

Pressemitteilung

1. Die Monopolkommission hat dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie ihr Achtzehntes Hauptgutachten (Zweijahresgutachten) gemäß § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) überreicht. Das Gutachten trägt den Titel „**Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen**“.
2. Nach gesetzlichem Auftrag hat die Monopolkommission **Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration** zu untersuchen (Kapitel I bis III) und außerdem die **kartellrechtliche Entscheidungspraxis** zu würdigen (Kapitel IV).
3. Im Einleitungskapitel erörtert die Monopolkommission zudem **aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik**. Hier befasst sich die Monopolkommission mit dem ordnungspolitischen Rahmen für die **Trinkwasserversorgung** in Deutschland sowie mit dem **Wettbewerb zwischen Apotheken**. Zudem äußert sich die Monopolkommission zur geplanten **Novellierung des Telekommunikationsgesetzes** und zu neuen **Kooperationswegen mit dem Statistischen Bundesamt** bei der Erstellung der Konzentrationsstatistik.
4. Darüber hinaus hat sich die Monopolkommission in einem Sonderkapitel mit den Auswirkungen befasst, welche die **Organisation des Arbeitsmarktes auf Produktmärkte** hat (Kapitel V). Dies betrifft die **Problematik branchenspezifischer Mindestlöhne** sowie **Spartengewerkschaften** und die **Tarifeinheit in Betrieben**.
5. Und schließlich unterbreitet die Monopolkommission in Kapitel VI Vorschläge zur Ausgestaltung der Rahmenbedingungen auf dem Markt der **gesetzlichen Krankenversicherungen**.
6. Zu den Inhalten im Einzelnen:

Novellierung des Telekommunikationsgesetzes

7. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im März 2010 erste Vorschläge für eine **Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG)** vorgelegt. Die Novelle soll der Anpassung des nationalen Rechts an den geänderten europäischen Rechtsrahmen für Telekommunikationsnetze und -dienste dienen sowie Probleme ausräumen, die sich bei der Anwendung des Gesetzes ergeben haben. Die vorgesehenen Änderungen betreffen im Wesentlichen die Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen und Wettbewerb, das Regulierungsinstrumentarium sowie Verfahrensfragen im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK).
8. Die Monopolkommission spricht sich **gegen eine grundsätzliche Neuausrichtung der Regulierung** in der Telekommunikationsbranche aus. Der gegenwärtige Rechtsrahmen hat sich im Wesentlichen bewährt; er ist dazu geeignet ist, den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten weiter zu fördern sowie Investitionen in neue Infrastrukturen anzuregen. Um Konflikte mit der Europäischen Kommission und die daraus resultierenden Rechtsunsicherheiten für die Marktteilnehmer zu vermeiden, ist bei den zwingend gebotenen Änderungen des Telekommunikationsgesetzes die **möglichst enge Orientierung an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben** zu empfehlen. Darüber hinaus sollte die TKG-Novellierung **zeitnah** erfolgen, da die Herstellung von Rechtssicherheit eine wichtige Voraussetzung für den von der Bundesregierung angestrebten und volkswirtschaftlich **wünschenswerten schnellen Ausbau der Breitbandnetze** in der Bundesrepublik Deutschland ist.

Mehr Effizienz bei der Bereitstellung von Trinkwasser

9. Der deutschen **Wasserwirtschaft fehlt momentan ein einheitlicher, konsistenter Ordnungsrahmen**. Das momentane **Nebeneinander aus privatrechtlicher Festsetzung von Wasserpreisen**

einerseits und öffentlich-rechtlicher Gebührenfestlegung andererseits ist ein ernst zu nehmendes **Problem der faktischen Ungleichbehandlung** an sich gleicher Sachverhalte: Stets wird das selbe homogene Gut Wasser von wirtschaftlich tätigen Betrieben, den Wasserversorgern, gegen ein Entgelt an Verbraucher abgegeben. Mit der Wahl der Rechtsform durch die zuständige Kommune oder den zuständigen Zweckverband ergeben sich nach der bislang geübten Praxis jedoch erhebliche Unterschiede in den Aufsichtszuständigkeiten. Die Gebührenhöhe wird von der jeweiligen Kommunalaufsicht genehmigt, die Preise der privaten Wasserbetriebe sind der Missbrauchsaufsicht nach dem Wettbewerbsrecht unterworfen.

10. Die **teilweise sehr kleinteilige Struktur der deutschen Wasserversorgung** sollte kurzfristig einer erneuten Überprüfung unterzogen werden. Hierbei muss es um die explizite Ausrichtung der Wasserversorgung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gehen. Im Ergebnis müssen die faktische Ungleichbehandlung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Wasserversorgern im Bundesgebiet abgestellt, **Größenvorteile ausgenutzt** und die Degression unspezifischer Gemeinkosten bestmöglich umgesetzt werden.

11. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung und den Bundesländern, die deutschen Trinkwasserversorger sodann einer einheitlichen und **an der effizienten Bereitstellung von Trinkwasser orientierten sektorspezifischen Regulierung** zu unterstellen.

12. Die Monopolkommission ist zudem der Auffassung, dass in der Phase der Einführung eines einheitlichen Regulierungsrahmens für die deutsche Trinkwasserversorgung der **Bundesnetzagentur zunächst die volle Handlungskompetenz übertragen** werden sollte. Die technische Regulierung könnte sich dann auf reine Vorgaben zu Outputgrößen, mithin auf Vorgaben zur Wasserqualität, zu beschränken. Die wirtschaftliche Regulierung sollte kurzfristig als **Anreizregulierung** für alle deutschen Wasserversorger nach einheitlichen Standards vorgenommen werden. Hierdurch könnten Wasserversorgern Anreize gesetzt werden, bei ineffizient hohen Gemeinkosten ihre Größe durch Fusion mit einem anderen Trinkwasseranbieter zu erhöhen und so die Degression der unspezifischen Gemeinkosten zu verbessern. Hierzu ist nicht notwendigerweise die physische Zusammenlegung von Netzen erforderlich. Auch ein **verstärktes Outsourcing** bestimmter Aufgaben auf hochspezialisierte, externe Unternehmen kann zu einer **Erhöhung der Effizienz auf dem deutschen Wassermarkt** beitragen.

