

Rainer Feuerstack – Hochkreuzallee 149 – 53175 Bonn

An den
Ausschuss für Industrieökonomik des Vereins für Socialpolitik
z.Hd. Herrn Vorsitzenden Professor Dr. Ulrich Kaiser
University of Zurich
Department of Business Administration, Chair for Entrepreneurship
Plattenstrasse 14
CH-8032 Zurich
email: ulrich.kaiser@isu.uzh.ch / ioek-ausschuss@zew.de

Betreff: Ausschuss für Industrieökonomik des Vereins für Socialpolitik
27. und 28. Februar 2014 an der Universität Hamburg

Bezug: Statement Feuerstack: Empirische Evidenz des Zusammenhang von Verflechtung,
Konzentration und Wettbewerb der Unternehmen

Sehr geehrter Herr Professor Kaiser,

besten Dank für Ihre Einladung zur Sitzung des Ausschusses für Industrieökonomik des Vereins für Socialpolitik am 27. und 28. Februar 2014 an der Universität Hamburg und den Hinweis auf die Deadline am 30. November 2013 zur Einreichung von Beiträgen.

Ich würde gern ein Statement zur empirischen Evidenz des Zusammenhangs von Verflechtung, Konzentration und Wettbewerb der Unternehmen vortragen. Der Ausschuss hatte mir hierzu zuletzt 2009 in Bonn Gelegenheit gegeben. Es wäre für die Mitglieder ggf. nicht uninteressant, dazu den gegenwärtigen Stand des empirischen Wissens und der wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu erfahren.

Das Statement könnte auf rd. 10 Minuten beschränkt sein. Soweit die angesprochenen Punkte kontrovers sind, wäre ich mit einer kritischen Replik sehr einverstanden, ggf. auch im Format eines Streitgesprächs. Dies kann dem Verständnis grundsätzlicher Auffassungsunterschiede oder dem Ausräumen von Missverständnissen nur förderlich sein.

Das Statement umfasst thesenhaft folgende 10 Punkte:

- **Empirischer Befund:** Nach den letzten Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Monopolkommission zum Berichtsjahr 2009 wurden rd. 403.000 wirtschaftlich aktive Unternehmen von rd. 165.000 Konzernen oder sonstigen Unternehmensgruppen durch eine mehrheitliche Kapitalbeteiligung kontrolliert.

Danach hat sich der seit 2003 beobachtete Trend einer rasanten Erhöhung des Verflechtungs- und Konzentrationsprozesses der Wirtschaft fortgesetzt. Gegenüber 2007 ist innerhalb von 2 Jahren die Anzahl der kontrollierten Unternehmen nahezu um 100 % und die Anzahl der Unternehmensgruppen bei zunehmender Diversifizierung um rd. 50 % angestiegen. Dies entspricht gegenüber 2005 mindestens einer Vervielfachung. Da die zuletzt bekannten Angaben bereits 4 Jahre zurückliegen, kann die Beschleunigung dieses Prozesses auf den Konzentrations- und Wettbewerbsgrad der Unternehmen in den Wirtschaftsbereichen und den relevanten Märkten nicht ohne Folgen sein.

- **Verflechtungsnetzwerk:** Der Einfluss der Verflechtungen der Unternehmen auf den Konzentrationsgrad in den Wirtschafts-, Güter- und Warenbereichen ist empirisch evident.

Die Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Datenbasis ist nicht trivial und setzt fundierte informationstheoretische und datentechnische Kenntnisse und Erfahrungen voraus. Dies mag ein Grund für Lücken und Inkonsistenzen des empirischen Befunds auch auf der Basis der amtlichen Daten sein.

- **Inkonsistente Ergebnisse:** Die wirtschaftspolitische Aussagekraft statistischer Ergebnisse hängt von der Belastbarkeit des Befunds ab. Die Ergebnisse des empirisch evidenten Verflechtungs- und Konzentrationsprozesses sind jedoch in detail widersprüchlich.

Die von der Monopolkommission vorgelegten Angaben zur Gruppenbildung der Unternehmen beruhen auf Angaben des Statistischen Bundesamtes. Die vom Bundesamt selbst veröffentlichten Angaben weichen jedoch von diesen signifikant – wenn auch nicht fundamental – ab. So die auf der selben Datenbasis, zum selben Sachverhalt, zum selben Zeitpunkt und zum selben Berichtsjahr 2007 veröffentlichten Angaben. Eine Aufklärung der Differenzen wurde abgelehnt.

