

Pressemitteilung

1. Die Monopolkommission hat dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ihr Fünfzehntes Hauptgutachten gemäß § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für den Berichtszeitraum 2002/2003 überreicht. Das Gutachten trägt den Titel "**Wettbewerbspolitik im Schatten 'Nationaler Champions'**".

2. Neben den vom Gesetz geforderten Ausführungen zum **Stand und zur Entwicklung der Unternehmenskonzentration und zur Entscheidungspraxis des Bundeskartellamts** enthält das Gutachten ein **Einleitungskapitel zu aktuellen Problemen der Wirtschaftspolitik** und zwei Sonderkapitel, zur Förderung des **Wettbewerbs im Markt für freiwillige kapitalgedeckte Altersvorsorge** und zur **Wettbewerbsentwicklung in der deutschen Stromwirtschaft**.

Im Kapitel "Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik" setzt die Monopolkommission sich kritisch mit dem Verhältnis von **Wettbewerbspolitik und Industriepolitik** und mit der Förderung "nationaler Champions" auseinander. Anknüpfend an ihre verschiedenen Sondergutachten im Berichtszeitraum befasst sie sich ferner mit Wettbewerbsentwicklungen bei **Telekommunikation und Post**, Wettbewerbsanforderungen in der **Kreislauf- und Abfallwirtschaft** sowie der erfolgten **Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG)** und der anstehenden **Novellierung des GWB**. In letzterem Zusammenhang diskutiert sie auch den Umgang mit dem Instrument der **Ministererlaubnis** und die Frage, ob das **Aufgreifkriterium in der Fusionskontrolle** entsprechend der Änderung der europäischen Fusionskontrollverordnung verändert werden sollte. Schließlich befasst sich die Monopolkommission mit der erfolgten Novellierung der Handwerksordnung. Den Abschluss der aktuellen Diskussion bildet einmal mehr der Bericht über Fortschritte und vergebene Chancen bei der **Weiterentwicklung der Konzentrationsstatistik**.

Wettbewerbspolitik und Industriepolitik

3. Die Monopolkommission wendet sich gegen die Politik der Förderung "nationaler Champions". Die für eine solche Politik gegebenen Begründungen sind nach Auffassung der Kommission teils falsch, teils unrealistisch. **Falsch** ist die Vorstellung, die staatliche Begünstigung "nationaler Champions" stärke die **Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft** insgesamt. Im Wettbewerb stehen nicht Volkswirtschaften, sondern Unternehmen und Unternehmer. Die Formel von der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft verstellt den Blick dafür, dass die deutschen Unternehmen selbst in den heimischen Arbeitsmärkten im Wettbewerb miteinander stehen, auch dafür, dass der internationale Tausch von Gütern und Dienstleistungen auf einem Quid-pro-Quo beruht, bei dem ein Verkaufserfolg deutscher Unternehmen bei Autos oder Logistikleistungen notwendigerweise einhergeht mit einem Verkaufserfolg ausländischer Unternehmen bei den Dingen, die wir im Gegenzug importieren. Die Förderung eines "nationalen Champions" in einem Bereich, z.B. der Post als Logistikunternehmen bewirkt aufgrund der Reaktionen der Preise in heimischen und internationalen Input-, Output- und Währungsmärkten notwendigerweise eine Belastung der Wettbewerbsfähigkeit anderer Unternehmen, auch wenn der Politiker diesen Zusammenhang nicht wahrnimmt.

Es gibt auch keinen Wettbewerb der Volkswirtschaften in dem Sinn, dass Wachstum und Dynamik anderer Volkswirtschaften zu Lasten der deutschen gehen. Wachstum und Dynamik anderer Volkswirtschaften beeinflussen die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung, doch die Entwicklung

des Lebensstandards in Deutschland wird weitgehend durch Innovationen, Produktivitätsentwicklung, staatliche Infrastrukturleistungen und fiskalische Belastungen in Deutschland selbst bestimmt.

