

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Ingo Egloff, Martin Dörmann, Elvira Drobinski-Weiß, Dr. Karl Lauterbach, Wolfgang Tiefensee, Hubertus Heil (Peine), Doris Barnett, Klaus Barthel, Bärbel Bas, Willi Brase, Petra Crone, Petra Ernstberger, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Angelika Graf (Rosenheim), Gabriele Groneberg, Rolf Hempelmann, Ute Kumpf, Steffen-Claudio Lemme, Hilde Mattheis, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Dr. Wilhelm Priesmeier, Mechthild Rawert, Dr. Carola Reimann, Dr. Martin Schwanholz, Rita Schwarzelühr-Sutter, Kerstin Tack, Dr. Marlies Volkmer, Andrea Wicklein, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/9852, 17/11053 –**

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG)

Der Bundestag wolle beschließen:

Wettbewerbsrecht

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland hat ein großes Interesse an einer weiteren Optimierung und Modernisierung des deutschen Wettbewerbsrechts. Wie kein anderes Land in Europa steht Deutschland mit großen Teilen seiner Wirtschaft im freien internationalen Wettbewerb. Für den Wohlstand eines rohstoffarmen Landes wie Deutschland ist internationale Marktintegration entscheidend. Daher ist eine weitere Europäisierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) angezeigt. Ein europäisches „Level playing field“ wird für die betroffenen Unternehmen in Deutschland, die auf europäischer Ebene häufig sehr erfolgreich sind, mit zunehmender Integration immer bedeutsamer. Allerdings ist unabdingbar, dass das deutsche GWB an das EU-Kartellrecht angepasst und verfassungsgemäß ausgestaltet wird.

Der mit großer Verspätung vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zur 8. GWB-Novelle wird den Notwendigkeiten eines modernen und flexiblen deutschen Wettbewerbsrechts nicht gerecht. Der Gesetzentwurf war über drei Jahre Spielball der sich streitenden Koalitionäre, die sich erst im Frühjahr 2012 auf einen Minimalkonsens im Bereich der Fusionskontrolle, der Missbrauchsaufsicht und auf kartellrechtliche Verfahrens- und Ordnungswidrigkeitenregelungen einigen konnten. Dies ist kein adäquater Umgang mit einem so wichtigen Thema wie der Wettbewerbspolitik. Darüber hinaus werden Änderungen der Pressefusionskontrolle, der besonderen Missbrauchsaufsicht im Bereich der

Wasserwirtschaft und der Anwendung des Kartellrechts auf die gesetzlichen Krankenkassen angestrebt. Diese Regelungen sind – auch aus wettbewerbspolitischer Sicht – nicht hinreichend begründet oder nicht sinnvoll. Letztere Regelung bedeutet einen Schritt zu einer Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Struktur des deutschen Krankenkassensystems.

Das ursprüngliche Vorhaben, nämlich in das GWB als Ultima Ratio ein Entflechtungsinstrument einzufügen, wurde von Seiten der Koalitionäre wieder fallen gelassen. Im Januar 2010 legte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) einen ersten Entwurf zur Änderung des GWB mit der Einführung einer missbrauchsunabhängigen Entflechtungsbefugnis des Bundeskartellamtes vor. Dabei sollte es dem Bundeskartellamt ermöglicht werden, mittels einer Entflechtungsregelung die Zerschlagung von übergroßen Unternehmen durchzuführen. Gedacht wurde an marktbeherrschende Unternehmen im Energiesektor, in der Medienbranche aber auch an Post- und Telekommunikationskonzerne und sogar an übergroße Geldinstitute. Diese Ansätze sind bei der 8. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht aufgegriffen worden; schon in dem im August 2011 vorgelegten Eckpunktepapier des BMWi zur GWB-Novelle war das Entflechtungsinstrument nicht mehr enthalten.