13. Die Monopolkommission regt vor allem gegenüber den Kommunen und Landschaftsverbänden an, vermehrt **Ausschreibungswettbewerbe** für die Wasserversorgung durchzuführen. Zur Erleichterung des Ausschreibungskonzeptes ist vorstellbar, eine Trennung des Leitungsnetzes vom Betrieb zu erwirken. Während das Leitungsnetz in kommunaler oder privater Hand weiterhin einer Anreizregulierung unterworfen würde, ließe sich der Betrieb in einen Ausschreibungswettbewerb um den Markt einbringen. Die Monopolkommission weist allerdings auch auf mögliche Probleme bei der Umsetzung von Ausschreibungskonzepten dadurch hin, dass insbesondere bei langen Konzessionslaufzeiten eine gegenseitige Abhängigkeit besteht.

Wettbewerbsdefizite bei Apotheken im Einzelhandel mit Arzneimitteln

14. Die Monopolkommission hat sich bereits 2006 in ihrem Sechzehnten Hauptgutachten mit dem Wettbewerb zwischen Apotheken und der Regulierung des Einzelhandels mit Arzneimitteln befasst und der damaligen Bundesregierung umfassende Reformvorschläge unterbreitet. Sie hat ihre Analyse und die Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der Entwicklung in den vergangenen vier Jahren nun aktualisiert.

15. Die Monopolkommission spricht sich ganz bewusst nicht für eine vollständige Deregulierung des Einzelhandels mit Arzneimitteln aus. Sie empfiehlt, einen **„sanften“ Preiswettbewerb auch bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln** zu ermöglichen durch (a) **Wegfall der vorgeschriebenen Zuzahlung bei gesetzlich versicherten Patienten** sowie der heute geltenden Packungspauschale von 8,10 EUR (abzüglich 2,30 EUR Rabatt für Verkäufe auf Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung) bei (b) **gleichzeitiger Übernahme eines durch die Apotheke selbst in Grenzen festzulegenden Entgelts für die Dienstleistung der Apotheke** durch die Patienten.

16. Durch diese Beteiligung der Patienten am Preis der Apothekenleistung kann **wirksamer Preiswettbewerb zwischen den Apotheken** induziert werden. Die momentanen Zuzahlungen von gesetzlich versicherten Patienten beteiligen diese zwar an den Kosten des Arzneimittels, haben aber wenig Steuerungswirkung. Es sollte berücksichtigt werden, dass (a) der Patient zwar wenig Einfluss auf die Auswahl des verschriebenen Arzneimittels hat, da diese üblicherweise (zu Recht) durch den Arzt erfolgt, (b) der Patient aber die Entscheidung über die besuchte Apotheke eigenständig trifft. Um einen Anreiz zum Besuch einer günstigen Apotheke zu geben, sollte der Patient deshalb nicht an den Gesamtkosten des Arzneimittels, sondern lediglich an den Kosten der Apothekenleistung beteiligt werden.

17. Zudem sollte das **Fremd- und Mehrbesitzverbot bei Apotheken aufgehoben** und das Betreiben von Apotheken durch Kapitalgesellschaften ermöglicht werden unter gleichzeitiger **vorübergehender Verschärfung der Fusionskontrolle** bei Apotheken zur Verhinderung der Herausbildung regionaler Monopolstellungen. Ein Mehrbesitz von Apotheken sollte auch oberhalb der aktuellen Grenze von vier Apotheken zugelassen werden. Damit wäre eine Kapitalbeteiligung von Nichtapothekern an Apothekenbetrieben möglich und es könnten Apothekenketten von grundsätzlich nicht beschränkter Größe gebildet werden.

18. Die teilweise geäußerte Befürchtung, dass Versandapotheken als Partner Pick-up-Stellen auswählen, welche keine sachgemäße Lagerung der Arzneimittel gewährleisten oder unseriöse Geschäftspraktiken verfolgen, teilt die Monopolkommission nicht, da dies den Geschäftsinteressen der Versandapotheken selbst zuwiderlaufen würde. Sollte der Gesetzgeber die geäußerte Befürchtung allerdings teilen, so ist aus Sicht der Monopolkommission eine **Regulierung von Pick-up-Stellen** bzw. die Vorgabe von Mindeststandards **gegenüber einem vollständigen Verbot vorzugswürdig** und auch dem Problem in der Eingriffstiefe eher angemessen. Eine Regulierung von Pick-up-Stellen könnte sich z.B. auf Anforderungen an die Lagerung von Arzneimitteln und die Schulung des Personals beziehen.

Konzentrationsstatistik

19. Der Fokus der aktuellen Konzentrationsberichterstattung liegt in der **Vorbereitung einer grundlegenden Modernisierung**, da die wirtschaftspolitischen Interpretationsmöglichkeiten der „klassischen“ Berichterstattung weiterhin stark begrenzt sind. Hierfür sind in erster Linie zwei Problembereiche verantwortlich, die nicht einfach durch zusätzliche Investitionen in umfangreichere Datenmengen oder ausgeklügeltere Berechnungsmethoden behoben werden können, sondern eine grundlegende Neukonzipierung erfordern. Dies ist zum einen die **Internationalisierung vieler Märkte**, welche die Frage aufwirft, inwieweit die Erstellung von auf rein nationalen Angaben beruhenden „klassischen“ Konzentrationstabellen noch eine ausreichende Berechtigung hat. Zum anderen übersteigt das rasant angestiegene Angebot relevanter öffentlicher und privater Datenbestände bereits heute bei Weitem die finanziellen und personellen Analysekapazitäten der Monopolkommission.

20. Sowohl die genannten Probleme einer adäquaten empirischen Abbildung von Märkten als auch die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Analysepotenziale öffentlicher und privater Datenstände sprechen für eine grundlegende Neuausrichtung der Konzentrationsstatistik. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat diese Situation zum Anlass genommen, dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) einen Gutachtenauftrag zu erteilen, der die Entwicklung einer neuen konzeptionellen Grundlage für die zukünftige Konzentrationsberichterstattung zum Ziel hat. Damit ist es gelungen, die für eine solch umfangreiche Aufgabe nötigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie das nötige Expertenwissen zu akquirieren. Erste Ergebnisse des ZEW-Gutachtens sollen, wenn möglich, bereits im nächsten Hautgutachten der Monopolkommission Berücksichtigung finden.