4. **Unrealistisch** ist die Vorstellung, die staatliche Förderung "nationaler Champions" könne der deutschen Volkswirtschaft dadurch nutzen, dass deutsche Unternehmen in bestimmten Märkten **weltweit Marktmacht** erringen und Monopol- oder Oligopolgewinne erzielen. Theoretisch ist diese Möglichkeit nicht auszuschließen, doch sind die Bedingungen für den Erfolg einer solchen Politik sehr speziell und in der Realität kaum zu überprüfen. Die Erfahrungen anderer Länder sind auch nicht ermutigend. Im Falle Frankreichs steht das mediale Selbstbewusstsein der Industriepolitiker in keinem Verhältnis zu den Milliarden, die auf die Schwerindustrie in den fünfziger Jahren oder die Computerindustrie und die Concorde in den sechziger und siebziger Jahren verschwendet wurden. Auch der Airbus ist nur dann als Erfolg zu betrachten, wenn man von einer Verzinsung der über Jahrzehnte aufgewandten Mittel absieht. Für Japan, das in der Vergangenheit als Beispiel erfolgreicher Industriepolitik angesehen wurde, zeigen neuere Untersuchungen, dass Innovationen und internationale Wettbewerbserfolge vor allem in den Sektoren erzielt wurden, die sich gegen die wettbewerbshemmenden Interventionen des MITI gewehrt haben.

Der empirische Befund entspricht der Einschätzung, dass die Entwicklung neuer Angebote und neuer Technologien auf den Wettbewerb als Entdeckungsmechanismus angewiesen ist. Der Staat kann dies nicht ersetzen. Das Versagen der staatlichen Telekommunikationsmonopole bei der Entwicklung netzgebundener Datenkommunikation (Internet) zeigt dies sehr deutlich. Staatliche Industriepolitik kümmert sich weniger um die Entwicklung von Zukunftsindustrien als vielmehr um den Erhalt von Industriesektoren der Vergangenheit, deren Nutznießer im politischen Prozess in der Regel über eine ungleich stärkere Lobby verfügen.

5. Von großer Bedeutung ist die Stellung Deutschlands im **Standortwettbewerb um Unternehmenssitze**. Beispiele wie Höchst/Rhône-Poulenc (Aventis) oder Mannesmann/Vodafone lassen vermuten, dass dieser Wettbewerb an Intensität zugenommen hat. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands – bzw. seiner Teilgebietskörperschaften – wird bestimmt durch die Gesamtheit der Bedingungen, die das Gemeinwesen den Unternehmen "anbietet", von der Rechtsordnung über die administrative Infrastruktur bis zur Besteuerung und zum Angebot an öffentlichen Gütern. Industriepolitik kann hier nur wenig beitragen; die im internationalen Vergleich geringe Börsennotierung deutscher Unternehmen hat weniger mit der Fusionskontrolle als mit der Unterentwicklung der deutschen Aktienmärkte und den dafür maßgeblichen aktionärsunfreundlichen Governance-Strukturen zu tun.

Bei der Regulierung des "Marktes für Unternehmenskontrolle" muss eine Wirtschaftspolitik, die über den Tag hinausgeht, dafür sorgen, dass genügend Raum für neue Unternehmen bleibt. Dabei ist dem Gesamtzusammenhang von Aktienrecht und Börsenwesen einerseits und der Verfügbarkeit von Anteilsfinanzierungen für neue Unternehmen andererseits Rechnung zu tragen. Erfolgsträchtige neue Investitionen werden nicht nur dadurch ermöglicht, dass bestehende Großkonzerne ihre Gewinne im Unternehmen halten und reinvestieren, sondern auch dadurch, dass Bargeld aus den Großkonzernen herausfließt und dass die Kapitalmärkte im Vertrauen auf die Aktionärsfreundlichkeit und Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen die Mittel in neue Unternehmen investieren.

