

Pressemitteilung

Monopolkommission legt Hauptgutachten vor

Die Monopolkommission hat dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie ihr Zwanzigstes Hauptgutachten nach § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) übergeben. Das Gutachten trägt den Titel „**Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte**“.

Gegenstand der Berichterstattung sind

- die nach dem gesetzlichen Auftrag vorgesehenen Untersuchungen der **Unternehmenskonzentration** und der **kartellrechtlichen Entscheidungspraxis**.
- In jeweils kürzerer Form behandelt werden die Themen „**Google, Facebook und Co. - eine Herausforderung für die Wettbewerbspolitik**“, „**Kriminalisierung von Kartellrechtsverstößen**“, „**Neuere Entwicklungen im Energiebereich**“, „**Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten**“, „**Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe**“ sowie „**Datenzugang der Monopolkommission**“.
- In einem Sonderkapitel befasst sich die Monopolkommission mit **kommunaler Wirtschaftstätigkeit und dem zunehmenden Trend zur Rekommunalisierung**.
- Das ausführliche zweite Sonderkapitel dieses Hauptgutachtens behandelt das Thema „**Wettbewerb auf den Finanzmärkten**“.

Zu den Inhalten im Einzelnen:

Google, Facebook und Co. - eine Herausforderung für die Wettbewerbspolitik

Bedeutende Internetunternehmen wie Google, Facebook oder Amazon sind in der jüngeren Vergangenheit zunehmend zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden. Vermutet wird unter anderem, dass diese Unternehmen über ein hohes Maß an Marktmacht verfügen. Unbehagen löst in Teilen die **Fähigkeit aus, große Mengen an persönlichen Daten zu sammeln und zu verknüpfen**. Die Monopolkommission nähert sich diesen Problemen aus wettbewerbspolitischer Perspektive (*siehe auch getrennte Pressemitteilung*).

Neuere Entwicklungen im Energiebereich

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum eine Reform der Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in Angriff genommen. Diese Reform findet parallel zu einem EU-Beihilfeverfahren gegen das bisherige Förderregime statt. Die Monopolkommission würdigt die EEG-Reform als einen Schritt in die richtige Richtung und befürwortet eine zügige Umstellung auf das Ausschreibungsmodell, welches gegenüber dem derzeit geltenden Fördersystem fixer Einspeisetarife eine deutliche Verbesserung darstellt. Die Monopolkommission weist zudem auf beihilferechtliche Risiken hin, die sich zunehmend materialisieren. Sie wirbt vor diesem Hinter-

Monopolkommission

Heilsbachstraße 16 · 53123 Bonn · Tel +49 . 228 . 338882 -30 · vorsitzender@monopolkommission.bund.de

www.monopolkommission.de

grund erneut für die Weiterentwicklung des EEG im Sinne des von ihr vorgeschlagenen Quotenmodells.

Kriminalisierung von Kartellrechtsverstößen

Die angemessene Ausgestaltung des kartellrechtlichen Sanktionensystems bildet einen Schwerpunkt der aktuellen wettbewerbspolitischen Diskussion in Deutschland und Europa. Die Monopolkommission geht der Frage nach, ob es im Interesse einer verbesserten Kartellrechtsdurchsetzung empfehlenswert ist, **besonders schwerwiegende Verstöße gegen das Kartellrecht, sog. Hardcore-Kartelle, zu kriminalisieren**. Als erfolgversprechend sieht sie dabei vor allem die strafrechtliche Verfolgung der für die Bildung und Fortführung von Kartellen verantwortlichen natürlichen Personen an (*siehe auch getrennte Pressemitteilung*).


Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten

Der Wettbewerb auf den **Taximärkten** ist in Deutschland aufgrund vielerorts bestehender Konzessionsbeschränkungen sowie der generellen Vorgabe der Tarife durch die Behörden bislang nur unzureichend ausgeprägt. Die Analyse der Monopolkommission zeigt, dass die Regulierung in ihrer derzeitigen Form nicht mit der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes sowie einem notwendigen Verbraucherschutz zu rechtfertigen ist. Sie empfiehlt daher **die Aufhebung der Konzessionsbeschränkungen** sowie die **Ermöglichung eines Preiswettbewerbs**, zunächst in Form von Höchstpreisen. Zudem sollte die **Regulierung des Mietwagenverkehrs** angepasst werden (*siehe auch getrennte Pressemitteilung*).

Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe

In der **Kinder- und Jugendhilfe** ist mit dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und der Vorgabe, dass die Jugendhilfe durch eine Vielfalt von Trägern, Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist, das **Wettbewerbsprinzip bereits im Sozialgesetzbuch VIII angelegt**. Trotz erkennbarer Fortschritte in den letzten Jahren sieht die Monopolkommission weiteren Verbesserungsbedarf, um in Anbetracht begrenzter öffentlicher Finanzmittel und des gleichzeitig steigenden Bedarfs auch in Zukunft qualitativ hochwertige Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe kosteneffizient erbringen zu können. Hierzu sollten im Sinne einer wettbewerblichen Leistungserstellung **wettbewerbsverzerrende Steuerprivilegien und finanzielle Förderungen etablierter Anbieter abgebaut** und Beteiligungsmöglichkeiten in institutionellen Einrichtungen wie dem **Jugendhilfeausschuss** anbieterneutral ausgestaltet werden. Die Anwendung des Vergabe-, Beihilfe- und Kartellrechts sowie die Fortführung der Entgeltreform kann wichtige wettbewerbliche Impulse liefern.

