

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Dröge, Harald Ebner,
Dieter Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/2399 –**

Anpassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Wettbewerbsrecht ist essentieller Bestandteil einer funktionierenden sozialen Marktwirtschaft. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Wettbewerb stellen dabei eine enorme Herausforderung für das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbsbehörden dar. Die 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) hat in dieser Hinsicht zwar an einigen Stellen Abhilfe geleistet, jedoch gibt es, insbesondere im Bereich der Digitalwirtschaft, weiterhin gravierende Lücken. Die Bundesregierung scheint das erkannt zu haben. So wird im bereits 2017 erschienenen Weißbuch „Digitale Plattformen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ein Versagen von bestehendem Recht beschrieben, wodurch der Wettbewerb in einzelnen Sektoren beschränkt sei oder gar ausgeschaltet werde (vgl. S. 57).

Auch die Bundesregierung scheint erkannt zu haben, dass in dieser Legislaturperiode eine Novelle des GWB notwendig ist. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD listet eine Reihe von Stellen auf, an denen die Koalitionäre ansetzen wollen. Trotz dieser Erkenntnisse gab es bisher keine Schritte zur Änderung des GWB. So ist beispielsweise bisher weder ein Zeitplan erstellt worden, noch gibt es Überlegungen zur Besetzung der im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigten Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“, wie aus der Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 26 der Abgeordneten Katharina Dröge auf Bundestagsdrucksache 19/1908 hervorgeht.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass führende Expertinnen und Experten im Bereich der Wettbewerbspolitik von einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Firmen im Bereich der digitalen Plattformen warnen, besorgniserregend. Auch aktuelle Skandale digitaler Plattformen zeigen, dass die Zeit für eine Novellierung des Wettbewerbsrechtes drängt, um solche Skandale in Zukunft zu verhindern oder zumindest die Folgen dieser Skandale abzufedern.

Auch über die Schritte, die die Bundesregierung einleiten möchte, um das Wettbewerbsrecht neu zu gestalten, herrscht bisher Unklarheit.

1. Wann plant die Bundesregierung eine Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), wie es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Seite 62 angekündigt ist?
2. Welche Artikel des GWB bedürfen nach Einschätzung der Bundesregierung einer Neuformulierung bzw. einer Anpassung an wirtschaftliche Realitäten, und welche Entwicklungen seit der 9. GWB-Novelle haben die Bundesregierung zu dieser Einschätzung gebracht (bitte auflisten)?
3. Hat die Bundesregierung bereits Gespräche mit Stakeholdern bezüglich einer Novellierung des GWB geführt?
Wenn ja, wann und mit wem?
4. Plant die Bundesregierung bei einer GWB-Novelle eine Änderung der Ministererlaubnis (§ 42 GWB), insbesondere im Hinblick auf die Abschaffung der Ministererlaubnis oder die Einführung einer parlamentarischen Kontrolle der Entscheidung über eine Ministererlaubnis?
5. Befürwortet die Bundesregierung die Einführung eines objektiven (missbrauchsunabhängigen) Entflechtungsinstruments im GWB, wie es etwa von der Monopolkommission in ihrem Sondergutachten 58 gefordert wird, „um auf Märkten mit verfestigten nicht wettbewerblichen Strukturen Wettbewerb zu beleben“ (bitte begründen)?
6. Wie soll die in Zeile 2763 f. des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD genannte „kompetentere und aktivere systematische Marktbeobachtung“ nach Meinung der Bundesregierung ausgestaltet werden, wo soll sie angesiedelt sein, und wann und in welchem Umfang sollen dafür mehr Haushaltsmittel als bisher eingesetzt werden?

Die Fragen 1 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereitet derzeit die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor. Festlegungen der Bundesregierung zu den Inhalten der 10. GWB-Novelle werden in einem Gesetzentwurf voraussichtlich im nächsten Jahr erfolgen.

7. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff der „Interoperabilität“, wie er auf Seite 47 des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD verwendet wird, insbesondere in Abgrenzung zur Datenportabilität, für welche Dienste möchte die Bundesregierung eine Interoperabilität fördern beziehungsweise fördern, und wie soll das geschehen?

Auf Basis des aktuellen Verhandlungsstands zum EU-Kodex für die elektronische Kommunikation werden sich das Gremium der europäischen Regulierungsstellen (GEREK) und – nach Umsetzung der EU-Vorgaben ins nationale Recht – auch die Bundesnetzagentur mit der Frage nach der Interoperabilität von Messengerdiensten beschäftigen.