Telekommunikation und Post

6. In ihrem Sondergutachten zur Funktionsfähigkeit des **Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten** im Dezember 2003 hatte die Monopolkommission festgestellt, dass die Wettbewerbsentwicklung bei den Festnetzgesprächen positiv verlaufen ist. Allerdings hat der Wettbewerb bei den Ortsgesprächen bisher nicht die Intensität erreicht, dass auf eine präventive Regulierung der Endkundenentgelte verzichtet werden könnte. Nach wie vor gibt es keinen nennenswerten Wettbewerb bei den Teilnehmeranschlüssen und die Wettbewerber sind weiterhin in großem Umfang auf die Vorleistungen der Deutschen Telekom AG angewiesen. Im Mobilfunkbereich hatte die Kom-

mission ihre frühere Empfehlung für eine Ex-ante-Regulierung der Terminierungsentgelte bekräftigt.

7. In einem weiteren Sondergutachten im Januar 2004 hatte sich die Monopolkommission zur Novellierung des **Telekommunikationsgesetzes** geäußert. Das zwischenzeitlich verabschiedete Gesetz sieht erhebliche materielle Änderungen des Ordnungsrahmens vor, die nach Auffassung der Monopolkommission über das hinausgehen, was europarechtlich geboten ist, die innere Widersprüche aufweisen und das Risiko mit sich bringen, dass neu geschaffene Rechtsunsicherheit den Wettbewerb im Telekommunikationsbereich erheblich belastet.

8. In ihrem Sondergutachten vom Dezember 2003 hatte die Monopolkommission auch die **Zementierung des Postmonopols** kritisiert. Sie begrüßt die seither ergangene Entscheidung des Deutschen Patent- und Markenamtes zur Missbräuchlichkeit des Antrags auf Schutz des runden Tagesstempels als Marke der Deutschen Post AG.

Kreislauf- und Abfallwirtschaft

9. In einem Sondergutachten vom Frühjahr 2003 hatte die Monopolkommission die Beseitigung von Wettbewerbshemmnissen im Bereich der Kreislauf- und Abfallwirtschaft gefordert. Diese Forderung war insbesondere von Vertretern der kommunalen Entsorgungswirtschaft kritisiert worden. In Auseinandersetzung mit den dabei vorgebrachten Argumenten bekräftigt die Monopolkommission ihre Empfehlungen zu einer weitgehenden Liberalisierung.

Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

10. Im April 2004 hatte die Monopolkommission in zwei Sondergutachten zum Referentenentwurf für eine Novellierung des GWB Stellung genommen. Beim **allgemeinen Wettbewerbsrecht** hatte sie dem im Entwurf vorgesehenen Übergang zum Legalausnahmesystem mit Bedenken zugestimmt. Der damit verbundenen Abnahme der behördlichen Kontrolltätigkeit sollte der Gesetzgeber eine Stärkung der privaten Rechtsverfolgung entgegensetzen. Die Monopolkommission sprach sich daher unter anderem für eine umfassende Klagebefugnis der Verbraucher und Verbraucherverbände sowie – zur Abschreckung von Kartellsündern – eine Anspruchsberechtigung auf zweifachen Schadensersatz für einen Geschädigten aus. Der Ende Mai verabschiedete Regierungsentwurf fällt diesbezüglich etwas schwächer aus als der Referentenentwurf. Demgegenüber bekräftigt die Monopolkommission ihre früheren Empfehlungen.

11. Im Bereich der **Fusionskontrolle** sieht der Regierungsentwurf eine **Einschränkung des vorläufigen Rechtsschutzes für Drittbetroffene** vor. Diese wird von der Monopolkommission mit allem Nachdruck abgelehnt. Ohne die Möglichkeit, vorläufigen Rechtsschutz zu erhalten würde der Drittrechtsschutz in der Fusionskontrolle praktisch lahm gelegt; Übereinkünfte von Zusammenschlusspartnern und Kartellbehörden wären de facto der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Die Begründung der Bundesregierung, man müsse dem Missbrauch des vorläufigen Rechtsschutzes vorbeugen, überzeugt nicht, da die Gerichte einen vorläufigen Rechtsschutz nur dann gewähren, wenn sie den Einspruch selbst in der Sache für aussichtsreich halten.

