

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Herbert Schui, Dr. Barbara Höll, Harald Koch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/1625 –**

Empirische Unklarheiten im Konzentrationsbericht des XVII. Hauptgutachtens der Monopolkommission 2006/2007

Vorbemerkung der Fragesteller

Das XVII. Hauptgutachten der Monopolkommission (Bundestagsdrucksache 16/10140) ist am 19. August 2008 veröffentlicht und am 28. Januar 2009 vom Wirtschaftsausschuss zur Kenntnis genommen worden. Obwohl die Bundesregierung in einer Mündlichen Anfrage (siehe Plenarprotokoll 16/192, S. 20658 A) bereits am 3. Dezember 2008 auf Kritik an der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung des Hauptgutachtens aufmerksam gemacht wurde, geht sie in ihrer Stellungnahme zum XVII. Hauptgutachten vom 19. Dezember 2008 (Bundestagsdrucksache 16/11558) darauf nicht ein, sondern äußert sich zu den konkreten empirischen Ergebnissen in Kapitel I und II des Hauptgutachtens erstmals überhaupt nicht.

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat am 2. April 2009 in einer Ausarbeitung (WD 5-3000-044/09) zum XVII. Hauptgutachten festgestellt, dass der gesamtwirtschaftliche Konzentrationsbericht „Unklarheiten und Unzulänglichkeiten“ enthält und sich dadurch „eine erhebliche Einschränkung für die Aussagekraft der daraus abgeleiteten Befunde“ ergeben hat. Durch die Nichtinanspruchnahme einer privaten Datenquelle sind drei von vier der bisherigen Verflechtungsinformationen zu nationalen und multinationalen Unternehmen verloren gegangen. Damit besteht die begründete Gefahr, dass der von der Monopolkommission ermittelte Konzentrationsgrad zu stark von der Realität abweicht.

Zuverlässige Angaben zum Zusammenhang der Unternehmen und Märkte sind jedoch in der gegenwärtigen globalen Wirtschaftskrise für die deutsche Wirtschaft von großer Bedeutung. Am 30. Juni 2010 endet die gesetzliche Fertigstellungsfrist für das neue XVIII. Hauptgutachten der Monopolkommission 2008/2009. Es muss sichergestellt werden, dass die Unzulänglichkeiten in der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung beseitigt werden, damit der bestehende gesetzliche Auftrag der Monopolkommission zur gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung uneingeschränkt erfüllt wird (§§ 46, 47 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB).

1. Teilt die Bundesregierung das zum Konzentrationsbericht im XVII. Hauptgutachten der Monopolkommission vom Präsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Lammert, am 9. Oktober 2009 zusammengefasste Ergebnis des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes vom 2. April 2009, „dass die Beschränkung auf eine einzelne kommerzielle Datenquelle und die Nichtzugänglichkeit der Vergleichsrechnung eine Einschränkung der Datenqualität und deren Nachprüfbarkeit darstellen“?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Die Monopolkommission hat ihren gegenüber vorherigen Gutachten durchgeführten konzeptionellen und methodischen Wechsel sowie die damit verbundenen Änderungen ausführlich im letzten Hauptgutachten dargestellt.

2. Ist die Bundesregierung sicher, dass die von der Monopolkommission zur Rechtfertigung ihres Vorgehens zitierte Vergleichsrechnung (Tz. 124) tatsächlich existiert, obwohl die Monopolkommission nicht bereit ist, diese – im Gegensatz zum vorangegangenen Hauptgutachten – offenzulegen, und was wären die Konsequenzen, wenn diese Vergleichsrechnung nicht existiert?

Die angesprochene Vergleichsrechnung existiert.

3. Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass solche Vergleichsrechnungen für das XVI. Hauptgutachten durchgeführt wurden (Tz. 196 ff., 210 ff.) und das direkte Gegenteil dessen ergeben haben, was im XVII. Hauptgutachten behauptet wird (Tz. 124)?