8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Präsidenten des Bundeskartellamtes, Andreas Mundt, dass Facebook marktbeherrschend ist, und wenn ja, welche Konsequenzen sind deshalb aus Sicht der Bundesregierung notwendig?

Wenn nein, warum nicht (Neue Osnabrücker Zeitung vom 27. Januar 2018)?

Das Verfahren des Bundeskartellamtes gegen Facebook ist noch nicht abgeschlossen, und das Bundeskartellamt hat sich deswegen bislang erst vorläufig zu dem Verfahren geäußert. Die Bundesregierung äußert sich grundsätzlich nicht zu einzelnen Verfahren des Bundeskartellamtes.

9. Wo sieht die Bundesregierung ein Versagen von bestehendem Recht „und die Beschränkung oder gar Ausschaltung des Wettbewerbs durch markt-mächtige Akteure“, wie es auf Seite 57 im Weissbuch Digitale Plattformen beschrieben wird, und welchen Handlungsbedarf leitet die Bundesregierung aus diesen Situationen ab?

Für die Beantwortung von Frage 9 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

10. Wie genau will die Bundesregierung „die Rechte von Beschäftigten und Verbrauchern“ (Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode, S. 44) bei der Stärkung deutscher und europäischer Akteure der Plattformökonomie schützen?

Für die Beantwortung von Frage 10 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

11. Bis wann soll die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Seite 62 vorgesehene „Kommission Wettbewerbsrecht 4.0“ eingesetzt werden?
12. Hat die Bundesregierung bereits Kriterien entwickelt, anhand derer die Mitglieder der, im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Seite 61 vorgesehenen, „Kommission Wettbewerbsrecht 4.0“ ausgewählt werden sollen, und falls ja, welche Kriterien sind das, bzw. bis wann sollen diese Kriterien festgelegt werden, und welche Bundesministerien waren bzw. sind an der Erstellung der Kriterien beteiligt?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereitet derzeit die Einsetzung der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 vor.

13. Sieht die Bundesregierung im Bereich des Wettbewerbsrechts einen besonderen Handlungsbedarf in Bezug auf vertikale Übernahmen (bitte begründen)?

Für die Beantwortung von Frage 13 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die Idee, Fusionen auch auf Ebene der Vereinten Nationen, beispielsweise im Rahmen der Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), bewerten zu lassen, damit mögliche vertikale und horizontale Folgen von Fusionen auf globaler Ebene geprüft werden können?

Die Bundesregierung ist offen für eine internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wettbewerbsaufsicht, sieht die vorhandenen Formen der internationalen Zusammenarbeit jedoch derzeit als grundsätzlich ausreichend an.

15. Sieht die Bundesregierung eine Notwendigkeit, Firmenübernahmen, die insbesondere darauf abzielen, Daten über Kundinnen und Wettbewerberinnen zu erlangen, vor dem Hintergrund der Anwendung von Big-Data-Verfahren, gesondert zu regulieren?

Für die Beantwortung von Frage 15 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

16. Erachtet die Bundesregierung die im GWB in Artikel 18 festgelegte Schwelle von 40 Prozent, ab der angenommen werden kann, dass ein Unternehmen marktbeherrschend ist, noch als zeitgemäß?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, wie plant die Bundesregierung diese Schwelle anzupassen?

Für die Beantwortung von Frage 16 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

17. Wie bewertet die Bundesregierung die Konzentration im Investorenmarkt allgemein und insbesondere im Chemiesektor, wo laut einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung – DIW (Common ownership of German companies) institutionelle Investoren im Jahr 2015 60 Prozent des Gesamtwertes des Chemiesektors hielten?

Kennt die Bundesregierung andere Sektoren, in denen institutionelle Investoren einen ähnlich hohen oder höheren Anteil am Gesamtwert des jeweiligen Sektors halten?

Die Bundesregierung hat die internationale Diskussion zu den Auswirkungen einer Konzentration über institutionelle Investoren im Blick und wird zu diesem Thema auch durch die Monopolkommission beraten (vgl. 21. Hauptgutachten, S. 222 ff.). Spezifische Erkenntnisse zu bestimmten Sektoren liegen der Bundesregierung nicht vor, und ein konkreter gesetzgeberischer Handlungsbedarf hat sich bislang noch nicht ergeben.