12. Im Bereich der **Pressefusionskontrolle** spricht sich die Monopolkommission weiterhin entschieden gegen die Einführung eines Ausnahmetatbestands für Pressefusionen aus. Sie wendet sich auch gegen die Absicht, Anzeigenkooperationen ohne weitere Vorbedingungen vom Kartellrecht freizustellen. Die Grundkonzeption des Entwurfs, den Zeitungsverlegern in Abweichung von allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Prinzipien die Möglichkeit zur Erzielung von Kartell- oder Monopolgewinnen bei Anzeigenkunden zu geben, um Vielfalt und Qualität bestehender redaktioneller Angebote zu erhalten, ist nach Auffassung der Monopolkommission abzulehnen. Die Einräumung von Sonderprivilegien in Form von Ausnahmen von allgemein verbindlichen Regeln im Gegenzug zu bestimmten, politisch gewünschten Leistungen schafft einen fatalen Präzedenzfall, der geeignet

ist, die Begehrlichkeit anderer Branchen zu wecken. Die Bemessung der im Markt zu erzielenden Einkommen aufgrund staatlich gesetzter Monopolmacht anstelle von im Wettbewerb erbrachten Leistungen überfordert das politische System und stellt die Legitimität der Wirtschaftsordnung In Frage. Im Übrigen hält die Kommission schon die Grundkonzeption des vorgesehenen Modells nicht für geeignet, die publizistische Vielfalt – wie beabsichtigt – zu erhalten. Sie erwartet vielmehr eine Ausdünnung der publizistischen Vielfalt sowie einen deutlichen Rückgang von Beschäftigungsmöglichkeiten für Journalisten.

Im Vergleich des Regierungsentwurfs mit dem Referentenentwurf ist zu begrüßen, dass der Ausnahmetatbestand auf den Bereich der Zeitungen beschränkt wird und an eine Erforderlichkeitsprüfung geknüpft wird. Die damit zusammenhängenden Vermutungskriterien sind jedoch ungeeignet, tatsächlich notleidende Zeitungen zu identifizieren. Die "Missbrauchsklausel", die eine wiederholte Anwendung des Ausnahmetatbestands auf räumlich benachbarten Märkten verhindern soll, ist inhaltlich zu unbestimmt, als dass man konkrete Erwartungen an ihre Wirkung knüpfen könnte.

Dass eine inhaltliche Kontrolle des Erhalts publizistischer Vielfalt durch das Bundeskartellamt nicht mehr vorgesehen ist, ist zu begrüßen. Dadurch wird der Möglichkeit einer Verletzung des grundgesetzlichen Zensurverbots vorgebeugt. Jedoch sind die im Regierungsentwurf genannten formalen Auflagen nicht geeignet, den Erhalt redaktionell selbständiger Einheiten zu sichern. Im Spannungsverhältnis von Verfassungswidrigkeit und Wirkungslosigkeit vielfaltsichernder Auflagen hat sich der Regierungsentwurf für die Wirkungslosigkeit entschieden. Im Ergebnis wird das Wettbewerbsprinzip im Zeitungsbereich aufgegeben, ohne dass die publizistische Vielfalt gewahrt wird.

Ministererlaubnisverfahren

13. In den Ministererlaubnisfällen E.ON/Ruhrgas und Holtzbrinck/Berliner Verlag hatte sich die Monopolkommission jeweils in zwei Sondergutachten gegen die Erteilung der Ministererlaubnis gewandt. Im Fall Holtzbrinck/Berliner Verlag versuchten die Antragsteller, das Abstraktum Pressevielfalt zur Grundlage einer Existenzgarantie für ein einzelnes Unternehmen zu machen. Nach Auffassung der Monopolkommission ist dies abzulehnen.