Ein direkter Vergleich der Ergebnisse der Vergleichsrechnung für das XVI. Hauptgutachten und der Vergleichsrechnung für das XVII. Hauptgutachten ist aufgrund verschiedener Herangehensweisen und unterschiedlicher Analyse-schwerpunkte nicht möglich. Zudem können Veränderungen in den herangezogenen Datenbanken (z. B. durch Weiterentwicklungen) Einfluss auf die Ergebnisse von Vergleichsrechnungen haben.

4. Hält die Bundesregierung die Ergebnisse des Konzentrationsberichts im XVII. Hauptgutachten für zutreffend und wirtschaftspolitisch aussagekräftig, wenn die Monopolkommission mehr als drei von vier bisher bekannten Gruppenzugehörigkeiten ignoriert, und wie ist das mit § 47 Absatz 1 Satz 3 GWB („Für die Zuordnung der Angaben zu Unternehmensgruppen übermittelt die Monopolkommission dem Statistischen Bundesamt Namen und Anschriften der Unternehmen, deren Zugehörigkeit zu einer Unternehmensgruppe sowie Kennzeichen zur Identifikation.“) zu vereinbaren?

Die Aussage, die Monopolkommission hätte Gruppenzugehörigkeiten ignoriert, ist nicht nachzuvollziehen.

Das Statistische Bundesamt berücksichtigt seit einiger Zeit bereits von sich aus die in § 47 Absatz 1 Satz 3 GWB aufgeführten Angaben, so dass sich keine Notwendigkeit zur Übermittlung der Angaben durch die Monopolkommission ergibt.

5. Inwieweit wurde in den Anforderungen des Dienstleistungsauftrags „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Kritik an der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung im XVII. Hauptgutachten der

Monopolkommission, insbesondere vom Wissenschaftlichen Dienst, berücksichtigt?

Im Rahmen des laufenden Forschungsprojektes „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ wird das ZEW – als Basis für mögliche Veränderungspotentiale – u. a. auch die Berichterstattung der vergangenen Jahre analysieren. Insofern geht die Bundesregierung davon aus, dass aktuelle Diskussionen in die Bewertung einfließen.

6. Aus welchen konkreten Gründen, vor allem aufgrund welcher Erfahrungen auf dem Gebiet der Konzentrationsberichterstattung, hat das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) den Zuschlag für die genannte Ausschreibung erhalten, und welche Personen oder Institute hatten sich für den Dienstleistungsauftrag noch beworben?

Das ZEW und die Mitarbeiter des Projektteams haben durch ihre fachliche Kompetenz und Erfahrung z. B. hinsichtlich aktueller empirischer Analysemethoden, Umgang mit großen Datenbanken, überzeugt. Aus Gründen des Vertrauensschutzes dürfen Daten unterlegener Bewerber nicht weitergegeben werden.

7. Warum hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bei der Vergabe des Dienstleistungsauftrags „Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung“ nicht auf den Sachverstand der Monopolkommission zurückgegriffen?

Das Forschungsprojekt soll eine unvoreingenommene und unabhängige Beurteilung der derzeitigen Konzentrationsberichterstattung ermöglichen. Durch die Einbeziehung externen Sachverständigen sollen (z. B. auch aus einem fach- und länderübergreifenden Blickwinkel heraus) Anregungen und wissenschaftlich fundierte Vorschläge erarbeitet werden. Zur Vorbereitung der Ausschreibung wurden von Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) Vertreter der Monopolkommission hinzugezogen. Das ZEW will zeitlich abgestuft in mehreren Workshops seine Forschungsergebnisse zur Diskussion stellen.

8. Ist es richtig, dass die Laufzeit des Dienstleistungsauftrags bis zum 1. Oktober 2011 geht, und wie bewertet es die Bundesregierung, dass dessen Ergebnisse erst im XX. Hauptgutachten, dass im Jahr 2014 veröffentlicht werden soll, berücksichtigt werden kann?

Es ist richtig, dass der Forschungsauftrag Ende September 2011 abgeschlossen werden soll. Die Ergebnisse des Forschungsprojektes bleiben abzuwarten. Sofern dort ggf. empfohlene Veränderungen von der Monopolkommission aufgegriffen und schnell umgesetzt werden, können diese bereits in das übernächste XIX. Hauptgutachten einfließen.

