

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Schlecht, Harald Koch,
Dr. Axel Troost, Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/14534 –**

Gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission

Vorbemerkung der Fragesteller

Laut § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) zählt die gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung zum Auftrag der Monopolkommission. Diese wiederkehrende gesetzliche Aufgabe soll im Rahmen der Hauptgutachten der Monopolkommission dokumentiert werden, um dem Gesetzgeber valide Informationen zur Entwicklung der Marktstrukturen, der Konzentration im Unternehmenssektor und dem Vernetzungsgrad zu liefern, um so rationale wirtschafts- und ordnungspolitische Entscheidungen und kartellrechtliche Interventionen begründen zu können.

Über den konkreten Zuschnitt und Inhalt der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung diskutiert der Deutsche Bundestag seit 2009 kritisch. Ausgangspunkt dafür ist ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 1. April 2009, indem die Auftrags Erfüllung der Monopolkommission nach § 44 GWB seit dem Jahr 2006 bezweifelt wird. Als Reaktion hat der Bundestagspräsident Prof. Dr. Norbert Lammert am 9. Oktober 2009 ein entsprechendes Schreiben an die Monopolkommission gerichtet, um sachliche Aufklärung gebeten und die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags angemahnt. Die Monopolkommission hat sich ihrerseits seit 2010 mit Bezug auf ein Auftragsgutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim zur „Revision“ der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung entschlossen. Seither wird die Berichterstattung über zentrale Aspekte der Verflechtung und Konzentration der Unternehmen nach Wirtschafts- und Güterbereichen ersatzlos eingestellt.

Auf den Umstand, dass der gesetzliche Auftrag der Monopolkommission nach § 44 GWB seit 2006 nicht mehr erfüllt wird, hat die Fraktion DIE LINKE. im Zuge der jüngsten Beratung um das Neunzehnte Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011 in einem Entschließungsantrag (Bundestagsdrucksache 17/13109) erneut hingewiesen. In einer schriftlichen Stellungnahme des amtierenden Vorsitzenden der Monopolkommission vom 31. Mai 2013 konnte diese Kritik sachlich erneut nicht ausgeräumt werden. In der Sitzung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages wurde deshalb festgehalten, dass eine abschließende Klärung nicht möglich sei und folglich in der kommenden Legislaturperiode die inhaltlichen und rechtlichen Fragen dringend zu klären seien.

1. Wie vereinbart die Bundesregierung ihr wettbewerbspolitisches Leitbild mit der von ihr bis heute nach Auffassung der Fragesteller de facto akzeptierten Abschaffung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung, die nach dem von ihr in Auftrag gegebenen Gutachten des ZEW Mannheim (S. 16) mit der Warnung begründet wird: „...“, dass die Monopolkommission im gegebenen institutionellen Rahmen die Konzentrationsberichterstattung zu einem branchenübergreifenden Indikatorensystem zur Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen ausbaut. Fraglich ist zudem, ob ein solches System ordnungspolitisch wünschenswert ist ... (oder), dass ein umfassendes Indikatorensystem beim Kartellamt wünschenswert ist.“?

Die Bundesregierung widerspricht der Einschätzung der Fragesteller, die gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung sei faktisch abgeschafft worden. Die Monopolkommission untersucht weiterhin den Stand und die Entwicklung der Konzentration von Großunternehmen in Deutschland und führt seit dem Achtzehnten Hauptgutachten zusätzlich Untersuchungen zu den Verflechtungen europäischer Großunternehmen durch. Allerdings wurde die flächendeckende, branchenbezogene Konzentrationsberichterstattung durch marktbezogene, konzentrationsstatistische Analysen ersetzt. Diese Neuausrichtung in der Konzentrationsberichterstattung wird von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützt. § 44 GWB ermöglicht nach Einschätzung der Bundesregierung auch diese Neuausrichtung, da die Monopolkommission auch weiterhin gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag den Stand und die Entwicklung der Konzentration von Großunternehmen in Deutschland untersucht. § 44 Absatz 2 GWB sichert der Monopolkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ihre fachliche Unabhängigkeit. Ausdruck dieser Unabhängigkeit ist ein weiter Beurteilungsspielraum, im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags Inhalte sowie Methoden ihrer Gutachten selbst auszuwählen.