Datenzugang der Monopolkommission

Ein Problem, das die Arbeitsfähigkeit der Monopolkommission anhaltend beeinträchtigt, resultiert aus der **Weigerung des Bundeskartellamts**, der Monopolkommission **im Rahmen ihres gesetzlichen Akteneinsichtsrechts umfassenden Zugang zu den dem Amt vorliegenden Einzeldaten**, z. B. zu Preisen und Mengen, zu gewähren. Zweck des Akteneinsichtsrechts ist es, die Monopolkommission in den Stand zu versetzen, ihre **gesetzlich festgelegten Aufgaben** zu erfüllen. Hierzu gehören insbesondere die umfassende Würdigung der Amtspraxis der Kartell-Monopolkommission 

behörden sowie die Stellungnahme zu sonstigen wettbewerbspolitischen Fragestellungen. In diesem Rahmen ist das **gesetzlich verankerte Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission lückenlos**. Die zunehmende Ökonomisierung auf der Ebene der Kartellrechtsanwendung durch das Bundeskartellamt macht es notwendig, dass der Monopolkommission für ihre eigene Arbeit die beim Amt vorliegenden Daten zur Verfügung gestellt werden. Nur so kann die Monopolkommission die ökonomische Argumentation des Amtes mittels eigener Analysen evaluieren und eigene empirische Untersuchungen zu weitergehenden wettbewerblichen Fragestellungen auf Basis ihres gesetzlichen Auftrags durchführen. Es kann nicht im Interesse der Bundesregierung und der gesetzgebenden Körperschaften, welche die Monopolkommission berät, liegen, dass die Möglichkeiten der Kommission soweit beschnitten werden, dass sie einen **wesentlichen Teil ihrer Aufgaben nur noch eingeschränkt erfüllen kann**. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie könnte als oberste Bundesbehörde in dieser Hinsicht für eine rasche Klärung sorgen. Für den Fall, dass eine gesetzliche Klarstellung für vorzugswürdig gehalten wird, unterbreitet die Monopolkommission einen entsprechenden Gesetzesvorschlag.

Unternehmenskonzentration

Die Berichterstattung über die **Konzentration und Verflechtung von Großunternehmen** nach § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB basiert auf den nach dem Merkmal der inländischen Wertschöpfung abgegrenzten 100 größten Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche in der Bundesrepublik Deutschland. Die Untersuchungen deuten hier auf eine **tendenziell abnehmende Konzentration** hin. Der Anteil der betrachteten Großunternehmen an der inländischen Wertschöpfung aller Unternehmen sank zwischen den Jahren 2010 und 2012 auf 16,0 Prozent. Im Jahr 2000 lag dieser noch bei 20,1 Prozent. Der Anteil der „100 größten Arbeitgeber“ an den inländischen Beschäftigungsverhältnissen betrug im Jahr 2012 13,6 Prozent. Feststellbar ist, dass sich der seit dem Jahr 1996 laufende Auflösungsprozess des Netzwerks aus personellen Unternehmensverbindungen über Mehrfachmandatsträger und Verbindungen über Minderheitsbeteiligungen unter den „100 Größten“ fortsetzt.

Ergänzend zur Untersuchung der Konzentration und Verflechtung deutscher Großunternehmen hat die Monopolkommission ihre im Achtzehnten Hauptgutachten begonnene Analyse **personeller Unternehmensverflechtungen** über Mehrfachmandatsträger in und zwischen den EU-15 Mitgliedstaaten sowie Norwegen und der Schweiz fortgesetzt und um **kapitalmäßige Verflechtungen** ergänzt. Insgesamt wurden 5.370 börsennotierte Unternehmen für den Zeitraum 2005 bis 2011 untersucht. Im Berichtsjahr 2011 waren im Durchschnitt 57,4 Prozent der Unternehmen mit mindestens einem weiteren Unternehmen über Mehrfachmandatsträger personell verflochten. Deutlich niedriger fällt der durchschnittliche Verflechtungsgrad über Minderheitsbeteiligungen aus: so sind lediglich 17 Prozent der beobachteten Unternehmen kapitalmäßig verflochten.

Kartellrechtliche Entscheidungspraxis

Die wichtigste Neuerung für die deutsche Fusionskontrolle war die **Einführung des SIEC-Test als Untersagungskriterium**. Der SIEC-Test löst den vorher geltenden Marktbeherrschungstest ab, gleichwohl bleibt das Entstehen oder die Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung als Regelbeispiel für die erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs erhalten. Das Bundeskartellamt hat im Berichtszeitraum der Monopolkommission nur wenige Fälle nach neuem Recht geprüft. Dabei blieb die Prüfung einer marktbeherrschenden Stellung vorrangig. Den sogenannten Lückenfall, bei dem eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs zu konsta-

tieren ist, ohne dass eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt würde, hat es in der nationalen Kartellrechtspraxis bisher nicht gegeben.