18. Welche Organisationen, Unternehmen und Verbände waren zu der vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft initiierten „Gesprächsplattform zur Digitalisierung in der Landwirtschaft“ eingeladen, welche Organisationen, Unternehmen und Verbände haben teilgenommen, wie viele Termine sind in Zukunft geplant, und wie will die Bundesregierung mit den dort entwickelten Handlungsvorschlägen umgehen?

Zu der Gesprächsplattform „Digitalisierung in der Landwirtschaft“ waren folgende Organisationen/Verbände eingeladen: Leibniz-Institut für Agrartechnik und Bioökonomie (ATB), Bitkom, Bundesverband der Lohnunternehmen (BLU), Bundesverband der Maschinenringe (BMR), Deutscher Bauernverband (DBV), Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG), Deutscher Raiffeisenverband

(DRV), Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL), Rheinland-Pfalz (Ländervertreter), TU Dresden, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA). Diese Verbände haben auch an der Gesprächsplattform teilgenommen. Bisher ist keine Entscheidung über weitere Termine bzw. deren Anzahl getroffen worden. Die im Rahmen der Gesprächsplattform entwickelten Handlungsvorschläge fließen in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Digitalpolitik des BMEL ein.

19. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, dass eine hohe Marktkonzentration negativen Einfluss auf die Lohnhöhe hat, wie es von Azar, Marinescu und Steinbaum (2017: Labor Market Concentration) in einer 2017 erschienen Studie für die USA festgestellt wurde, wie bewertet die Bundesregierung dies, und welche vergleichbaren Studien mit Untersuchungsschwerpunkt Deutschland oder Europa kennt die Bundesregierung?

Die Bundesregierung kennt die Studien zu den USA. Auf die Lohnhöhe in den USA haben verschiedene Faktoren Einfluss. Zu vergleichbaren Studien für Deutschland oder Europa hat die Bundesregierung keine Erkenntnisse.

20. Wie bewertet die Bundesregierung den Entwurf für eine Richtlinie zu unfaireren Handelspraktiken in Lieferbeziehungen im Lebensmittelhandel (2018/0082 (COD)), den die EU-Kommission am 12. April 2018 vorgestellt hat?

Leisten die vorgeschlagenen Regeln aus Sicht der Bundesregierung einen Beitrag zum Schutz von Landwirten, Arbeiterinnen und Arbeitern und Lieferanten hierzulande und international?

Die von dem Vorschlag der Kommission betroffene Materie ist sehr komplex und die sie betreffenden Regelungen können vielfältige Wechselwirkungen entfalten, die es genau zu analysieren gilt. Die Prüfung des Vorschlags der Kommission im Ressortkreis dauert deshalb noch an. Eine abschließende Beurteilung des Vorschlags durch die Bundesregierung wird erst nach Abschluss der Prüfungen möglich sein.

21. Hat die Bundesregierung seit 2005 Gebrauch von Artikel 21, § 4 der Europäischen Fusionskontrollverordnung (VO 139/2004) gemacht und Bedenken an der Fusionskontrolle durch die EU-Kommission im Sinne des öffentlichen Interesses geäußert?

Wenn ja, wie oft, und in welchen Zusammenhängen?

Durch Artikel 21 Absatz 4 der Fusionskontrollverordnung erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen von der Europäischen Kommission in einem Fusionskontrollverfahren freigegebenen Zusammenschluss wegen außerwettbewerblicher Gründe des öffentlichen Interesses zu untersagen oder unter Auflagen bzw. Bedingungen zu stellen. Ziel dieser Vorschrift ist nicht die Äußerung von Bedenken gegenüber einer Entscheidung der Europäischen Kommission in einem Fusionskontrollverfahren. Solche Entscheidungen beruhen auf einer wettbewerblichen Beurteilung, die über Artikel 21 Absatz 4 der Fusionskontrollverordnung nicht angegriffen werden kann.

22. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass durch die kürzlich von der EU-Kommission genehmigten Unternehmenszusammenschlüsse von Dow/DuPont, Syngenta/ChemChina und Bayer/Monsanto Umweltschutzziele, wie die Artenvielfalt oder die Ernährungssicherheit, beeinträchtigt werden, und wenn ja, auf welcher Bewertungsgrundlage?
23. Teilt die Bundesregierung die Rechtauffassung verschiedener Wissenschaftler, dass Umweltschutzziele, wie die Artenvielfalt oder die Ernährungssicherheit, im Primärrecht der EU verankert sind und daher im Rahmen der EU-Fusionskontrolle berücksichtigt werden müssen (vgl. Dr. Prof. Boris Paal, www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/gentechnik/pdf/gutachten-monsanto-2017.pdf; Prof. Ioannis Lianos, www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2017/ucl_-_bayer_monsanto_legal_study.pdf; Prof. Dr. Tobias Lettl, www.oxfam.de/system/files/rechtsgutachten_prof_dr_tobias_lettl.pdf), und wenn nein, warum nicht?
24. Wurden nach Kenntnis der Bundesregierung von der EU-Kommission in den Zusammenschlussverfahren von Dow/DuPont und Syngenta/ChemChina Umweltschutzziele, wie die Artenvielfalt oder die Ernährungssicherheit, berücksichtigt, und wenn nein, warum hat die Bundesregierung von einer Überprüfung der Unternehmenszusammenschlüsse vor dem EuGH Abstand genommen?
25. Plant die Bundesregierung eine Überprüfung der Zusammenschlussentscheidung der EU-Kommission für die Fusion der Bayer AG mit dem Unternehmen Monsanto, sobald der finale Bericht der Entscheidung öffentlich ist und daraus hervorgeht, dass Umweltschutzziele, die im Primärrecht der EU verankert sind, wie die Artenvielfalt oder die Ernährungssicherheit, nicht berücksichtigt wurden, und wenn nein, warum nicht?
26. Erwägt die Bundesregierung eine Klarstellung der deutschen bzw. europäischen Fusionskontrolle dahingehend anzustoßen, dass bei künftigen Unternehmenszusammenschlüssen auch außerökonomische Effekte wie Umweltschutzziele berücksichtigt werden müssen, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 22 bis 26 werden gemeinsam beantwortet.

Die Kontrolle von Zusammenschlussvorhaben durch die Europäische Kommission richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (Fusionskontrollverordnung). Danach kann weder die negative noch eine positive Bewertung eines Zusammenschlusses durch eine Wettbewerbsbehörde auf außerwettbewerbliche Ziele gestützt werden. Dies ist nach der Auffassung der Bundesregierung auch sachgerecht. Zweck der Fusionskontrolle ist die Verhinderung erheblicher Behinderungen wirksamen Wettbewerbs. Die Begrenzung der Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden auf wettbewerbliche Beurteilungskriterien dient der sachgerechten und objektiven Entscheidungsfindung zur Erreichung dieses Ziels, ohne Vermengung mit anderen Zielen.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung keinen Anlass gehabt, die Prüfung der Zusammenschlussvorhaben Dow/DuPont und Syngenta/ChemChina durch die Europäische Kommission als unabhängige Wettbewerbsbehörde gerichtlich überprüfen zu lassen. Hinsichtlich des Verfahrens Bayer/Monsanto gilt das Gleiche.

Nach Auffassung der Bundesregierung müssen schützenswerte nicht-wettbewerbliche Ziele mit anderen Instrumenten als denen der Wettbewerbsbehörden verfolgt werden.

27. Welche Drittbetroffenen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen waren nach Kenntnis der Bundesregierung jeweils in den EU-Zusammenschlussverfahren von Dow/DuPont, Syngenta/ChemChina und Bayer/Monsanto involviert?

Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse über eine Beteiligung von Drittbetroffenen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen in den genannten EU-Verfahren.

28. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass der Zugang von Drittbetroffenen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen im Zusammenhang mit Fusionskontrollverfahren verbessert werden sollte, und wenn nein, warum nicht?

Für die Beantwortung von Frage 28 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

29. Wie und mit welchen Instrumenten (ggf. auch außerhalb des Wettbewerbsrechts) kann nach Auffassung der Bundesregierung bei Fusionen im Agrarmarkt (sowohl bei Betriebsmitteln, wie auch im Rohstoffverkauf) das öffentliche Interesse an der Durchsetzung von Umweltschutz- und Ernährungssicherungszielen berücksichtigt werden?

Für die Beantwortung von Frage 29 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 und auf die Antwort zu den Fragen 22 bis 26 verwiesen.