21. Die Berichterstattung der Monopolkommission zur Beurteilung von Stand und Entwicklung der aggregierten Konzentration und zur Verflechtung von Großunternehmen basiert auf der Ermittlung der **100 größten Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche** nach dem Merkmal der inländischen Wertschöpfung. Insgesamt ergibt sich im Zeitablauf hinsichtlich des Anteils der Großunternehmen an der Gesamtwertschöpfung der Eindruck einer **tendenziell abnehmenden Konzentration**, die im Berichtsjahr 2006 vorübergehend unterbrochen wurde. Der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Vergleichsgröße lag 2008 mit 15,8 % deutlich unter dem langjährigen durchschnittlichen Anteil von 18,4 %. Ebenso **sank der Anteil der auf die „100 Größten“ entfallenden Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft seit 1994 stetig auf 13,3 %**. Hinsichtlich der verschiedenen untersuchten Größenmerkmale in einzelnen Wirtschaftsbereichen konnte eine Zunahme der Konzentration gegenüber der Vorperiode nur im Versicherungsgewerbe festgestellt werden.

22. Seit 1996 wird zudem eine **fortschreitende Auflösung des Netzwerks aus wechselseitigen Beteiligungsverflechtungen und personellen Unternehmensverbindungen unter den „100 Größten“** beobachtet. Ebenso verringerte sich im Berichtszeitraum die Anzahl von Verflechtungsbeziehungen über Gemeinschaftsunternehmen.

23. Die Monopolkommission hat im Rahmen ihrer Konzentrationsberichterstattung ergänzend zu der Analyse der Konzentration und Verflechtung deutscher Großunternehmen **erstmalig den Stand und die Bedeutung personeller Verflechtungen zwischen Unternehmen in den Staaten der OECD ausgewertet**. Infolge der fortschreitenden Globalisierung und des Zusammenwachsens der Märkte gewinnen Unternehmensverflechtungen über Landesgrenzen hinweg stetig an Bedeutung. Auf der Grundlage einer Stichprobe zu über 18.000 Unternehmen aus ausgewählten Mitgliedstaaten der OECD wurde zum einen die Intensität personeller Verflechtungen in und zwischen den einzelnen OECD-Staaten ermittelt, um die internationale Bedeutung personeller Verflechtungen zu veranschaulichen. Zum anderen wurden auf Branchenebene internationale und nationale Verflechtungen analysiert, um die Relevanz in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen aufzuzeigen.

24. Die deskriptiven Befunde für die erfassten Unternehmen deuten darauf hin, dass **personelle Verflechtungen einen positiven Effekt auf die Wettbewerbsposition der beteiligten Unternehmen** haben. In 24 der 29 erfassten Wirtschaftszweige weisen die personell verflochtenen Unternehmen eine gemessen am Median **höhere Umsatzrendite auf als die nicht verflochtenen Unternehmen** derselben Branche. Da die Unternehmensrenditen durch eine Reihe weiterer Faktoren beeinflusst werden und die Richtung der Kausalität im Rahmen der Untersuchung ungeklärt bleibt, kann der vorgenommene Renditenvergleich nur eingeschränkt als Hinweis auf wettbewerbsrelevante Effekte personeller Verflechtungen gedeutet werden.

25. Die deskriptive Analyse internationaler personeller Verflechtungen hat auch gezeigt, dass **personelle Unternehmensverflechtungen kein deutsches Phänomen** darstellen. Zwar sind personelle

Verflechtungen in der Mehrzahl der Branchen stark durch nationale Verbindungen geprägt, im Zuge der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft ist jedoch von einem Anstieg internationaler Verflechtungen auszugehen. Die Ergebnisse geben daher Anlass, personelle Verflechtungen im internationalen Kontext auch zukünftig zu thematisieren.

Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle

26. Von kartellrechtspolitischer Bedeutung im Berichtszeitraum war die Schaffung eines **wettbewerblchen Ausnahmereichs durch § 17 Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz** im Oktober 2008. Diese Ausnahme von allgemeinen kartellrechtlichen Vorschriften kann jedoch nicht weiter reichen als ihr Zweck und umfasst daher lediglich die Erwerbungen des Finanzmarktstabilisierungsfonds. Rückprivatisierungen von in der Krise zu Stabilisierungszwecken erworbenem staatlichem Eigentum unterliegen aus diesem Grund den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

27. Bislang sind **keine krisenbedingten Kartellierungen oder Marktmachtmissbräuche bekannt** geworden. Auch Sanierungsfusionen hat das Bundeskartellamt bislang nicht freigeben müssen, obwohl Fusionsbeteiligte sich vermehrt auf diese Rechtsfigur berufen. Die Freigabe der Zusammenschlüsse Deutsche Bank/Postbank, Commerzbank/Dresdner Bank und WGZ Bank/DZ Bank hat zwar die **Konzentration im deutschen Bankensektor weiter erhöht**, dennoch ist auf den betroffenen Märkten im engeren wirtschaftlichen Sinn weiter wesentlicher Wettbewerb vorhanden.

28. Insgesamt erinnert die Monopolkommission vor dem Hintergrund der Krise daran, dass **funktionierende wettbewerbliche Strukturen der beste Garant für eine schnelle und reibungsarme Anpassung von Wirtschaftsstrukturen** an veränderte Rahmenbedingungen sind. Auch in der Krise muss die **Erhaltung zukunftsfähiger, selbsttragender und wettbewerblicher Strukturen im Zentrum der Wettbewerbspolitik** stehen. Gerade in schwierigen Zeiten muss als **Grundprinzip der Ordnungspolitik der Gleichlauf von Eigentum, Verantwortung und Haftung** gewahrt bleiben, um ein Funktionieren gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Austauschs nachhaltig zu gewährleisten.