Vor der Entscheidung des Ministers im Falle Holtzbrinck/Berliner Verlag hatten die Antragsteller ihren Antrag zurückgezogen und den Tagesspiegel an Herrn Pierre Gerckens veräußert. Im Ministererlaubnisverfahren hatten sie ausgeführt, der Tagesspiegel sei als eigenständiges Unternehmen wirtschaftlich nicht zu führen. Unterstellt man, die spätere Aussage, Herr Gerckens werde den Tagesspiegel eigenständig führen, trifft zu, dann hätten die Antragsteller mit einem sachlich falschen Vortrag ein Verfahren geführt und erhebliche Ressourcen der öffentlichen Hand in Anspruch genommen, um nach neun Monaten von einem Tag auf den anderen zu einer anderen Einschätzung der Lage des Tagesspiegels zu gelangen. Ein solches Vorgehen ist kaum anders als "missbräuchlich" zu bezeichnen.

Novellierung der Handwerksordnung

14. Die Monopolkommission begrüßt die durch zwei Ende 2003 verabschiedete Gesetze vorgenommene Novellierung der Handwerksordnung mit der Beschränkung des Meisterzwangs von früher 94 auf nunmehr 41 Handwerke, der Erleichterung des Marktzugangs im meisterpflichtigen Handwerk für Altgesellen und der Erleichterung der selbständigen Ausführung einfacher handwerklicher Tätigkeiten. Sie sieht darin einen wichtigen ersten Schritt zur Liberalisierung des Marktzutritts im Handwerk und bedauert, dass der Einspruch des Bundesrats die von der Bundesregierung zunächst angestrebte weitergehende Liberalisierung verhindert hat. Von der Freigabe sind 90 % der bisherigen Meisterbetriebe nicht betroffen.

Während die Beschränkung der Berufsfreiheit in der Vergangenheit mit dem Gemeinschaftsgut der Qualitätssicherung begründet wurde, stellt der Gesetzgeber nunmehr auf die "Gefahrengeneigtheit" und die "Ausbildungsleistung" ab. Damit wird erneut die Frage nach der verfassungsrechtlichen

Reichweite und Zulässigkeit der Beschränkungen aufgeworfen. Die Monopolkommission spricht sich weiterhin für eine gänzliche Abschaffung des Meisterzwangs als Marktzugangsvoraussetzung aus. Eine Sonderstellung des Handwerks ist auch nicht durch eine Gefahrenabwehr stichhaltig zu begründen.

Untersagungskriterium in der Fusionskontrolle

15. Die novellierte europäische Fusionskontrollverordnung, die am 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist, enthält ein neues materielles Untersagungskriterium (SIEC-Test). Dies ist Teil eines "more economic approach" in der Fusionskontrolle, der sich bereits in den inzwischen veröffentlichten Leitlinien zur Beurteilung horizontaler Fusionen zeigt. Kürzlich wurde ein Diskussionspapier des Bundeswirtschaftsministerium zum SIEC-Test versandt und es deutet vieles darauf hin, dass an eine Einführung in das deutsche Recht bereits mit der kommenden Siebten GWB-Novelle gedacht wird.

Die Monopolkommission befürwortet das Vorhaben, die europäische Fusionskontrolle stärker auf ökonomische Analysen zu stützen und hält dies auch in der deutschen Fusionskontrolle für wünschenswert. Die Kommission empfiehlt, die ökonomische Kompetenz des Bundeskartellamts personell zu stärken. Sie rät aber davon ab, den SIEC-Test bereits jetzt vor einer grundlegenden Diskussion in das deutsche Recht einzuführen.