Wichtige fusionskontrollrechtliche Entscheidungen gab es in der **Kabelnetzbranche**. Strittig ist dort weiterhin die sachliche und räumliche Marktabgrenzung, die aus Sicht der Monopolkommission stärker an die sich abzeichnenden Strukturveränderungen des Marktes anzupassen ist. Anders als das Oberlandesgericht Düsseldorf hält die Monopolkommission die Einräumung von Sonderkündigungsrechten als Nebenbestimmung einer Freigabeentscheidung unter bestimmten Voraussetzungen für ausreichend, die negativen Wettbewerbswirkungen eines Zusammenschlusses von Kabelnetzbetreibern zu kompensieren.

Eine wesentliche Entwicklung in der **europäischen Fusionskontrollpraxis** betrifft die stärkere Einbindung theoretischer und empirischer Analysen – sogenannter quantitativer Analysen – in die fusionskontrollrechtliche Entscheidungsfindung. Eine weitere wichtige Entwicklung betrifft das zunehmende Vorbringen von **Effizienzerwägungen** seitens der Zusammenschlussparteien; allerdings hat der Effizienzeinwand in keinem Fall dazu geführt, dass ernsthafte Wettbewerbsbedenken der Europäischen Kommission vollständig ausgeräumt werden konnten. Während im letzten Berichtszeitraum lediglich ein Vorhaben nach Art. 8 Abs. 3 FKVO verboten worden war, sprach die Europäische Kommission in den Jahren 2012 und 2013 drei Untersagungen aus.

Die Europäische Kommission verfolgte im Berichtszeitraum zwei wichtige legislative Projekte. Zum einen hat sie im Dezember 2013 ein **Paket zur Vereinfachung des Fusionskontrollverfahrens** angenommen. Zum zweiten strebt die Europäische Kommission eine Regelung an, mit der ihre **Zuständigkeit auf Minderheitsbeteiligungen ohne Kontrollerwerb erweitert** wird. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte eine entsprechende Regelung einerseits sicherstellen, dass sämtliche wettbewerblich bedenklichen Fälle aufgegriffen werden können. Andererseits ist sie so zu gestalten, dass die zusätzliche bürokratische Belastung für Unternehmen und Wettbewerbsbehörden möglichst gering ist, keine Überregulierung erfolgt sowie ein hohes Maß an Rechtssicherheit auch in Zukunft bestehen bleibt.

Die **Würdigung der Kartellverfolgungspraxis** des Bundeskartellamts ist einer der Schwerpunkte dieses Hauptgutachtens. Diskutiert werden wichtige Kartellfälle aus den Bereichen Drogerieartikel, Schienen und Weichen, Baustoffe sowie Medien. Die Monopolkommission würdigt ferner die zum Teil kontroverse **Verfahrenspraxis im Bereich des Internetvertriebs**. Sie analysiert zudem die Kartellrechtsanwendung in Bereichen des **geistigen Eigentums**. Die Monopolkommission mahnt erneut eine **Reform des Bußgeld- und Ordnungswidrigkeitenrechts** an und nimmt zu der neuen **Richtlinie zu Schadenersatzklagen** Stellung. Als problematisch sieht sie die zögerliche **Durchsetzung der Wettbewerbsregeln im Bereich der Krankenversicherung** an.

Kommunale Wirtschaftstätigkeit und der Trend zur Rekommunalisierung

Vielerorts zeigen sich Bestrebungen der Kommunen, die eigene wirtschaftliche Betätigung auf Bereiche auszuweiten, die bisher privatwirtschaftlich organisiert sind. Die Monopolkommission untersucht die ökonomischen Auswirkungen **kommunaler Wirtschaftstätigkeit** in den Bereichen Wasserversorgung, Energiewirtschaft, Telekommunikation und Abfallentsorgung und kommt dabei zu differenzierten Handlungsempfehlungen (*siehe auch getrennte Pressemitteilung*).

Wettbewerb auf den Finanzmärkten

Im Mittelpunkt der Analyse der Wettbewerbsverhältnisse auf den Finanzmärkten stehen die Bankenmärkte. Untersucht werden **systemische Wettbewerbsverzerrungen** zugunsten von Banken und Schattenbanken, die durch implizite Staatsgarantien verursacht werden, **strukturelle Wettbewerbsverzerrungen** zugunsten einzelner Bankengruppen im deutschen Drei-Säulen-Modell sowie aktuelle **Wettbewerbsprobleme** auf der Ebene **von Finanzprodukten und -transaktionen** (*siehe auch getrennte Pressemitteilung*).

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Hauptgutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung im Zweijahresrhythmus würdigt. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Daniel Zimmer von der Universität Bonn.