsunternehmen vorgesehen ist. Auch eine Abmilderung des Abstimmungserfordernisses mit den Trägern der kommunalen Abfallentsorgung ist als Ansatz zur Verbesserung wettbewerblicher Strukturen bei der Vergabe von Entsorgungsaufträgen zu befürworten. Ein vollständiger Verzicht auf das Abstimmungserfordernis würde dieses Ziel jedoch besser erreichen können.

(noch Ziff. 5)

Der Bundesrat bekräftigt damit auch seine bereits im Zusammenhang mit der Novellierung der Verpackungsverordnung (BR-Drs. 317/94 - Beschluß vom 17. Februar 1995) erhobenen Forderungen nach freiem Zugang zu den Entsorgungs- und Verwertungsmärkten, insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen und nach Berücksichtigung möglichst mehrerer Unternehmen bei der Vergabe von Entsorgungsaufträgen, speziell auf örtlich oder regional begrenzten Märkten.

Der Bundesrat ist mit der Bundesregierung der Auffassung, daß weitere Rücknahme- und Verwertungssysteme auf der Grundlage des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes die Entwicklung und den Erhalt wirksamen Wettbewerbs in diesem Bereich maßgeblich berücksichtigen müssen. Dies betrifft vor allem die Beurteilung flächendeckender, branchenübergreifender Systeme, die Festlegung von Verwertungsquoten und -methoden.

Der Bundesrat beobachtet die zunehmende Gründung gemischtwirtschaftlicher Gemeinschaftsunternehmen im Entsorgungsbereich mit großer Sorge. Er hält diese Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften und einzelnen Anbietern von Entsorgungsleistungen in einem gemeinsamen Unternehmen für ordnungs- und wettbewerbspolitisch bedenklich und hält eine kritische Betrachtung dieser Unternehmen auch in kartellrechtlicher Hinsicht, insbesondere unter dem Aspekt einer möglichen Verletzung des Kartellverbots, für geboten.

6. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß bei der Neuordnung des Telekommunikationsbereiches Entscheidungen über die wettbewerblichen Fragen den Kartellbehörden und nicht einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde zu überlassen sind. Die Zusammenlegung von Regulierung und Wettbewerbsaufsicht in einer Behörde ist ordnungspolitisch bedenklich.

Der Bundesrat bekräftigt darüber hinaus seine Auffassung, daß sich die Multi-Media-Entwicklung unter wettbewerblichen Bedingungen vollziehen muß. Er unterstützt, wie die Bundesregierung, eine Analyse der ordnungspolitischen und wettbewerblichen Probleme der Multi-Media-Entwicklung durch ein Sondergutachten der Monopolkommission.

B

7. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik

empfiehlt dem Bundesrat, von dem Hauptgutachten und der Stellungnahme der Bundesregierung Kenntnis zu nehmen.