

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Ulla Lötzer, Johanna Voß, Werner Dreibus, Michael Schlecht und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksachen 17/10365, 17/12940 –**

Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Monopolkommission ist nicht zu der im vorliegenden XIX. Hauptgutachten mitgeteilten Entscheidung berechtigt, die gemäß § 44 Absatz 1 und § 47 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) obligatorische gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung einzustellen. Sie ist auch nicht berechtigt, alternativ die fakultativ erstellten Einzelstudien nach freiem Ermessen zu erweitern und ggf. extern zu vergeben.

Die Bundesregierung ist ihrerseits nicht berechtigt, die Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung zu legitimieren und so die Zuständigkeit des Gesetzgebers zu verletzen. Vielmehr hat die Bundesregierung nach § 44 Absatz 3 Satz 2 GWB zu den Hauptgutachten der Monopolkommission gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften in angemessener Frist inhaltlich Stellung zu nehmen. Eine entsprechende Stellungnahme zu dem in den §§ 44 und 47 GWB vorgeschriebenen gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsbericht im XIX. Hauptgutachten 2010/2011 hat die Bundesregierung – wie bereits schon zum XVIII. Hauptgutachten 2008/2009 – unterlassen. Die zahlreichen, der Bundesregierung bekannten, im aktuellen Konzentrationsbericht erneut fehlerhaften, irreführenden und teils abwegigen Angaben zur Verflechtung und Konzentration deutscher Unternehmen werden übergangen.

Den gesetzlichen Auftrag zur gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung hat die Monopolkommission in ihrem 2012 vorgelegten XIX. Hauptgutachten – wie bereits 2008 und 2010 im XVII. und XVIII. Hauptgutachten – nicht erfüllt. Die Beschränkung auf eine unkommentierte, im Anhang beige-fügte, rechnerisch fehlerhafte CD in einem nicht weiterverarbeitbaren DV-Format genügt den gesetzlichen Ansprüchen nicht.

Die Reduzierung des einbezogenen Verflechtungsnetzwerks der deutschen Unternehmen auf einen Bruchteil seines tatsächlichen Umfangs erlaubt keine empirisch belastbaren und wirtschaftspolitisch relevanten Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Hier liegt eine Ursache für vielfach rechnerisch falsche, begrifflich unmögliche, sachlich verfehlte und teils abwegige Ergebnisse. Dies

betrifft vor allem den angegebenen Verflechtungs- und Konzentrationsgrad der Unternehmen in den einzelnen Bereichen der Wirtschaft, den Anteil staatlich oder ausländisch kontrollierter Unternehmen, deren horizontale und vertikale Diversifizierung und nicht zuletzt den Anteil des selbständigen Mittelstandes. An der Kompetenz der Monopolkommission auf empirischem Gebiet bestehen deshalb begründete Zweifel.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die von der Monopolkommission eigenmächtig getroffene Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung gemäß § 44 Absatz 1 und § 47 Absatz 1 Satz 3 GWB zurückzuweisen;
2. aufzuklären, aus welchen Gründen die Monopolkommission den gesetzgebenden Körperschaften wiederholt vielfach falsche, nicht glaubwürdige und nicht nachprüfbare Ergebnisse zur Verflechtung und Konzentration der Wirtschaft vorgelegt hat;
3. zu gewährleisten, dass die gesamtwirtschaftliche Konzernberichterstattung zukünftig nachhaltig auf einer breiteren und belastbaren empirischen Basis mit methodisch adäquaten Verfahren und empirisch nachprüfbaren Ergebnissen erstellt wird.

Berlin, den 16. April 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

1. Fehlerhafte Ergebnisse

Aus den Angaben im Konzentrationsbericht zum XIX. Hauptgutachten der Monopolkommission folgt rechnerisch, dass über die Hälfte der Konzerne und sonstigen Unternehmensgruppen nur aus einem einzigen kontrollierten, wirtschaftlich aktiven Unternehmen bestehen soll. Das ist bereits begrifflich unmöglich, da eine Unternehmensgruppe aus mindestens zwei Unternehmen besteht. Das Ergebnis ist vor allem auch empirisch abwegig.

Die Folge einer unrealistischen Datenbasis sind fehlerhafte Ergebnisse: Beispielsweise soll im Lebensmitteleinzelhandel der Marktanteil der zehn größten Unternehmen rund 65 Prozent betragen. Tatsächlich erreicht der Marktanteil nach allgemein zugänglichen Quellen nahezu 90 Prozent. Die Messung der Marktmacht von Banken und Versicherungen nach der Anzahl der Beschäftigten ist abwegig. Regelrecht absurd ist die Berechnung der wirtschaftlichen Konzentration für religiöse Vereinigungen, Kindergärten, Grundschulen, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen etc.