29. Die **Erfassung und Bewertung von Nachfragemacht** war im Berichtszeitraum Gegenstand mehrerer Verfahren und nimmt auch in der Praxis anderer Kartellbehörden wie in der wissenschaftlichen Diskussion gegenwärtig an Bedeutung zu. Die Monopolkommission untersucht Nachfragemacht konzeptionell und anhand mehrerer Beispiele: Die Fusion im Fall EDEKA/Tengelmann wurde zur Verhinderung der Entstehung von Nachfragemacht nur unter der aufschiebenden Bedingung bzw. Auflage einer Nichtdurchführung der angestrebten Einkaufskooperation der beiden Handelsunternehmen freigegeben. Die Nachfragemacht der Automobilindustrie wurde im Rahmen der Freigabe der Fusion der Cabriodach-Hersteller Webasto und Edscha eingehend geprüft. Im Rahmen der Sektoruntersuchung Milch wird die Marktmachtverteilung auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette zudem ausführlich analysiert. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die – abstrakte – Bewertung von Nachfragemacht stark von den Grundannahmen einer Analyse abhängt. Die Monopolkommission erinnert vor diesem Hintergrund daran, dass **das GWB grundsätzlich unabhängig von einer Weitergabe erlangter Vorteile vor Ausbeutung schützt, andererseits nicht den Schutz ineffizienter Strukturen bezwecken kann**.

30. Die **Zahl der Anmeldungen von Zusammenschlüssen beim Bundeskartellamt ist ganz erheblich zurückgegangen**; sie beträgt für den gesamten Berichtszeitraum wenig mehr als die Hälfte der vorherigen Periode, im direkten Vergleich des Jahres 2009 zu 2007 sogar weniger als die Hälfte. Dieser Rückgang ist allerdings nur zu einem Teil auf die konjunkturelle Situation zurückzuführen;

eine erhebliche Wirkung hat daneben die Einführung einer zweiten Inlandsumsatzschwelle für die Fusionskontrollpflicht.

31. Die **Anwendung der Fusionskontrollvorschriften auf Unternehmen der öffentlichen Hand** ist erneut Gegenstand der Untersuchung der Monopolkommission. Unternehmen in Staatshand sind ausdrücklich dem Kartellrecht unterstellt. Angesichts der möglichen Auswirkungen auf den Wettbewerb kann dabei nicht die Betätigung der sich zusammenschließenden Einheiten in Handlungsformen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts über die Fusionskontrollpflichtigkeit der Transaktion entscheiden. Anderenfalls hätten die staatlichen Akteure die Möglichkeit, ihnen gehörende Unternehmen nach Belieben der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle zu entziehen. Insoweit muss festgestellt werden, dass unternehmerische Strukturmaßnahmen dem GWB unterliegen, während allein genuin staatsorganisationsrechtliche Strukturmaßnahmen als inhaltlich hoheitliche Maßnahmen von der Fusionskontrolle ausgenommen sind.

32. Die bereits wiederholt von der Monopolkommission diskutierte **Bagatellmarktklausel** hat auch in diesem Berichtszeitraum wieder **für erhebliche Unsicherheiten gesorgt**. Nicht selten hängt die Anwendung der Fusionskontrollvorschriften von der Frage einer Zusammenrechnung der von den Beteiligten eines Zusammenschlussverfahrens in getrennten, doch benachbarten Märkten getätigten Umsätze ab, was in mehreren Fällen **zu teils sehr umfangreichen Rechtsstreitigkeiten** geführt hat. Die Monopolkommission analysiert die anerkannten Fallgruppen einer solchen Zusammenrechnung und stellt in Übereinstimmung mit dem Bundesgerichtshof fest, dass deren Voraussetzungen auch nach Jahrzehnten weder in der Praxis des Bundeskartellamtes noch in der wissenschaftlichen Diskussion hinreichend geklärt sind. Um diese Unsicherheiten zu reduzieren und zukünftig nutzlose und aufwendige Rechtsstreitigkeiten darüber zu vermeiden, **empfiehlt die Monopolkommission die Einführung einer gesetzlichen Zusammenrechnungsvorschrift**.

33. In der **Energiewirtschaft** sind anstelle der Integration von Stadtwerken durch die großen Versorger zunehmend Zusammenschlüsse und Kooperationen von kleineren Versorgern zu beobachten, insbesondere **Einkaufs- und Vertriebskooperationen**. Bei deren Würdigung sollten nach Auffassung der Monopolkommission die wettbewerblichen Wirkungen von Einkaufs- und Vertriebskooperationen **unterschieden** werden: **Während Einkaufskooperationen weitgehend unkritisch scheinen, können Vertriebskooperationen zu einer Beschränkung potenziellen Wettbewerbs führen**. Die Monopolkommission regt daher an, insoweit eine sehr genaue Abschätzung der Kooperationsmotive und -wirkungen vorzunehmen.

34. Die **europäische Fusionskontrolle** war im Berichtszeitraum 2008/2009 aufgrund der globalen Finanzkrise besonderen Anforderungen ausgesetzt. Aufkommenden Forderungen nach einer Absenkung der fusionskontrollrechtlichen Prüfungsstandards erteilte die Europäische Kommission erfreulicherweise schon früh eine Absage. Bei der Untersuchung von Einzelfällen reagierte sie allerdings flexibel, z.B. im Hinblick auf die Freistellung vom Vollzugsverbot. **In der Praxis der europäischen Fusionskontrolle sind – jedenfalls bisher – nur wenige unmittelbare Auswirkungen der Finanzkrise zu spüren**. Zum einen **sank die Zahl der Anmeldungen** in den Jahren 2008/2009 (606) im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum (758) um etwa 20 %. Zum Zweiten sind im Verhältnis zum letzten Berichtszeitraum deutlich mehr Anmeldungen zurückgenommen worden (21 statt 14). Ferner kam es in einigen Fällen zu sehr zügigen Entscheidungen der Europäischen Kommission, vornehmlich im Rahmen der ersten Verfahrensphase.

35. Eine **Absage erteilt die Monopolkommission Bestrebungen der Europäischen Kommission, die nationalen Fusionskontrollrechte zu harmonisieren**. Um das Ziel eines „level playing field“ zu erreichen, schlägt die Europäische Kommission die Anpassung der verschiedenen nationalen Re-

geln untereinander und im Verhältnis zur Fusionskontrollverordnung vor. Dieser Vorschlag bezieht sich in erster Linie auf Verfahrensfragen, umfasst aber auch materiell-rechtliche Aspekte. Nach Auffassung der Monopolkommission ist stattdessen eine Harmonisierung vonseiten der einzelnen Mitgliedstaaten vorzuziehen. In diesem Zusammenhang ist an die geplante Achte GWB-Novelle zu erinnern, bei der der deutsche Gesetzgeber unter anderem über eine Neujustierung der Aufgreifschwelle und über eine Anpassung der materiell-rechtlichen Kriterien der deutschen Fusionskontrolle entscheiden wird.