Anlass für diese Neuausrichtung war, dass die bisherige flächendeckende Konzentrationsberichterstattung nur noch eine geringe Aussagekraft und wettbewerbspolitische Relevanz besaß. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sie nicht mit der kartellrechtlichen Marktabgrenzungsmethodik durchgeführt werden kann. Das bedeutet, dass den ausgewiesenen Konzentrationsmaßen keine räumlich und sachlich adäquate Marktabgrenzung zugrunde liegt. Dies ist aber notwendig, um zu wettbewerbspolitisch gehaltvollen Aussagen zu gelangen.

Das von den Fragestellern angesprochene Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) stützt die Neuausrichtung der Konzentrationsberichterstattung: Das ZEW empfiehlt, die Analysen stärker evidenzbasiert vorzunehmen und keine Ressourcen mehr für die Konzentrationsberichterstattung in klassischer Form zu verwenden, da diese keine nützlichen Indikatoren für die wettbewerbspolitische Beurteilung von realen Markt- und Wettbewerbsverhältnissen liefere.

2. Ist die Bundesregierung in der Lage, die aus dem Neunzehnten Hauptgutachten der Monopolkommission und einer zusätzlichen Mitteilung im Schreiben des Vorsitzenden der Monopolkommission (31. Mai 2013) folgende rasante Entwicklung der Konzentration in der Wirtschaft – 40 459 Unternehmensgruppen/Konzerne im Jahr 2005, die 118 168 Unternehmen kontrollieren, im Vergleich zu ca. 165 000 Unternehmensgruppen/Konzerne im Jahr 2009, die ca. 403 000 Unternehmen kontrollieren – wettbewerbspolitisch zu bewerten und ihre Position näher zu begründen?

Die in der Frage angegebenen Zahlen für das Jahr 2005 (40 459 Unternehmensgruppen kontrollieren 118 168 Unternehmen) finden sich im Siebzehnten Hauptgutachten in dieser Zusammensetzung nicht. Für das Jahr 2005 geht die Monopolkommission von insgesamt 145 090 Unternehmensgruppen aus (vergleiche Monopolkommission, Hauptgutachten 2006/2007, Baden-Baden 2008,

Tz. 165 und Tabelle I.7). Eine „rasante Entwicklung“ der Konzentration in der Wirtschaft lässt sich aus diesen Zahlen nicht ableiten.

3. Ist der Bundesregierung bekannt und ist sie in der Lage, die in den letzten beiden Hauptgutachten der Monopolkommission für 2007 und 2009 veröffentlichten Angaben zu bewerten, dass sich in zahlreichen Wirtschaftsbereichen der Konzentrationsgrad erheblich – in ca. 40 Wirtschaftsbereichen auf mehr als das zwei- bis sechsfache – erhöht hat?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die Konzentrationsraten in einigen der mehr als 900 ausgewiesenen Wirtschaftsbereichen gestiegen, in anderen Bereichen aber auch gesunken sind. Es bleibt aber bei der Feststellung, dass die in der amtlichen Statistik abgegrenzten Wirtschaftsbereiche keine Märkte im ökonomischen Sinne sind. Die Zu- oder Abnahme der Konzentrationsraten in diesen hat nur eine geringe Aussagekraft im Hinblick auf die Entwicklung der Wettbewerbsintensität.

4. Sind der Bundesregierung aktuelle Angaben zu den Vorgängen im Grundstücks- und Wohnungswesen bekannt, dass sich nach den Angaben der Monopolkommission im Neunzehnten Hauptgutachten die Umsätze der jeweils drei größten Anbieter im Jahr 2007 auf 87 von ihnen kontrollierte Unternehmen verteilten, sich jedoch bereits zwei Jahre später auf lediglich 18 Unternehmen konzentrierten?

Die Bundesregierung hat keine aktuellen Erkenntnisse zu wettbewerbspolitisch relevanten Vorgängen im Grundstücks- und Wohnungswesen. Die Konzentration der Umsätze der größten drei Unternehmen (CR-3) in diesem Bereich hat sich zwischen 2007 und 2009 nur unwesentlich erhöht. Der Umstand, dass die Umsätze der führenden drei Anbieter im Jahr 2007 auf 87 und im Jahr 2009 auf 18 von ihnen kontrollierte Unternehmen entfielen, sagt jedenfalls nichts über die Zu- oder Abnahme der Konzentration oder gar der Wettbewerbsintensität in diesem Bereich aus.