Konzentrationsberichterstattung

16. Die Monopolkommission hatte seit langem kritisiert, dass die Vernachlässigung von Konzern- und Gruppenbildungen in der amtlichen Statistik die Unternehmenskonzentration in der Wirtschaft systematisch und teilweise erheblich unterschätzt. Mit der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Novellierung des GWB sollten die Monopolkommission und das Statistische Bundesamt unter Einbeziehung von privaten Datenbanken Konzern- und Gruppenbildungen in die Konzentrationsuntersuchungen einbeziehen. Das Statistische Bundesamt hatte diese gesetzliche Vorschrift zunächst nicht vollzogen, so dass im vorangehenden, Mitte 2002 vorgelegten Vierzehnten Hauptgutachten keine empirischen Ergebnisse vorgelegt werden konnten. Auf Initiative der Statistischen Ämter der Länder wurde seither in Zusammenarbeit mit der Monopolkommission ein Konzept entwickelt, die von der Monopolkommission ermittelten Angaben zur Gruppenbildung der Unternehmen mit den Angaben der amtlichen Statistik zu verbinden.

17. Die ersten Untersuchungen betreffen das Verarbeitende Gewerbe (einschließlich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden). Die empirischen Befunde zeigen, dass von rund 38.000 Unternehmen mit jeweils 20 und mehr Beschäftigten in diesem Bereich nahezu die Hälfte (46 %) der Unternehmen einer Unternehmensgruppe angehören. Diese umfassen die jeweils größten Unternehmen: Nahezu drei Viertel aller Beschäftigten (73,5 %) und vier Fünftel (81,8 %) aller Umsätze im Verarbeitenden Gewerbe entfallen auf kontrollierte gruppenzugehörige Unternehmen. Dementsprechend beträgt der **Konzentrationsgrad** (gemessen am Herfindahl-Index) unter Berücksichtigung der Gruppenbildung der Unternehmen und Anbieter in einigen Wirtschaftsbereichen das **Zwei- bis Dreifache der bisherigen amtlichen Angaben**. Zu diesen Bereichen gehören z.B. die Metallherzeugung und -bearbeitung, das Verlags- und Druckgewerbe, die Verarbeitung von Glas, Keramik sowie von Steinen und Erden. Auch in diesem Zusammenhang zeigt sich, dass an der Gruppenbildung vor allem größere Unternehmen beteiligt sind und daher der Umsatzanteil der jeweils größten wirtschaftlichen Einheiten in einem Wirtschafts- und Güterbereich steigt.

18. Für Kapitel I ihres Gutachtens hatte die Monopolkommission eine grundlegende wettbewerbspolitische Bewertung des empirischen Befundes für die rund 17.000 oder 46 % gruppenzugehörigen Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe vorgesehen. Die Leitung des Statistischen Bundesamtes hat die dazu erforderliche Untersuchung aus rechtlich und sachlich nicht nachzuvollziehenden Gründen verhindert. Die Monopolkommission schlägt daher dem Gesetzgeber vor, die Verpflich-

tung des Statistischen Bundesamtes zur Kooperation mit der Monopolkommission so konkret zu fassen, dass entsprechende Blockaden in Zukunft ausgeschlossen sind.

19. Die Monopolkommission hat sich auch wieder mit den **100 größten Unternehmen** in Deutschland befasst. Deren Wertschöpfung betrug im Jahre 2002 240 Mrd. €; das bedeutet gegenüber 2000 einen Rückgang von 12,2 %. Dagegen erhöhte sich die Wertschöpfung aller Unternehmen in diesem Zeitraum um 3,8 %. Die Verringerung des Anteils der Großunternehmen an der gesamten Nettowertschöpfung ist insbesondere auf die schwache Entwicklung der Wertschöpfung der 40 größten Unternehmen zurückzuführen. Legt man das Geschäftsvolumen der jeweils branchengrößten Unternehmen zugrunde, so übertrafen lediglich die zehn größten Unternehmen des Handels (mit 7,5 % Umsatzwachstum) und diejenigen des Versicherungsgewerbes (mit einem Beitragswachstum von 17,5 %) die allgemeine Marktentwicklung. Die personellen und die Kapitalverflechtungen gingen im Berichtszeitraum leicht zurück.