Arbeitsmarkt und Wettbewerb auf Produktmärkten

36. Die Monopolkommission hat sich mit den wettbewerblichen Auswirkungen des deutschen Tarifsystems auf die nachgelagerten Produktmärkte beschäftigt. Untersucht wurden zum einen die Auswirkungen, die von Allgemeinverbindlicherklärungen und der Festsetzung von Mindestlöhnen auf Produktmärkte ausgehen. Zum anderen hat die Monopolkommission das Phänomen der Spartengewerkschaften analysiert.

37. Mit Sorge sieht die Monopolkommission den immer stärker werdenden politischen Einfluss auf die Lohnfestlegung. Die Monopolkommission weist insoweit darauf hin, dass die **Allgemeinverbindlicherklärung gemäß Tarifvertragsgesetz und Arbeitnehmer-Entsendegesetz eine erhebliche staatliche Regelungskonkurrenz für die Tarifparteien** darstellt und somit zu einer **Schwächung der Tarifautonomie** führen kann. Die Monopolkommission spricht sich insbesondere aufgrund der Möglichkeit einer erheblichen Beschränkung des Produktmarktwettbewerbs sowie verfassungsrechtlicher Bedenken dagegen aus, dass bestehende Tarifverträge durch Rechtsverordnung verdrängt werden dürfen. Mindestlöhne sind indes auch deshalb ökonomisch nicht unproblematisch, weil sie erhebliche negative Auswirkungen auf den nachgelagerten Produktmarkt haben können. Die Monopolkommission erachtet die Anwendung der Allgemeinverbindlicherklärung für besonders problematisch bei eingeschränktem oder nicht vorhandenem Wettbewerb auf betroffenen Produktmärkten, bei geringer Nachfrageelastizität sowie differierenden Produktivitätsniveaus der Unternehmen eines betroffenen Produktmarktes. Die Allgemeinverbindlicherklärung ist dazu geeignet, dass produktivere Unternehmen hohe Tarifabschlüsse strategisch dazu nutzen, weniger produktive Unternehmen mittels eines Branchenmindestlohns wettbewerblich zu behindern. Allgemeinverbindlicherklärungen können so eine größere Unternehmenskonzentration auf dem betroffenen Produktmarkt bedingen.

38. Aufgrund der erheblichen wettbewerblichen Missbrauchsgefahr dieses Instruments befürwortet die Monopolkommission aus ordnungspolitischer Sicht eine **starke Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung** von Tarifverträgen. Auf jeden Fall sollte eine **Untersuchung absehbarer wettbewerblicher Folgen** von Allgemeinverbindlicherklärungen vor deren Anordnung stattfinden. Insoweit befürwortet die Monopolkommission, wie bereits in ihren beiden Post-Sondergutachten aus den Jahren 2007 und 2009 sowie in ihrem 2010 veröffentlichten Sondergutachten zur Unternehmensentflechtung, die geplante Implementierung eines generellen Stellungnahmerechts des Bundeskartellamtes im Gesetzgebungsverfahren. Die Ausübung eines solchen Rechts durch eine fachlich unabhängige und ausschließlich dem Wettbewerbsschutz verpflichtete Behörde würde die möglichen Auswirkungen auf den Produktmarkt transparenter machen und die Entscheidungsgrundlage erheblich verbessern. Die Monopolkommission geht davon aus, dass sich die Berücksichtigung wettbewerblicher Aspekte im Gesetzgebungsprozess positiv auswirken wird. Sie verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass derzeit bereits einer ganzen Reihe nationaler Wettbewerbsbehörden (z.B. in Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien) die Aufgabe einer wettbewerblichen Folgenabschätzung gesetzlich übertragen ist.

39. Problematisch vor dem Hintergrund der Tarifautonomie ist bei der Möglichkeit der Festsetzung von Mindestlöhnen nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz auch die Regelungskonkurrenz für die Tarifvertragsparteien. Dass es in einem Wirtschaftszweig eine geringe tarifliche Bindungsquote gibt, ist lediglich eine Ausprägung der Koalitionsfreiheit und nicht zwangsläufig reformbedürftig. Der Eingriff wird dadurch intensiviert, dass nicht nur die unterste Grenze der Entgelte in einem Wirtschaftszweig festgelegt wird, sondern dabei nach Art der Tätigkeit, Qualifikation der Arbeitnehmer und Regionen differenziert werden kann. Insofern fungiert der Mindestlohn nicht als generelle, einheitliche Existenzsicherung, sondern als „angemessener Lohn“ für die jeweilige Tätigkeit. Mittels eines Mindestlohns auf der Basis des Mindestarbeitsbedingungengesetzes wird eine Erhöhung der Arbeitskosten in dem jeweiligen Wirtschaftszweig bewirkt. Dies hat insbesondere für Newcomer eine Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Produktmarkt zur Folge. Dieses Instrument zielt insofern, genau wie das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung, auf eine Beschränkung des Lohn- und Produktwettbewerbs und ist aus wettbewerblicher Perspektive abzulehnen.

40. Die Monopolkommission sieht keinerlei Notwendigkeit für ein solches Konkurrenzkonstrukt zur Regelungsautonomie der Tarifvertragsparteien. Insbesondere ist die Verdrängung bereits bestehender Tarifverträge vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich gewährten positiven und negativen Koalitionsfreiheit abzulehnen. Die Monopolkommission befürwortet daher die **Abschaffung der Möglichkeit, Mindestarbeitsentgelte nach dem Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen festsetzen zu können.**

41. Erfolgreiche **Spartengewerkschaften** besitzen oftmals eine größere Verhandlungsmacht als eine große heterogene Einheitsgewerkschaft. Insofern ist es für verhandlungsstarke Berufsgruppen rational, separate Lohnverhandlungen mit dem Arbeitgeber bzw. dem Arbeitgeberverband zu führen. Es scheint kein Zufall zu sein, dass sich Spartengewerkschaften vornehmlich auf Märkten des Verkehrs- und Gesundheitssektors konzentrieren, also auf **Märkten, auf denen lange Zeit monopolartige Strukturen herrschten.** Auf Märkten mit subventionierten Unternehmen (etwa SPNV-Unternehmen) oder einer generellen Versicherungspflicht, wie der Krankenversicherungspflicht im Gesundheitssektor, taucht überdies das Problem auf, dass sich **höhere Löhne über höhere Subventionsforderungen oder höhere Krankenkassenbeiträge leicht überwälzen lassen.** In derartigen Bereichen der Daseinsvorsorge können also höhere Löhne gleichsam automatisch **einfach an schutzlose Dritte weitergereicht** werden. Zu befürchten sind darüber hinaus als Ergebnisse von Tarifpluralität Überbietungswettbewerbe diverser Konkurrenzgewerkschaften in den Verhandlungen, ein Dominoeffekt auf andere gewerkschaftlich vertretene Berufsgruppen sowie im Falle eines stärkeren Gewerkschaftswettbewerbs auf eine mögliche Zunahme der Streiks.