5. Welche kartellrechtlichen und wettbewerbspolitischen Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dieser Veränderung, wie sie exemplarisch in den Fragen 3 und 4 angeführt sind?

Da aus den bereits erläuterten Gründen die auf Wirtschaftszweigen beruhenden konzentrationsstatistischen Angaben kaum geeignet sind, Anhaltspunkte für kartellrechtlichen oder wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf zu liefern, lassen sich daraus keine diesbezüglichen Schlussfolgerungen ziehen. Die Bundesregierung befürwortet – wie bereits festgestellt – gerade deswegen die Neuausrichtung der Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission, damit deren Aussagekraft erhöht wird.

6. Hält es die Bundesregierung fachlich für vertretbar, dass sich die Monopolkommission zur Begründung, die Datenbasis des Verflechtungsnetzwerks der deutschen Unternehmen seit 2008 drastisch zu reduzieren, auf einen Auswahlatz von rund 1 Prozent der Unternehmen beschränkt und die thematisierten Ergebnisse in den folgenden Jahren auf die Gesamtwirtschaft über alle Sektoren und Größenklassen hinweg übertragen hat?

Die Monopolkommission stützt ihre konzentrationsstatistischen Angaben seit dem Siebzehnten Hauptgutachten auf das Unternehmensregister des Statistischen Bundesamtes, welches von diesem um kommerzielle Daten hinsichtlich

der Unternehmensverflechtungen ergänzt wird. Die Beschränkung auf die Zuspiegelung lediglich einer privaten Datenbank wurde damit begründet, dass die aufwendige Kombination zweier privater Datenbanken mit den amtlichen Daten im Vergleich zur Nutzung lediglich einer kommerziellen Datenbank einen nur geringen Einfluss auf die Konzentrationswerte hat. Die Behauptung, die Monopolkommission habe die Reduzierung der Nutzung privater Datenbanken mit einem Auswahlsatz von rund 1 Prozent der Unternehmen gerechtfertigt, ist nicht zutreffend.

7. Welchen konkreten wirtschaftspolitischen Erkenntnisgewinn verspricht sich die Bundesregierung aus der nach Auffassung der Fragesteller von ihr akzeptierten und von der Monopolkommission seit 2008 erweiterten Konzentrationsberichterstattung auf Kindergärten und Vorschulen, Grundschulen, Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, Arbeitnehmervereinigungen, kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen sowie politische Parteien und Vereinigungen?

Die Monopolkommission hat in ihren Konzentrationstabellen die auf der Basis des amtlichen Unternehmensregisters vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten zu den Wirtschaftszweigklassifikationen B bis N sowie P bis S ausgewiesen. Im Abschnitt P „Erziehung und Unterricht“ werden auch Kindergärten, Vorschulen und Grundschulen erfasst, soweit sie im Unternehmensregister als aktive Unternehmen mit einem Umsatz von mindestens 17 500 Euro oder mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer ausgewiesen sind. Dasselbe gilt für Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen, kirchliche Vereinigungen und politische Parteien innerhalb des Abschnitts S „Erbringung von sonstigen Dienstleistungen“.

Diese Angaben wurden nach dem Verständnis der Bundesregierung nur der Vollständigkeit halber mit ausgewiesen. Sie besitzen, wie die branchenbezogene Konzentrationsberichterstattung insgesamt, nur eine geringe wettbewerbspolitische Relevanz. Die Monopolkommission hat daher angekündigt, die klassischen Konzentrationstabellen, so wie sie im Neunzehnten Hauptgutachten ausgewiesen wurden, zukünftig nicht mehr auszuweisen.

8. In welcher Höhe sind öffentliche Mittel insgesamt für Personal- und Sachausgaben, anteilmäßige Verwaltungsaufwendungen und Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder der Monopolkommission, Entgelte an das Statistische Bundesamt usw. zumindest für die drei letzten Hauptgutachten der Monopolkommission eingesetzt worden?

Die für die Finanzierung der Monopolkommission insgesamt aufzuwendenden öffentlichen Mittel sowie deren Differenzierung nach Personal- und Sachausgaben ergeben sich aus dem Haushaltsplan des Bundes. Differenzierte Angaben zu der Mittelverwendung für einzelne Hauptgutachten oder Teile einzelner Hauptgutachten liegen weder der Bundesregierung noch innerhalb der Monopolkommission vor.