Ziel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist der unverfälschte Wettbewerb. Um auch ökonomische Anreize für ein kartellrechtstreues Verhalten der Unternehmen zu setzen, müssen die wettbewerbsrechtlichen Sanktionsmechanismen so ausgestaltet werden, dass sich Kartellrechtsverstöße für die beteiligten Unternehmen nicht lohnen. Unrechtmäßig erlangte Kartellgewinne dürfen deshalb nicht bei den beteiligten Unternehmen verbleiben. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vermag dieses Ziel nicht zu erreichen.

Bereits in ihrem Entwurf zur 7. GWB-Novelle hatte die damalige Bundesregierung vorgeschlagen, neben der Rechtsdurchsetzung durch die Kartellbehörden die private bzw. zivilgesellschaftliche Rechtsdurchsetzung zu fördern und Anreize zu einer effizienten Geltendmachung zu schaffen. Das sog. private enforcement durch geschädigte Unternehmen und Verbraucherverbände sollte neben das „public enforcement“ durch die Kartellbehörden treten und es sinnvoll ergänzen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sind diese Vorschläge damals nur in Ansätzen erhalten geblieben.

Der Regierungsentwurf greift nun die Vorschläge der rot-grünen Bundesregierung aus dem Jahr 2005 wieder auf und schlägt mit § 33 Absatz 2 Nummer 2 (neu) GWB abermals ein Klagerecht für die Verbraucherorganisationen vor, wie es für Wirtschaftsverbände schon seit der 7. Novelle besteht. Dieser Vorschlag wird begrüßt. Die Erfahrungen mit der Klagebefugnis der Wirtschaftsverbände zeigen jedoch, dass die vorgesehene Einführung eines Unterlassungsanspruchs und eines Anspruch auf Vorteilsabschöpfung alleine unzureichend sind, um die Verbraucherorganisationen effizient an der privaten Kartellrechtsdurchsetzung zu beteiligen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

im Bereich des deutschen Wettbewerbsrechtes moderne und flexible Regelungen auf den Weg zu bringen, die eine tatsächliche Optimierung des GWB ermöglichen und die deutsche Wirtschaft in die Lage versetzen, mit besseren Rahmenbedingungen als bisher die europäische Wettbewerbssituation zu meistern. Dazu ist der vorliegende Gesetzentwurf um folgende Maßnahmen zu ergänzen:

- Bei der Fusionskontrolle ist eine Regelung aufzunehmen, wonach bei einer kommunalen Gebietsreform eine Zusammenlegung öffentlicher Einrichtungen und Betriebe nicht der kartellrechtlichen Fusionskontrolle unterliegt.

Eine kartellrechtlich relevante Zusammenschlusskontrolle bei Unternehmen von kommunalen Gebietskörperschaften wird grundsätzlich abgelehnt. Es muss sichergestellt werden, dass Kommunen ihre Aufgaben unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben mittels verschiedener Unternehmen erfüllen können.

- Die kartellrechtlichen Bußgeldverfahren in Deutschland sind auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen und die Grundzüge der Bußgeldpolitik im GWB zu regeln. Angesichts drastisch steigender Bußgeldhöhen ist es angesichts des Wesentlichkeitsvorbehalts und des Grundsatzes der Gewaltenteilung adäquat, wenn die Grundzüge des Sanktionssystems gesetzlich festgelegt werden.
- Die Preis-Kosten-Schere-Regelung beim Wettbewerb im Kraftstoffmarkt ist zu entfristen und aufrechtzuerhalten. Das Bundeskartellamt muss in Zukunft in diesem Bereich die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten besser nutzen und in geeigneten Fällen Kartellverfahren wegen Wettbewerbsbeschränkungen gezielter einleiten. Zu prüfen ist außerdem eine Verschärfung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis.
- Im Bereich der Wasserwirtschaft ist darauf hinzuwirken, dass Wasserversorgungsunternehmen durch Kostenprüfungen eine faire Preisgestaltung und -kalkulation vornehmen müssen. Die Verantwortung der Wasserwirtschaft für nachhaltige Gewässerbewirtschaftung und die Fähigkeit zu Substanzerhalt und Investitionen muss dabei beachtet werden.