- **Kommerzielle Datenquellen:** Neben einer adäquaten Aufbereitung der Datenbasis ist die Auswahl der Datenquelle wesentlich. Die amtliche Statistik führt keine eigenen Erhebungen zur Kapitalverflechtung der Unternehmen durch, sondern verwendet Angaben kommerzieller Anbieter. Diese sollten das Netzwerk der Unternehmen möglichst vollständig erfassen. Die amtliche Statistik hat die Datenbasis jedoch seit dem Berichtsjahr 2005 drastisch reduziert.

Die Begründung, dies habe keinen Einfluss auf die empirischen Ergebnisse, ist theoretisch und empirisch widerlegt. Das Amt hält Näheres zu den eigenen Ergebnis jedoch geheim.

- **Open Data:** Das Konzept dient der Transparenz im Allgemeininteresse liegender amtlicher Angaben. Es bedeutet im Bereich der empirischen Wirtschaftsforschung einen möglichst offenen Zugang zu Wirtschaftsdaten. Das 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz (IFG) begründet einen Rechtsanspruch auf den Zugang zu behördlichen Angaben, die nicht gesetzlichen Ausschlussgründen unterliegen, i.e. im Bereich der amtlichen Statistik insbesondere das Statistikgeheimnis.

Das Statistische Bundesamt lehnt die Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes für seinen Bereich grundsätzlich ab. Dies betrifft auch Ergebnisse zum Verflechtungsnetzwerk der Unternehmen, obwohl sie nicht der statistischen Geheimhaltung unterliegen. Ob dies mit dem Informationsfreiheitsgesetz zu vereinbaren ist, ist Gegenstand gerichtlicher Verfahren.

- **Europäische Struktur- und Wettbewerbspolitik:** Die wirtschaftspolitische Bedeutung empirisch belastbarer Angaben zum nationalen und multinationalen Verflechtungsnetzwerk und zur Konzentration der Unternehmen hat die Europäische Union veranlasst, Eurostat mit dem Aufbau eines European Group Register (EGR) zu beauftragen. Hiermit verbindet sich zusätzlich das Interesse an einer Transparenz gesamtwirtschaftlicher Aggregate, vor allem auch verflochtener Unternehmen im real- und finanzwirtschaftlichen Bereich, zur Bewältigung der europäischen Finanz- und Schuldenkrise.

Der empirische Beitrag Deutschlands, des größten europäischen Mitgliedstaates, ist zur Entwicklung eines umfassenden und konsistenten europäischen Verflechtungsnetzwerks der Unternehmen wesentlich. Wenn der deutsche Beitrag nicht belastbar ist, wird das Ziel, der europäischen Struktur-, Mittelstands-, Industrie- und Wettbewerbspolitik eine rationale Grundlage zu liefern, verfehlt.

- **Einstellung der Konzentrationsberichterstattung:** Die Monopolkommission hat in ihrem aktuellen Hauptgutachten entschieden, die gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung einschließlich zum Verflechtungsnetzwerk der Unternehmen zukünftig aus Gründen ihrer wettbewerbspolitischen Irrelevanz einzustellen.

Damit bleibt ein im öffentlichen und fachlichen Interesse liegender Informationsbedarf unerfüllt. Der amtlichen Statistik fehlt dadurch ein wichtiger Anstoß, zugunsten einer wirtschaftspolitisch aussagekräftigen Unternehmensstatistik die Angaben zum Verflechtungsnetzwerk der Unternehmen nicht weiter zu reduzieren.

- **Bestrittener Marktbezug:** Die Entscheidung zur Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung wird damit begründet, dass die amtlichen Systematiken

nach Wirtschafts-, Güter- und Warenbereichen keinen hinreichenden Rückschluss auf die jeweils relevanten Märkte erlauben.