Bereits rechnerisch offensichtlich falsche, sachlich unrealistische und abwegige Ergebnisse zur Verflechtung und Konzentration hätten dem Deutschen Bundestag als Grundlage wirtschaftspolitisch relevanter Entscheidungen nicht vorgelegt werden dürfen. Vor allem geben die empirischen Ergebnisse ordnungspolitisch ein falsches Signal: Wird eine hohe Anzahl kontrollierter Unternehmen und Gruppen angegeben, aber nur zu einem Bruchteil ausgewertet, erscheint die wirtschaftspolitische Relevanz der Verflechtung und Konzentration in der Wirtschaft als vernachlässigbar gering.

2. Fehlerhafte Datenbasis

Die Monopolkommission hat bereits zum XVII. Hauptgutachten die Datenbasis zum Verflechtungsnetzwerk der deutschen Unternehmen drastisch um mehr als die Hälfte reduziert. Sie behauptet, für dieses Gutachten hätte eine „Vergleichsrechnung“ ergeben, dass die Mehrheit der kontrollierten Verflechtungen der Unternehmen empirisch irrelevant sei. Die Ergebnisse der Vergleichsrechnung wurden jedoch nicht offengelegt. Sie sind weder glaubwürdig noch nachprüfbar. Bereits 2008 hat der Bundestagspräsident – gestützt auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages – festgestellt, dass „die Beschränkung auf eine einzelne kommerzielle Datenquelle und die Nicht-zugänglichkeit der Vergleichsrechnung eine Einschränkung der Datenqualität und deren Nachprüfbarkeit darstellen“. Die Bundesregierung und die Monopolkommission haben dieses Ergebnis nicht beachtet, an der problematischen Beschränkung der Datenquelle festgehalten und dadurch die Fehler und Defizite der Berichterstattung weiter verschärft.

3. Irreführung des Parlaments

Erst 2011 stellte sich heraus, dass die 2008 behauptete maßgebliche „Vergleichsrechnung“ für das XVII. Hauptgutachten nicht existiert. Vielmehr handelt es sich um eine stillschweigende Revision der dem Deutschen Bundestag bereits 2006 vorgelegten Ergebnisse zum XVI. Hauptgutachten. Diese sollen auf der gleichen Datenbasis zu konträren Ergebnissen geführt haben. Hierüber wurde der Deutsche Bundestag nicht informiert. Er – wie auch der Bundesrat, die Bundesregierung und die Fachöffentlichkeit – vertrauten weiter auf die Verlässlichkeit der Ergebnisse und deren Beurteilung im XVI. Hauptgutachten. Neben einer Irreführung des Parlaments ergeben sich damit eine zusätzliche Einschränkung der Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und höhere Fehlerhaftigkeit. Eine Offenlegung der Ergebnisse der Vergleichsrechnung hat die Monopolkommission in einem beleidigenden Schreiben an den Bundestagspräsidenten von Anfang an abgelehnt. Desgleichen waren Anfragen aus dem Deutschen Bundestag erfolglos. Da die Angaben nahezu ohne Ausnahme nicht der statistischen Geheimhaltung unterliegen, liegt hier eine Missachtung des Parlaments als gesetzlicher Auftraggeber der Monopolkommission vor.

4. Ersatzlose Einstellung

Die Monopolkommission kündigte in ihren vorangehenden Hauptgutachten mehrfach eine „Modernisierung“ der Konzentrationsberichterstattung an. Das war auch der Auftrag des hierzu vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) extern vergebenen Gutachtens. Diese Ankündigung war nicht nur für die Bundesregierung, sondern auch für das Parlament ein entscheidender Grund, die offensichtlichen Fehler der letzten Konzentrationsberichte zu tolerieren. Im XIX. Hauptgutachten teilt die Monopolkommission nunmehr ihre Entscheidung mit, die Konzentrationsberichterstattung ganz einzustellen, statt die vormals angekündigte „Modernisierung“ umzusetzen. Die als Surrogat nach freiem Ermessen angebotenen einzelnen Branchenstudien können eine gesamtwirtschaftliche Berichterstattung zum Stand und zur Entwicklung der Verflechtung und Konzentration in der Wirtschaft nicht ersetzen. Sie setzten vielmehr einen gesamtwirtschaftlichen Überblick über neuralgische Bereiche voraus.

Die angekündigten branchen- und themenspezifischen Einzelanalysen werden bereits seit 1977 in den Haupt- und Sondergutachten der Monopolkommission nach deren eigenem Ermessen gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 GWB veröffentlicht. Die obligatorische Konzentrationsberichterstattung gemäß § 44 Absatz 1 Satz 1 GWB wird nicht neu ausgerichtet, wie in der Stellungnahme der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/12940) behauptet, sondern schlicht eingestellt. Damit verzichten Bundesregierung und Monopolkommission auf die

Erstellung eines relevanten gesamtwirtschaftlichen Indikatorensystems, mit dem wettbewerbliche Missstände und Gefahren nicht erst nachträglich konstatiert, sondern vorausschauend identifiziert werden können.