9. Welche konkreten Vorgaben enthält der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vergebene Dienstleistungsauftrag im Einzelnen in Bezug auf den genauen Inhalt, die Laufzeit, ggf. weitere hinzuzuziehende Stellen und die zur Verfügung gestellten öffentlichen Haushaltsmittel?

Der Auftragnehmer soll untersuchen, ob und wie die in den letzten Jahren eingetretene geänderte Rahmenbedingungen (z. B. Globalisierung der Wirtschaft, neue wissenschaftliche Methoden und Erkenntnisse z. B. auch zu den interpretatorischen Grenzen klassischer Konzentrationsstatistischer Indizes, Entwicklung verfügbarer Datenbestände, neue Anforderungen der Politik) zu einer Neuaus-

richtung der Konzentrationsberichterstattung führen (können). Als wesentliche Punkte sollen hierbei u. a. Anforderungen potentieller Nutzer, Probleme der Marktabgrenzung, Qualität und neue Analysemöglichkeiten von Datenquellen sowie Entwürfe tiefer gehender Fragestellungen geprüft werden, um ggf. Potentiale für Veränderungen und Verbesserungen aufzudecken.

Die Laufzeit des Auftrags ist vom 1. April 2010 bis 30. September 2011. Vorgaben zu öffentlichen Haushaltsmitteln oder hinzuzuziehenden Stellen wurden bei der Ausschreibung nicht gemacht.

10. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung mit § 44 Absatz 2 Satz 1 GWB vereinbar, nach dem die Monopolkommission „nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in ihrer Tätigkeit unabhängig“ ist, wenn der Monopolkommission durch das Ergebnis des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vergebenen Dienstleistungsauftrags Gegenstand, Verfahren und Datenquellen der Konzentrationsberichterstattung nahegelegt werden, oder sind diese völlig unverbindlich?

Das Forschungsprojekt des BMWi unterstützt auch die von der Monopolkommission selbst initiierte Neuausrichtung und Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung (siehe Rn. 195 des XVII. Hauptgutachtens). Durch die Einbeziehung externen Sachverständigen sollen (z. B. auch aus einem fach- und länderübergreifenden Blickwinkel heraus) Anregungen und wissenschaftlich fundierte Vorschläge erarbeitet werden. Die Ergebnisse des Gutachtens bilden ggf. die Grundlage für eine Neukonzipierung der Berichterstattung. Die Entscheidung, ob und welche Konsequenzen die Monopolkommission aus den an die Bundesregierung gerichteten Empfehlungen des Gutachters zieht (z. B. ob die Konzentrationsberichterstattung verändert wird und wenn ja in welcher Art und Weise) trifft die Monopolkommission unter Berücksichtigung ihres gesetzlichen Auftrags allein und damit unabhängig. Dabei fließen ihre Expertise und ihre langjährigen (praktischen) Erfahrungen mit der Konzentrationsberichterstattung ein.

11. Ist die Monopolkommission während der Dauer des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vergebenen Dienstleistungsauftrags weiter an ihren gesetzlichen Auftrag in den §§ 44 Absatz 1 und 47 Absatz 1 GWB gebunden, der Bundesregierung und den gesetzgebenden Körperschaften empirisch zuverlässig und wirtschaftspolitisch aussagekräftige Ergebnisse über den Stand und die absehbare Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Konzentration vorzulegen?

Die Monopolkommission wird weiterhin ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen.

12. Welche grundlegenden neuen Erkenntnisse erwartet die Bundesregierung als Ergebnis des erteilten Dienstleistungsauftrags über die Verflechtungen deutscher Unternehmen, wenn die Datenbestände der wenigen hierfür in Frage kommenden Anbieter bereits seit Jahren allgemein zugänglich sind und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, die Monopolkommission, das Statistische Bundesamt und Eurostat bereits detaillierte Angebote eingeholt, Testrechnungen durchgeführt, zahlreiche Gutachten vergeben, deren Ergebnisse ausgewertet und teilweise umgesetzt haben?

