

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, Dr. Tobias Lindner, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Dr. Gerhard Schick, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für mehr Transparenz und demokratische Kontrolle bei der Ministererlaubnis

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Instrument der Ministererlaubnis im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung intransparent und missbrauchsanfällig. Es ermöglicht nach § 42 Absatz 1 GWB dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie die Fusion zweier Unternehmen zu genehmigen, die vom Bundeskartellamt untersagt wurde, „wenn die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist“. Ob dies der Fall ist, muss der Bundesminister im Einzelfall entscheiden. Dieser große Interpretationsspielraum und die Tatsache, dass die Ministererlaubnis vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie im Alleingang erteilt werden kann, macht das Instrument anfällig für die Durchsetzung von Klientelinteressen oder bestimmter Vorstellungen von Industriepolitik.

Das aktuelle Ministererlaubnisverfahren zwischen Edeka und Kaiser's Tengelmann offenbart die Schwächen des Verfahrens. Der Entscheidungsfindungsprozess des Bundesministers für Wirtschaft und Energie zog sich über Monate und erzeugte erhebliche Unsicherheit für Unternehmen und Beschäftigte.

Zu keinem Zeitpunkt im Verfahren erläuterte der Bundesminister seine Entscheidung. Eine öffentliche Diskussion über die Frage, ob und welche Allgemeinwohlgründe bei einer Fusion von Edeka und Kaiser's Tengelmann vorliegen könnten, verweigerte er aus formalen Gründen.

Weder im federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Energie noch als Antwort auf Kleine Anfragen machte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hierzu Ausführungen. Und auch nach der Entscheidung bleiben die Abwägungs- und Entscheidungskriterien weiter unklar.

Die alleinige Begründung, die Bundesminister Gabriel bislang öffentlich dargelegt hat, ist der Erhalt von 16.000 Arbeitsplätzen. Der Erhalt von Arbeitsplätzen ist grundsätzlich ein gewichtiges Argument. Damit es im konkreten Fall trägt, hätte der Bundesminister jedoch den Nachweis erbringen müssen, dass die Sicherung von Arbeitsplätzen nur durch die Fusion Edeka/Tengelmann erreicht werden kann. Ein

Mehrwert für die Allgemeinheit entsteht nicht durch Sicherung der Arbeitsplätze bei einem spezifischen Unternehmen, sondern durch grundsätzliche Sicherung von Arbeitsplätzen. Der Bundesminister hätte begründen müssen, inwiefern die Fusion Edeka/Tengelmann vorteilhaft ist gegenüber einem Szenario, in dem Wettbewerber, zumindest für Teile der Tengelman-Filialen, einen Zuschlag erhalten hätten.

Zudem hätte der Bundesminister für Wirtschaft und Energie im Rahmen seiner Begründung auch auf Argumente, etwa der Monopolkommission, eingehen müssen, dass durch eine Fusion unter Auflagen zwar Arbeitsplätze bei Kaiser's Tengelman kurzfristig erhalten werden könnten, demgegenüber aber Jobs bei Zulieferern und Wettbewerbern in Gefahr gerieten.

Zudem hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie bislang in keiner Weise erläutert, inwiefern die von ihm identifizierten Gemeinwohlgründe die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb kompensieren.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie verweist darauf, erst nach Abschluss des Verfahrens zu all diesen Aspekten Stellung zu nehmen. Wenn der formale Abschluss des Verfahrens jedoch zeitlich weit hinter der tatsächlichen Entscheidung liegt, besitzt die dann folgende Begründung keinerlei öffentliche Wirkung mehr. Eine öffentliche Kontrolle der Entscheidung hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit ist damit de facto nicht gegeben. Das macht aus der Ministererlaubnis eine Hinterzimmerentscheidung einer einzelnen Person.

Ein solches Maß an Intransparenz macht deutlich, dass eine Reform der Ministererlaubnis zwingend notwendig ist. Es ist eine politische Abwägung, ob Gemeinwohlgründe im Einzelfall die wettbewerbsverzerrenden Folgen einer Fusion aufwiegen. Es ist nicht möglich, alle potenziellen Gemeinwohlgründe im Gesetz abschließend aufzuzählen. Umso wichtiger ist es sicherzustellen, dass die Ministererlaubnis tatsächlich für Interessen der Allgemeinheit eingesetzt wird. Eine für die Öffentlichkeit nachvollziehbare Ministererlaubnis, die sich am Gemeinwohl orientiert, kann nur erreicht werden, wenn der Deutsche Bundestag in der Entscheidung ein Mitspracherecht erhält, sodass der Bundesminister für Wirtschaft und Energie seine Entscheidung dem Deutschen Bundestag gegenüber ausführlich begründen muss. Die bisherige Regelung hingegen bündelt die Entscheidungshoheit bei einer Person, ohne dass diese verpflichtet ist, die Erlaubnis nachvollziehbar zu machen und zu begründen. Dieses Verfahren ist undemokratisch und intransparent und läuft Gefahr, das Wettbewerbsrecht auszuhöhlen. Eine Beteiligung des Deutschen Bundestages ist mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz vereinbar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem geregelt wird, dass