42. Wenngleich die resultierende Tarifpluralität mit Problemen verbunden ist, stellt aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Anwendung des Grundsatzes der Tarifeinheit einen höchst problematischen Eingriff in die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Koalitionsfreiheit dar. Aufgrund dieses grundrechtlichen Gebots konnte der richterrechtliche Grundsatz „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ nicht aufrechterhalten werden und es erfolgte höchstrichterlich eine Abkehr hiervon. **Dringliche Aufgabe des Gesetzgebers und der Arbeitsgerichtsbarkeit ist die Entwicklung von Instrumenten zur Einhegung der faktisch bereits wirksamen Tarifpluralität.** Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit muss mit den verfassungsrechtlich geschützten Interessen Dritter in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Die Monopolkommission kann nicht voraussehen, inwieweit sich die Problematik des Auftretens von Spartengewerkschaften zukünftig vermehrt zuspitzen wird. Sie äußert sich daher hinsichtlich möglicher Handlungsempfehlungen vorsichtig und hat für die Problematik der Spartengewerkschaften fünf verschiedene Vorschläge erörtert.

43. **Möglichkeit 1: Zeitlich synchronisierte Tarifverhandlungen.** Diese Lösung belässt den Tarifparteien ihre inhaltliche Unabhängigkeit und fordert eine zeitliche Koordination. Somit wird das Verhandeln einer starken Spartengewerkschaft zulasten einer anderen Gewerkschaft erschwert und Streikaktivitäten werden gebündelt, sodass zeitlich versetzte fortlaufende Streikaktivitäten verschiedener Gewerkschaften unterbunden werden. Für eine zeitliche Koordination von Tarifverhandlungen müssten auch die Laufzeiten der Tarifverträge einheitlich bzw. müsste das Ende der Tarifverträge identisch sein. Zumindest müsste solange eine Friedenspflicht für die eine Gewerkschaft gelten, wie der Tarifvertrag der anderen Gewerkschaft noch Gültigkeit hat. Positiv ist an diesem Instrument, dass die Eingriffsintensität in die Tarifautonomie nicht sehr stark ist. Allerdings ist der Erfolg einer zeitlichen Koordination von Tarifverhandlungen einzelner Gewerkschaften letztlich ungewiss.

44. **Möglichkeit 2: Kooperationspflichten** bedeuten einen stärkeren Eingriff in die Tarifautonomie als die zeitliche Koordination von Tarifverhandlungen. Im Falle verbindlicher Kooperationspflichten müssten sich alle beteiligten Gewerkschaften bereits im Vorfeld der Tarifverhandlungen bzw. während der Tarifverhandlungen untereinander auf gemeinsame Forderungen verständigen und am Ende auch einigen. Damit kann ebenfalls das Verhandeln einer starken Spartengewerkschaft zulasten einer anderen Gewerkschaft erschwert und Streikaktivitäten können gebündelt werden. Allerdings handelt es sich bei diesem Instrument um ein „Zwangskartell“, eine „Zwangstarifgemeinschaft“, sodass ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 GG wahrscheinlich ist. Auch bei diesem Instrument ist das Ergebnis ungewiss. Fraglich ist auch, welche Folgen an den Fall geknüpft werden sollten, dass es zu keiner Einigung zwischen den Tarifpartnern kommt.

45. **Möglichkeit 3: Umfassendes Aussperrungsrecht.** Hierbei wird dem Arbeitgeber die Möglichkeit gegeben, neben der Aussperrung von Gewerkschaftsmitgliedern und Außenseitern auch in anderen Gewerkschaften organisierte Arbeitnehmer aussperren zu dürfen. Dies ermöglicht einen großen Druck derjenigen auf die streikende Gewerkschaft, die aufgrund der Aussperrung keinen Lohnanspruch haben, von dem Arbeitskampf in keiner Weise profitieren und von ihrer Gewerkschaft keine Streikunterstützung erhalten. Positiv erscheint an diesem Instrument der deutliche Druck durch anders oder nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer auf die streikende Spartengewerkschaft. Grundsätzlich ist eine umfassende Aussperrung nach der (wenngleich umstrittenen) Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts bereits möglich. Kritisch einzuwenden ist indes, dass das Mittel der Aussperrung in der Praxis schon seit Längerem nicht mehr verwendet worden ist, da hiermit für den Arbeitgeber erhebliche finanzielle Risiken verbunden sind. Überdies wollen Arbeitgeber eine mögliche Solidarisierung verschiedener Gewerkschaften vermeiden. Ungeklärt ist auch, ob eine über den Kreis der Streikenden hinausgehende Aussperrung mit der arbeitsrechtlichen Friedenspflicht konfligiert.

46. **Möglichkeit 4: Zwingend vorzuschaltendes Schlichtungsverfahren.** Das mindert insbesondere die angesprochenen Probleme auf den Verkehrs- und Gesundheitsmärkten, auf denen nicht nur erhebliche Streikschäden auftreten, sondern Lohnzuwächse wie ein Automatismus durch höhere Subventionen und/oder Krankenkassenbeiträge aufgefangen werden können. Gestreikt werden darf gemäß dieser Handlungsempfehlung erst dann, wenn der Schlichtungsspruch gefallen und abgelehnt worden ist. Ein solches Schlichtungsverfahren erscheint besonders in Bereichen der Daseinsvorsorge sinnvoll, da hier eine außerordentliche Betroffenheit der Allgemeinheit herrscht, die aufgrund eines oft unvollständigen Wettbewerbs im öffentlichen Dienst häufig nicht auf andere Anbieter ausweichen kann. Umstritten ist allerdings, ob eine solche Änderung des Arbeitskampfrechts umsetzbar ist. Überdies dürfte auch die Beantwortung der Frage einer adäquaten Lohnforderung eine schwierige Aufgabe darstellen.