Dies trifft prinzipiell zu und ist in einer dynamischen Wirtschaft mit von unterschiedlicher Seite wahrgenommenen Märkten auch nicht allgemein möglich. Dennoch werden die hiermit verbundenen Schwierigkeiten überschätzt. Die amtlichen Systematiken werden in enger Abstimmung mit der Wirtschaft entwickelt und fortgeschrieben. Die Größenstrukturen der Unternehmen und Anbieter in den Wirtschafts-, Güter- und Warenbereichen schlagen auf die relevanten Märkte durch, die sich ihrerseits in jenen widerspiegeln.

- **Bestrittener Zusammenhang von Konzentration und Wettbewerb:** Unbeschadet der gesehenen empirischen Problematik steht die theoretische Behauptung, dass es für wettbewerbspolitische Fragestellungen auf den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsbereichen und ihnen zuzuordnenden relevanten Märkten nicht ankomme. Es bestehe grundsätzlich kein allgemeiner kausaler Zusammenhang zwischen der Konzentration und dem Wettbewerb der Unternehmen, der den Aufwand rechtfertige, dieser Problematik empirisch nachzugehen.

Dieses Paradigma ist empirisch nicht zu belegen. Ein unikausaler deterministischer Zusammenhang zwischen Konzentration und Wettbewerb wird von niemandem unterstellt. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass signifikante, empirisch beobachtbare Indikatoren zum potentiellen und aktuellen Wettbewerb der Unternehmen nach Grad und Qualität bestehen. Zu diesen Indikatoren gehören insbesondere: Die Anzahl und Struktur der Unternehmen in sachlich und räumlich adäquat definierten Bereichen, die Verflechtung, Konzentration und Rangordnung, das Fluktuationsgeschehen durch Newcomer und Insolvenzen, Zu- und Abgänge von Unternehmen und Betrieben, die Existenz und Höhe von Marktzutritts- und -ausstiegsbarrieren, insbesondere die Existenz kleinerer Unternehmen, die Diversifizierung der Unternehmen und Unternehmensgruppen in verschiedene Wirtschaftsbereiche, die Export- und Importanteile vergleichbarer Güter, der Zusammenhang zwischen Umsatz, Investitionen, census value added, Anzahl der Beschäftigten und Betriebe der Unternehmen, den Güterbereichen zuzuordnende Preisindizes sowie die trendartige Entwicklung der Variablen im Zeitablauf. Diese Angaben sind als stylized facts in der amtlichen Statistik verfügbar.

- **Ordnungspolitische Bedenken:** Ein Verzicht auf die Erfassung der Verflechtung und Konzentration in der Wirtschaft bedarf keiner näheren empirischen und theoretische Begründung, wenn dieser politisch gewollt ist.

Unter Berufung auf die Bundesregierung wird argumentiert, eine gesamtwirtschaftliche Konzentrationsberichterstattung sei auf der Basis allgemein zugänglicher Daten nicht nur verzichtbar, sondern deren Einstellung vielmehr geboten: Ein Ausbau der Berichterstattung durch das Bundeskartellamt oder die Monopolkommission zur Identifizierung wettbewerbslich prekärer Wirtschaftsbereiche und von Wettbewerbsverstößen sei ordnungspolitisch unerwünscht. Diese Argumentation ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vertretbar.

Die Bundesregierung hat zugesagt, die einseitige Einstellung der gesamtwirtschaftlichen Konzentrationsberichterstattung auch als einen möglichen, das Rechtsstaatsprinzip verletzenden Verstoß gegen die Verbindlichkeit eines gesetzlichen Auftrags zu prüfen.

Die in Form eines Statements angesprochenen Punkte hätten ggf. auch im Rahmens eines Referats ausführlicher dargestellt und begründet werden können. Ich war mir jedoch nicht sicher, ob dies dem Intention des Ausschusses entsprechen würde.

Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Konzentration und Wettbewerb ist vom Verein für Socialpolitik über viele Jahre eingehend behandelt worden, dessen Ergebnisse sicher nicht nur dem Zeitgeist geschuldet waren. Nachdem die Kontroverse Harvard vs. Chicago School ein Abschnitt der Wissenschaftsgeschichte geworden ist, sollte mit zeitlichem Abstand kein Grund bestehen, den aktuellen empirischen Befund nicht unvoreingenommen zu untersuchen. Hierzu könnte das als Statement angebotene Thesenpapier einen Beitrag leisten.

Mit freundlichem Gruß

(Rainer Feuerstack)