Presse-Grosso

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Novellierung der 8. GWB-Novelle Vorschläge vorgelegt, mit denen der Handlungsspielraum kleiner und mittlerer Presseunternehmen für Zusammenschlüsse erweitert werden soll. Eine gesetzliche Verankerung des Systems des Presse-Grosso ist bislang nicht enthalten. Das Bundeskartellamt und die Monopolkommission haben sich in ihren schriftlichen Stellungnahmen zum Regierungsentwurf zur 8. GWB-Novelle grundsätzlich kritisch zu Lockerungen beim Pressefusionsrecht geäußert. Es sei zu befürchten, dass dadurch der Wettbewerb und die Pressevielfalt eingeschränkt würden. In der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2012 haben sowohl das Bundeskartellamt als auch die Monopolkommission gleichwohl auch erklärt, dass die mit dem Regierungsvorschlag vorgesehenen Änderungen insgesamt als vertretbar angesehen werden, um die wirtschaftliche Situation der Verlage zu verbessern. Zugleich haben sie dabei deutlich gemacht, dass damit eine „rote Linie“ erreicht sei, die nicht überschritten werden sollte.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. bei der Novellierung des Pressefusionsrechtes Initiativen zu unterstützen, die folgende Eckpunkte beachten:
 - a) eine wirksame Pressefusionskontrolle ist von erheblicher Bedeutung für den Erhalt der Medienvielfalt;
 - b) Anpassungen aufgrund veränderter Mediennutzung, neuer Angebote vor allem im Onlinebereich, crossmedialer Verflechtungen sowie wirtschaftlicher Gefährdung kleiner und mittlerer Verlage müssen sorgfältig geprüft werden;
 - c) Veränderungen im Pressefusionsrecht müssen
 - aa) durch veränderte Rahmenbedingungen nachvollziehbar gerechtfertigt sein,

- bb) geeignet sein, das wirtschaftliche Fundament bedrohter Presseverlage zu stärken und
 - cc) dürfen die Medienvielfalt bei einer Gesamtbetrachtung der Wirkungen – insbesondere auch im Hinblick auf crossmediale Verflechtungen – nicht verschlechtern;
 - d) wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist eine behutsame Anhebung der Aufgreifschwelle für die Pressefusionskontrolle gegenüber dem bestehenden Pressefusionsrecht vertretbar;
2. im Zusammenhang mit der 8. GWB-Novelle eine gesetzliche Verankerung des vielfaltssichernden Presse-Grosso-Vertriebssystems zu unterstützen und zugleich im Austausch mit den Bundesländern zu prüfen, inwieweit hierfür ergänzende Regelungen auf der Länderebene sinnvoll oder erforderlich sind;
 3. die Wiedereinführung der Pressestatistik als Medienstatistik zu gewährleisten und die Datenlage über den Status quo und Veränderungsprozesse der deutschen Medienlandschaft zu verbessern und die Pressestatistik als Medienstatistik wieder einführen.

Verbraucherschutz

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ein erheblicher Anteil der Kartellrechtsverstöße geht unmittelbar zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher. So sind den Verbraucherinnen und Verbrauchern alleine im Lebensmittel- und Konsumgüterbereich etwa bei Kaffee, Waschmitteln oder Süßwaren in den letzten Jahren insgesamt Schäden im Milliardenbereich entstanden. Die einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher können sich ihren Schaden in der Regel jedoch nicht von den Kartellanten ersetzen lassen. Zum Teil bestehen mehrere Monate nach dem Einkauf Beweisprobleme, vor allem aber steht der individuelle Aufwand für eine Klage außer Verhältnis zum erwarteten Schadensersatz. Nicht nur aus ökonomischer Sicht ist es bei diesen so genannten Streuschäden nachvollziehbar, dass der einzelne Verbraucher auf eine Klageerhebung verzichtet.

In der Regel konnten die Unrechtsgewinne bei den Unternehmen auch nicht durch die Bußgelder des Kartellamtes kompensiert werden. Nach Schätzungen von Verbraucherverbänden betrug zum Beispiel der Schaden der Verbraucherinnen und Verbraucher beim so genannten Kaffee-Kartell ca. 860 Mio. Euro, das Bußgeld hatte jedoch lediglich eine Höhe von 160 Mio. Euro. Damit dürften weiterhin ökonomische Anreize für ein wettbewerbswidriges Verhalten bestehen.