47. **Möglichkeit 5: Missbrauchsaufsicht.** Die Monopolkommission weist darauf hin, dass bereits heute nach – allerdings bestrittener – Auffassung die kartellrechtlichen Missbrauchsvorschriften die Erhebung und Durchsetzung grob unverhältnismäßiger Streikforderungen und Tarifabschlüsse verbieten. Anders als für das verwandte, doch bislang ineffektive arbeitsrechtliche Prinzip der Arbeitskämpfparität könnte für die Durchsetzung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbots auch die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig sein. Vor dem Hintergrund, dass die Besetzung von Arbeitsgerichten teilweise im Einvernehmen mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden erfolgt, kann eine solche Zuweisung an die auch sonst für die Beurteilung von Wettbewerbsfragen zuständigen Gerichte als sachangemessen erscheinen.

Perspektiven für mehr Wettbewerb und Effizienz in der gesetzlichen Krankenversicherung

48. Die Monopolkommission hat das System der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und die **Bedingungen für den Wettbewerb** zwischen gesetzlichen Krankenkassen untersucht. Festzustellen ist, dass einerseits bereits Grundlagen für ein aktives Wettbewerbsgeschehen in den vergangenen Jahren geschaffen wurden, andererseits jedoch an verschiedenen Stellen schwerwiegende Hindernisse für selbiges aufrechterhalten geblieben sind. Diese Hindernisse schränken die aktive Wettbewerbsentwicklung im System der gesetzlichen Krankenversicherung und ihre effizienzsteigernden Wirkungen jedoch ganz erheblich ein.

49. Durch Kollektivverträge in der ambulanten Versorgung kaufen die Kassen insbesondere die Leistungen niedergelassener Ärzte ein. Die Monopolkommission empfiehlt, die **Abrechnung der erbrachten Leistungen von den kassenärztlichen Vereinigungen auf die Krankenkassen zu verlagern**. Die Kassen sollten zudem das Recht erhalten, die Patienten über die abgerechneten Leistungen zu informieren. Auf diese Weise erhalten die Kassen wichtige Instrumente, um selbst auch die sachliche Korrektheit der Abrechnungen sicherzustellen.

50. Der **Schlüssel zu mehr Wettbewerb in der ärztlichen Versorgung findet sich in selektivvertraglichen Leistungsbereichen**. Mittels Selektivverträgen können Kassen einzelne Leistungserbringer oder Gruppen solcher unter Vertrag nehmen. Selektivverträge lassen den Kassen weitreichende Freiheiten, sowohl die Leistungserbringung als auch die Vergütung der Leistungen effizient zu organisieren. Die dadurch entstehende Heterogenität bei der Organisation des hoheitlichen Versorgungsauftrags führt dazu, dass sich die Kassen, die hierbei die besten Ideen entwickeln, am Markt durchsetzen können. Selektivverträge setzen gleichfalls Anreize aufseiten der Leistungserbringer, da diese nicht mehr einheitlich entlohnt werden, sondern im Wettbewerb um lukrative Verträge stehen. Ein besonders vielversprechender Bereich ist der der integrierten Versorgung. Dabei schließt die Kasse Verträge mit regionalen Netzwerken von Ärzten, Krankenhäusern und anderen Leistungserbringern, die entweder zur Behandlung spezifischer Indikationen oder zur Vollversorgung eines Patienten zusammenarbeiten. Durch die pauschale Vergütung der Versorgungsleistungen haben die Leistungserbringer **starke Anreize, eine optimal abgestimmte Versorgung des Patienten sicherzustellen. Im Innovationspotenzial von Integrationsverträgen liegt eine vielversprechende Chance, die Versorgung qualitativ zu verbessern und/oder Kosten zu senken.**

51. Für die **Entwicklung verschiedener selektivvertraglicher Leistungsbereiche** tun sich heute jedoch vor allem **zwei schwerwiegende Hürden** auf. Ein Problem betrifft die **zugelassene Vertragsstruktur**. In vielen Versorgungsformen, beispielsweise im Bereich der hausarztzentrierten Versorgung, ist eine Zusammenarbeit der Vertragspartner auf beiden Seiten ausdrücklich vorgesehen. Während eine begrenzte Kooperation – z.B. im Bereich der integrierten Versorgung – durchaus nutzenstiftend sein kann, kann eine unkontrollierte Zusammenarbeit hingegen zu einer Vermach-

tung beider Marktseiten führen. Auf diese Weise kann der Wettbewerb sowohl vonseiten der Kassen als auch vonseiten der Leistungserbringer unterlaufen werden und damit an Effektivität verlieren. Kooperationen in selektivvertraglichen Leistungsbereichen sind deshalb nicht pauschal zuzulassen, sondern nur, soweit sie den Wettbewerbszielen in der Versorgung nicht entgegenstehen. **Die Monopolkommission fordert deshalb, die gesetzliche Möglichkeit einer Kooperation der Vertragspartner zu streichen und damit klarzustellen, dass – wie in anderen Branchen – jede Form der Kooperation von Vertragspartnern nur im Rahmen der geltenden kartellrechtlichen Regelungen zulässig ist.**

52. Ein zweites, ganz grundsätzliches Problem für den Wettbewerb durch Selektivverträge ist das des **Budgetausgleichs**. Die Monopolkommission schlägt vor, die Bedingungen zur Budgetbereinigung zu standardisieren, um den Krankenkassen kalkulierbare Voraussetzungen für den Abschluss von Selektivverträgen in der ärztlichen Versorgung zu bieten.