1. der Deutsche Bundestag nach Durchführung der Anhörung gemäß § 56 Abs. 3 Satz 2 GWB über die beabsichtigte Entscheidung und die wesentlichen Gründe schriftlich und mündlich unterrichtet werden muss und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist;
2. der Deutsche Bundestag binnen eines Monats nach Verkündung der Entscheidung des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, eine Ministererlaubnis erteilen zu wollen, oder, im Falle einer länger währenden sitzungsfreien Zeit, in der auf die Entscheidung folgenden Sitzungswoche ein suspensives Veto gegen die Entscheidung des Bundesministers einlegen kann, wonach der Bundesminister für Wirtschaft und Energie eine davon abweichende Entscheidung nur mit Zustimmung der Bundesregierung treffen kann;
3. der Bundesminister für Wirtschaft und Energie mit der Verkündung der Entscheidung, eine Ministererlaubnis erteilen zu wollen, zu den Gutachten und Argumenten von Bundeskartellamt und Monopolkommission detailliert schriftlich und

mündlich Stellung nehmen muss. Hierbei muss insbesondere zu den wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen des der beabsichtigten Ministererlaubnisentscheidung zugrunde liegenden Zusammenschlusses Stellung genommen werden sowie zu den möglicherweise den Zusammenschluss zu rechtfertigenden Gemeinwohlgründen. Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie muss hierbei eine detaillierte Abwägung der für die Erteilung der Erlaubnis angeführten Gemeinwohlgründe mit den zu erwartenden negativen Effekten des Zusammenschlusses vornehmen;

4. eine Ministererlaubnis nur erteilt werden kann, wenn kein anderes Instrument als der der Ministererlaubnisentscheidung zugrunde liegende Zusammenschluss als geeignet erachtet wird, um das angeführte Gemeinwohlziel zu erreichen.

Berlin, den 12. April 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die Ministererlaubnis ist ein Fremdkörper in der wettbewerbsrechtlichen Konzeption des GWB. Sie erlaubt dem Bundesminister unter Hinweis auf sehr unbestimmte andere Gemeinwohlbelange (siehe § 42 Abs. 1 GWB), die wettbewerbsrechtliche Entscheidung, die gerade auch dem Verbraucherschutz dient, zu korrigieren. Schon angesichts der Unbestimmtheit der Kriterien ist daher zu befürchten, dass diese Entscheidung nicht immer wirklich dem Gemeinwohl dient. Um die Richtigkeitsgewähr der getroffenen Entscheidung zu erhöhen, muss der deliberative Prozess gestärkt werden, der der Entscheidung vorangeht. Solche Elemente kennt auch schon das jetzige Recht (Stellungnahmen nach dem bisherigen § 42 Abs. 4 und Anhörung nach § 56 Abs. 3 Satz 2 GWB). Eine Diskussion im Deutschen Bundestag hat aber noch einmal eine weit darüber hinausgehende Bedeutung. Hier können von der Volksvertretung die öffentlichen Belange in politischer Auseinandersetzung nach den Mehrheitsverhältnissen am herausgehobenen Ort diskutiert und gewichtet werden.

Der Vorschlag steht dabei in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem Gewaltenteilungsgrundsatz: Bei beiden Vorschlägen bliebe es hier beim Letztentscheidungsrecht der Exekutive. Verbessert wird allein die Entscheidungsgrundlage. Es gibt grundsätzlich kein Recht der Bundesregierung, Entscheidungen im debattenfreien Raum zu treffen. Die Demokratie des Grundgesetzes ist vielmehr gerade auf Auseinandersetzung und Definition öffentlicher Interessen durch Diskurs angelegt (siehe etwa auch Art. 8 GG).

Weiterhin ist es kein Recht der Exekutive, Gemeinwohlbelange allein zu definieren. Sogar beim „Staatswohl“ hat der Bundestag nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an der Bestimmung dieser Kategorie teil.

Darüber hinaus muss es dem Bundestag möglich sein, wenn er der Exekutive eine so weitreichende und unbestimmte Kompetenz einräumt, wie es § 42 GWB ist, zumindest diskursiv auf diese Entscheidung einzuwirken und damit die Richtigkeitsgewähr zu erhöhen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Regelung auch nicht singulär in der deutschen Rechtsordnung steht. Entsprechendes findet sich bereits etwa in § 6 Abs. 5 Satz 2 ATG.