Die 6. Verbraucherschutzministerkonferenz hat deshalb bereits im Jahr 2010 die Bundesregierung aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen der Vorteilsabschöpfung in § 34a GWB grundlegend zu überarbeiten mit dem Ziel, das Instrument praxisnah auszugestalten und das Prozesskostenrisiko zu reduzieren, um so die rechtlichen und tatsächlichen Hürden einer Rechtsdurchsetzung durch die Verbraucherverbände abzusenken. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf diese Forderungen bekräftigt und konkretisiert:

Die Möglichkeit zur Vorteilsabschöpfung durch Kartellbehörden, klagebefugte Einrichtungen und Verbraucherverbände muss unabhängig vom Verschulden des handelnden Unternehmens bestehen. Denn die Vorteilsabschöpfung stellt von ihrer Rechtsnatur her keinen Schadensersatzanspruch dar, sondern richtet sich auf die Herausgabe eines ungerechtfertigt erlangten Gewinnes, der im Interesse eines unverfälschten Wettbewerbs unabhängig von einem etwaigen Verschulden herauszugeben ist. Anders kann der Zweck der Vorteilsabschöpfung auch nicht erreicht werden.

Das Prozessrisiko bei einer Klage auf Vorteilsabschöpfung liegt bisher bei den Verbraucherverbänden, etwaig abgeschöpfte Unrechtsgewinne fließen jedoch in den Bundeshaushalt. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme deshalb zu Recht gefordert, dass die abgeschöpften Unrechtsgewinne nicht in den Bundeshaushalt fließen sollen, sondern den Verbraucherverbänden zur Finanzierung ihrer Arbeit zur Verfügung gestellt werden.

Auch Einnahmen aus Kartellbußgeldern fließen bisher in den Bundeshaushalt, selbst dann, wenn sie verhängt wurden, weil Verbraucherinnen und Verbraucher unmittelbar geschädigt wurden. Nach der Studie im Auftrag der Europäischen Kommission „Quantifying antitrust damages: towards non-binding guidance for courts“ aus dem Jahr 2009 liegt der durchschnittliche kartellbedingte Marktpreis etwa 20 Prozent oberhalb des Wettbewerbspreises. Vor diesem Hintergrund schlägt u. a. der Bundesrat vor, 20 Prozent der durch die Kartellbehörden erhobenen Bußgelder zur Finanzierung der Verbraucherarbeit zu verwenden.

Mit der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz haben die Verbraucherorganisationen eine Stiftung gegründet, durch die Aktivitäten der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., der Verbraucherzentralen oder anderer Mitgliedsverbände der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. finanziell gefördert werden können, mit dem Ziel, Verbraucherinteressen wahrzunehmen, den Verbraucherschutz zu fördern, die Stellung des Verbrauchers in der sozialen Marktwirtschaft zu stärken oder zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Sowohl abgeschöpfte Unrechtsgewinne als auch anteilige Kartellbußgelder sollen der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz zweckgebunden zur Finanzierung dieser Arbeit zur Verfügung gestellt werden.