53. Wirksamer Wettbewerb zwischen den Kassen setzt nach Auffassung der Monopolkommission voraus, dass die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung die relative Leistungsfähigkeit von Kassen und Versorgungstarifen auch am Beitrag für den Versicherungsschutz erkennen können. Die Monopolkommission ist deshalb der Ansicht, dass der **Preis ein unverzichtbarer Wettbewerbsparameter** ist, der den Kassen für das Angebot ihrer Versicherungsleistung vollumfänglich zur Verfügung stehen muss. Der Beitragssatz muss den Versicherten deshalb einen möglichst transparenten und einfachen Überblick über den Versicherungspreis zwischen verschiedenen Kassen und zwischen verschiedenen Tarifen ermöglichen. Das heutige Beitragssystem ist dazu jedoch nur bedingt geeignet.

54. Die Monopolkommission sieht in der Erhebung **einkommensunabhängiger Beiträge** ökonomische Vorteile gegeben. Allerdings erfordert die Umstellung auf vollständig einkommensunabhängige Beiträge zum einen erhebliche Steuertransfers für den Sozialausgleich, zum anderen ist der Verwaltungsaufwand dafür zu berücksichtigen. **Die Monopolkommission schlägt deshalb vor, sich zunächst auf die wettbewerblichen Vorteile eines einkommensunabhängigen Beitragsanteils zu konzentrieren.** Der heutige Zusatzbeitrag kann ebenso die wettbewerblichen Vorteile von Pauschalbeiträgen generieren. Dazu sind jedoch die Hindernisse aufzulösen, die sich aus der heutigen Regulierung der Beitragserhebung ergeben.

55. **Die Monopolkommission schlägt vor, die Zusatzbeiträge so zu gestalten, dass die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung bei der Wahl ihrer Krankenkasse und eines Versorgungstarifs nur noch einen einzigen Preis in Form des Zusatzbeitrags vergleichen müssen.** Dazu sollte der zusätzliche Arbeitnehmeranteil am allgemeinen Beitragssatz von 0,9 Prozentpunkten entfallen, um auf diese Weise den Wettbewerb über Zusatzbeiträge anzukurbeln und die intransparente Preisdifferenzierung zwischen unterschiedlichen Prämien, Zusatzbeiträgen und fehlenden Prämien oder Beiträgen aufzulösen. Die Überforderungsklausel, nach der ein Zusatzbeitrag nun 2 % der beitragspflichtigen Einnahmen eines Mitglieds nicht überschreiten darf, ist durch ein wettbewerbskonformes solidarisches Ausgleichssystem mit reduzierten Beiträgen zu ersetzen. Für jedes Mitglied einer Kasse, das zu dem reduzierten Beitrag versichert ist, sollte der Unterschiedsbetrag zum vollen Beitragssatz aus Steuermitteln aufgestockt werden.

56. **Als Rahmen für eine neue wettbewerbliche Ordnung in der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Wettbewerbsprozesse zudem vor Beschränkungen zu schützen. In anderen Märkten wird dieser Schutz durch das Wettbewerbsrecht gewährleistet. Im GKV-Bereich ist ein vergleichbarer Schutz des Wettbewerbs jedoch nicht ausreichend gegeben.** Dafür sind insbesondere drei Faktoren verantwortlich. Zum einen besteht sowohl nach europäischer als auch nach

deutscher Rechtsprechung Unklarheit darüber, inwieweit Krankenkassen unternehmerisch am Markt auftreten. Die Unternehmenseigenschaft der Krankenkassen ist jedoch Voraussetzung für die Anwendung des Wettbewerbsrechts. Ein zweites Problem betrifft die Bereichsausnahme des § 69 SGB V, wonach Teile der Rechtsbeziehungen zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern von der Anwendung des deutschen Wettbewerbsrechts ausgenommen werden. Drittens enthält das Sozialgesetzbuch V verschiedene Kooperationspflichten, die wettbewerblichen Aktivitäten der Krankenkassen entgegenstehen. Herauszustellen ist die Pflicht zur engen Zusammenarbeit gemäß § 4 Abs. 3 SGB V. Die Aufsichtsbehörden legen diese Pflichten so aus, dass es den Krankenkassen z.B. untersagt ist, sich zur Abgabe von Kündigungserklärungen bevollmächtigen zu lassen. Formalitäten eines Anbieterwechsels dürfen den Mitgliedern der Kassen somit nicht durch die Wettbewerber abgenommen werden, wie dies auf anderen Märkten der Fall ist. **Die Monopolkommission schlägt vor, die Vorgaben an ein Leitbild anzupassen, wonach ein wettbewerbliches Verhältnis der Kassen solange die Regel ist, wie der besondere Versorgungsauftrag der Kassen keine spezifischen Ausnahmen gebietet.**

57. Die Monopolkommission hält es weiterhin für wünschenswert, das Gesundheitssystem um ein **Element einer zwingenden Beteiligung von Patienten an den von ihnen verursachten Kosten** zu ergänzen. Dies erscheint notwendig, um eine kostenorientierte marktkonforme Entscheidungsfindung bei den Patienten zu ermöglichen. Demgegenüber treffen Patienten heute ihre Entscheidungen über die Inanspruchnahme von Behandlungsleistungen weitgehend unabhängig von Kostenerwägungen. Sofern eine geeignete Steuerungswirkung auf das Nachfrageverhalten der Patienten erzielt werden soll, sind **allgemein verpflichtende Eigenbeteiligungen**, in Form eines relativen Anteils an der Arztrechnung, ein geeignetes Instrument. **Für die Rechnungstellung sollten die Krankenkassen verantwortlich sein.** Die Monopolkommission weist ausdrücklich darauf hin, dass im Falle der Einführung von verpflichtenden Eigenbeteiligungen auch soziale Ausgleichssysteme notwendig werden, die den Anforderungen des Solidarprinzips für diesen Fall Rechnung tragen.

In eigener Sache

58. Das Kommissionsmitglied Peter-Michael Preusker ist mit Ablauf seiner zweiten Amtsperiode am 30. Juni 2010 aus der Monopolkommission ausgeschieden. An seine Stelle hat der Bundespräsident, auf Vorschlag der Bundesregierung, Dr. Thomas Nöcker berufen. Die Amtszeit des Kommissionsmitgliedes Prof. Dr. Justus Haucap endete ebenfalls am 30. Juni 2010; er ist auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten für eine zweite Amtszeit berufen worden. Die Amtszeiten der Kommissionsmitglieder Christiane zu Salm, Dr. Angelika Westerwelle und Prof. Dr. Daniel Zimmer enden am 30. Juni 2012.