Bei den in der Vergangenheit durchgeführten Projekten zur Verbesserung der Konzentrationsberichterstattung (eigene Forschungsarbeiten der Monopolkommission, extern vergebene Gutachten) stand die verbesserte (daten- und ver-

knüpfungstechnische) Erfassung von Kapitalverflechtungen zwischen Unternehmen im Fokus. Soweit relevant und umsetzbar hat die Monopolkommission entsprechende Empfehlungen aufgegriffen. Die Schwerpunkte des derzeit laufenden Forschungsprojektes liegen u. a. in Untersuchungen zu den Bedürfnissen potentieller Nutzer, Identifizierung von Qualitätsverbesserungspotentialen hinsichtlich Daten, Marktabgrenzung sowie der Erweiterung möglicher Indikatoren und Entwürfe tiefer gehender Auswertungen. Den Ergebnissen des Gutachtens kann nicht vorgegriffen werden.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die von der Monopolkommission in ihrem XVII. Hauptgutachten (Tz. 29*, 116, 195) mehrfach geäußerte Erwägung, die gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung unbeschadet ihres gesetzlichen Auftrags in § 44 Absatz 1 GWB einzustellen?

Die Bundesregierung steht der Diskussion dieser Thematik offen gegenüber. Sie sieht einen Schwerpunkt der Tätigkeit der Berichterstattung darin, dass die Monopolkommission die Unternehmenskonzentrationsentwicklungen würdigt und bewertet. Im Rahmen des laufenden Forschungsprojektes wird das ZEW u. a. auch diese Frage (in Zusammenhang mit einer stärkeren Berücksichtigung der Bedürfnisse potentieller Nutzer) begutachten. Die Ergebnisse des Forschungsauftrags und ggf. die Umsetzung durch die Monopolkommission bleiben abzuwarten.

14. Kann die Bundesregierung erläutern, warum ihrer Meinung nach eine Zunahme der Aufgaben der Monopolkommission notwendig ein Überdenken der regelmäßig zu veröffentlichen Konzentrationsberichterstattung zur Folge hat?

Neben den finanziellen sind auch die personellen Ressourcen ein Faktor, der zumindest mittelbar Einfluss auf den Umfang und die Intensität der durchzuführenden konzentrationsstatistischen Analysen und damit die Berichterstattung haben kann. Vor dem Hintergrund, möglichst praktikable und in die Praxis umsetzbare Empfehlungen zur Modernisierung der Konzentrationsberichterstattung aus dem Forschungsprojekt zu erhalten, muss dieser Gesichtspunkt als Rahmenbedingung mit berücksichtigt werden.

15. Würde es die Bundesregierung begrüßen, wenn die Monopolkommission die Verflechtungen der deutschen Unternehmen wieder so umfassend berücksichtigen würde wie in ihrem XVI. Hauptgutachten, damit die vor allem vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages festgestellten Defizite im letzten XVII. Hauptgutachten vermieden werden?

Die Bundesregierung teilt die Betrachtung des Wissenschaftlichen Dienstes nicht. Kapitalmäßige Verflechtungen berücksichtigt das Statistische Bundesamt bereits in seiner amtlichen Unternehmensstatistik.

16. Auf welche zuverlässigen Daten und Analysen zur nationalen und multinationalen Verflechtung und Konzentration der deutschen Unternehmen beabsichtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Falle einer Anwendung des geplanten Entflechtungsgesetzes zurückzugreifen?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie selbst wird keine Entflechtungsentscheidungen treffen. Im Falle der Anwendung der geplanten Be-

fugnis muss die rechtsanwendende Behörde ihre Entscheidung über die Entflechtung eines Unternehmens auf der Basis einer eigenen aktuellen Analyse des betroffenen Wirtschaftszweiges anhand aktueller (empirischer) Daten (z. B. aus einer Sektoruntersuchung), vor allem aber des betroffenen Marktes und der auf ihm marktbeherrschenden Unternehmen treffen. Die rechtsanwendende Behörde kann die für ein Verfahren relevanten Daten und Sachverhalte selbst und unmittelbar feststellen; sie hat dazu nach § 57 ff. GWB die entsprechenden Ermittlungsbefugnisse.