In einer Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 5. Juli 2010 zur Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel ist deutlich geworden, dass die vertikale Nachfragemacht der großen Lebensmittelhandelsketten zu unfairen Einkaufspraktiken führt und negative Auswirkungen auf Umwelt, Produktqualität und die Arbeitsbedingungen bei den Herstellern hat. Eine unabhängige Ombudsstelle soll anonyme Hinweise der Marktbeteiligten entgegennehmen, zwischen Herstellern und Handel als Schlichtungsstelle fungieren und zu einem fairen Markt beitragen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. unverzüglich einen neuen Gesetzentwurf mit folgenden Regelungen vorzulegen:
 - a) Ein Anteil in Höhe von 20 Prozent der vom Bundeskartellamt verhängten Geldbußen wegen Kartellrechtsverstößen wird der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz zweckgebunden zur Finanzierung der Verbraucherarbeit und zur Erstattung der Aufwendungen, die bei der Durchsetzung von Ansprüchen gemäß den §§ 33, 34 GWB entstehen, zugewiesen.
 - b) Das Verschuldensersfordernis in § 34 Absatz 1 Satz 1 und § 34a Absatz 1 GWB wird gestrichen;
2. eine unabhängige Ombudsstelle gegen Marktmachtmissbrauch einzurichten, bei der unfaire Abnahmebedingungen zwischen Handel und Zulieferern auch anonym gemeldet werden können. Die Ombudsstelle soll zwischen den Wirtschaftsbeteiligten schlichten; ggf. das Vorgehen des Bundeskartellamtes gegen Marktmachtmissbrauch unterstützen und so dazu beitragen, unfaire Geschäftspraktiken zum Schaden von Wettbewerb, Umwelt und Arbeitsbedingungen abzustellen.

Gesetzliche Krankenkassen nicht dem Wettbewerbsrecht und der Fusionskontrolle des Bundeskartellamtes unterstellen

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Für die gesetzliche Krankenversicherung soll durch den Gesetzentwurf das Kartellrecht zur Grundlage des Kassenwettbewerbs werden. Krankenkassen würden damit wie Unternehmen behandelt werden. Als Konsequenz unterlägen Fusionen von gesetzlichen Krankenkassen der Kontrolle des Bundeskartellamtes. Kooperationen und einheitliches Handeln von Kassen wären grundsätzlich verboten, es sei denn, Ausnahmen vom Kooperationsverbot würden explizit erlaubt.

Die Fraktion der SPD lehnt dieses Vorhaben strikt ab. Es birgt die Gefahr, dass bewährte Kooperationen verboten, grundlegende Instrumente der Selbstverwaltung wie der Gemeinsame Bundesausschuss demontiert und nationale Regelungskompetenzen an die europäische Ebene abgegeben werden müssten. Sollte der Europäische Gerichtshof auf der Grundlage der geplanten Regelungen zu der Einschätzung gelangen, dass es sich bei den gesetzlichen Krankenkassen um Unternehmen handelt, würde das europäische Wettbewerbsrecht für das gesamte deutsche Gesundheitswesen gelten, also auch für die Beziehungen der Krankenkassen zu Ärzten, Krankenhäusern, Apotheken usw. Ausnahmen vom Kooperationsverbot wären dann kaum vorstellbar, ebenso Beschränkungen des Marktzugangs für internationale Wettbewerber. Im Ergebnis gingen die bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Gesundheitsversorgung verloren. Der Weg in die Privatisierung der Gesundheitsversorgung wäre vorgezeichnet.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

umgehend einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen. Dabei sind die folgenden Grundsätze zu beachten:

Das deutsche Gesundheitswesen ist gekennzeichnet durch einen pragmatischen Mix aus staatlicher Administration, korporatistischen Verträgen der gemeinsamen Selbstverwaltung und Wettbewerb auf der einzelwirtschaftlichen Ebene. Ein verträgliches Miteinander dieser unterschiedlichen ordnungspolitischen Steuerungsansätze sichert das öffentlich-rechtliche Rahmenwerk des Sozialgesetzbuchs.

Das Kartellrecht hat sich als ungeeignet für die Regulierung des Wettbewerbs im Gesundheitswesen erwiesen. Das betrifft sowohl die bereits umgesetzte Geltung des Kartellrechts für die Beziehungen zwischen Kassen und Leistungserbringern als auch die nun geplante Geltung des Kartellrechts für die Beziehungen der Kassen untereinander und zu den Versicherten.

Stattdessen soll ein klarer sozialrechtlicher Handlungsrahmen für den Wettbewerb im Gesundheitswesen geschaffen werden. Dieser ist im Sozialrecht zu verankern und durch eine sozialrechtliche Aufsicht und gegebenenfalls die Sozialgerichtsbarkeit zu überwachen.

Berlin, den 16. Oktober 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