5. Fachliche Begründung

Die Monopolkommission begründet die Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung mit einem neuen „Paradigma“. Danach soll zwischen der Verflechtung und Konzentration der Unternehmen in den Wirtschaftsbereichen und dem Wettbewerb auf den Märkten kein allgemeiner Zusammenhang bestehen, der eine empirische Erfassung lohne. Diese Interpretation ist nicht neu. Es entspricht einem früheren extremen amerikanischen Wettbewerbskonzept der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts (sog. Chicago School). Das darauf basierende Konzept ist fachlich unhaltbar: Unstreitig spiegelt sich in den zahlreichen marktnahen Wirtschafts- und Güterbereichen der amtlichen Statistik die Konzentration der Unternehmen als maßgeblicher Bestimmungsgrund der Marktstruktur und deren Einfluss auf den Wettbewerb der Unternehmen. Diese Zusammenhänge offenzulegen, ist originäre Aufgabe eines hochdotierten Sachverständigenrats auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts und der -politik.

6. Politische Begründung

Mit der Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung folgt die Monopolkommission einem Auftragsgutachten des BMWi an ein externes Institut: „Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung – Endbericht, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, 15. Dezember 2011“. Die Monopolkommission hat an dessen Ergebnis mit mehreren Vertretern im Projektrat maßgeblich mitgewirkt. Insoweit ist die Unabhängigkeit des beauftragten Instituts zweifelhaft. Entscheidend für die Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung sind jedoch weniger fachliche als vor allem politische Gründe: Unter Bezug auf die Bundesregierung und den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 2009 heißt es in dem Ende 2011 veröffentlichten Auftragsgutachten des BMWi unmissverständlich: „Wir [...] raten [...] davon ab, dass die Monopolkommission im gegebenen institutionellen Rahmen die KBE (i. e. Konzentrationsberichterstattung) zu einem branchenübergreifenden Indikatorensystem zur Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen ausbaut. Fraglich ist zudem, ob ein solches System ordnungspolitisch wünschenswert ist.“ Ebenso wenig, „dass ein umfassendes Indikatorensystem beim Kartellamt wünschenswert ist.“

Diese politische Begründung ist widersinnig: Es soll ordnungspolitisch nicht wünschenswert sein, zum Schutz eines ordnungspolitisch wünschenswerten funktionsfähigen Wettbewerbs Wettbewerbsverstöße nicht aufzudecken?

Laut Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/12940) bedarf die Einstellung der in § 44 Absatz 1 Satz 1 und § 47 Absatz 1 GWB vorgeschriebenen gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung keiner Änderung des gesetzlichen Auftrags. Diesem genügten einzelne, nach freiem Ermessen der Monopolkommission erstellte wettbewerbsrelevante Studien gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 GWB. Wäre die Auffassung der Bundesregierung zutreffend, hätte es der Entscheidung des Gesetzgebers, den Auftrag der Monopolkommission in einen obligatorischen und einen fakultativen Teil zu trennen, nie bedurft. Der obligatorische Teil beinhaltet explizit den Auftrag, „den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland“ zu beurteilen, was bis heute gilt. Es fehlt also eine gesetzliche Grundlage für die Einstellung der Konzentrationsberichterstattung.

6. Europäische Verantwortung in der Krise

Insbesondere in der gegenwärtigen europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise sind belastbare Angaben zu den nationalen und multinationalen Verflechtungen der Unternehmen und Märkte entscheidend. Die Europäische Union baut daher nicht zuletzt auch aus struktur- und ordnungspolitischen Gründen ein European Groups Register (EGR) auf. Die lücken- und fehlerhaften Angaben Deutschlands, als dem größten Mitgliedstaat, müssen daher auch die europäische Datenbasis verfälschen. Dies von der Monopolkommission als einem gesetzlichen Sachverständigenrat in Kauf zu nehmen, entbehrt nicht einer gewissen politischen Verantwortungslosigkeit und ist nicht hinzunehmen.

7. Entbindung der Monopolkommission

Soweit weder fachliche, methodische noch politische Gründe für eine Einstellung der Konzentrationsberichterstattung überzeugen, sind diese möglicherweise lediglich ein Vorwand für das Desinteresse oder das Unvermögen der Monopolkommission, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. In diesem Fall wäre es besser, die Monopolkommission von diesem Auftrag ganz zu entbinden und auf eine kompetente Stelle zu übertragen.