Entscheidungspraxis der Bundeskartellamts

20. Ein Schwerpunkt der Amtspraxis lag bei der **Missbrauchsaufsicht** über Energieversorgungsunternehmen. Im Berichtszeitraum hat das Bundeskartellamt zwei Verfügungen mit Pilotcharakter zu überhöhten Netznutzungsentgelten in der Elektrizitätswirtschaft erlassen. In beiden Fällen hat das Oberlandesgericht Düsseldorf die Kartellamtsverfügungen aufgehoben und dies damit begründet, dass beide Unternehmen ihre Netzentgelte nach der Verbändevereinbarung Strom II plus kalkuliert haben und somit die Vermutung "guter fachlicher Praxis" für die derart kalkulierten Netzentgelte greife. Darüber hinaus hat sich das Gericht gegen die Festlegung einer Obergrenze für die Netzerlöse gewandt. Nach Auffassung der Monopolkommission ist die Auffassung des Oberlandesgerichts problematisch. Die Wirksamkeit der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht über monopolistische Netzbetreiber in der Elektrizitätswirtschaft wird massiv beeinträchtigt. Der 1998 als Grundlage für Wettbewerb in nachgelagerten Märkten eingeführte Netzzugangstatbestand wird de facto aufgehoben.

21. Im Rahmen der **Zusammenschlusskontrolle** hatte sich das Bundeskartellamt wieder mit dem Erwerb von Minderheitsbeteiligungen an Stadtwerken und Regionalversorgern durch die Verbundunternehmen zu beschäftigen. Durch die vertikalen Beteiligungen sichern die Verbundunternehmen ihren Strom- und Gasabsatz und bauen ihre Marktmacht auf den Energiemärkten weiter aus. Die wettbewerblichen Marktverschlusswirkungen ergeben sich dabei aus der Bündelwirkung vieler kleiner Beteiligungen, die isoliert betrachtet unbedeutend wären. Obwohl das Bundeskartellamt von einem marktbeherrschenden Dyopol aus E.ON und RWE auf der Verbundebene ausgeht, wurde der Beteiligungserwerb nur in zwei Fällen untersagt, da die Umsätze in vielen Fällen unterhalb der Bagatellmarktgrenze liegen und die Zusammenschlüsse von der Fusionskontrolle nicht erfasst werden. Die Monopolkommission hält eine Gesetzesänderung für sinnvoll, die es dem Bundeskartellamt ermöglicht, neben Einzelfallprüfungen auch Gesamtstrategien zu prüfen und die Bagatellmarktgrenze außer Acht zu lassen, wenn der einzelne Beteiligungserwerb Teil einer umfassenden Strategie ist.

Wettbewerbskonforme Ausgestaltung der kapitalgedeckten Altersvorsorge

22. Der Markt für freiwillige kapitalgedeckte Altersvorsorge gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Monopolkommission hält es für angebracht, auch hier auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu achten. Dafür sind mehr Transparenz und ein Abbau diskriminatorischer Vorschriften erforderlich. Die Monopolkommission empfiehlt die Förderung der Transparenz durch bessere Vergleichbarkeit von Vorsorgeprodukten, um jeden Bürger durch objektiv überprüfbare Kennziffern in die Lage zu versetzen, grundlegende Zusammenhänge auf den Kapitalmärkten zu verstehen. Darüber hinaus sollten die staatlichen Förderbedingungen vereinfacht und zugleich vereinheitlicht wer-

den, um dem Verbraucher eine unverzerrte Beurteilungsgrundlage bei der Produktauswahl zu geben.

23. Die Monopolkommission begrüßt, dass die bei der betrieblichen oder privaten Vorsorge bestehenden verschiedenen Durchführungswege im geplanten Alterseinkünftegesetz bei der steuerlichen Behandlung vereinheitlicht werden. Allerdings sollte die Vereinheitlichung auch die Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes mit einschließen. Die Monopolkommission plädiert dafür, die Sozialabgabenbefreiung von Beiträgen zur betrieblichen Rente, die derzeit bis 2008 befristet ist, nicht zu verlängern.

24. Der mangelnde Erfolg der sog. Riester-Rente geht nach Auffassung der Monopolkommission auf die komplizierten Regelungen für die staatliche Förderung zurück. Die Monopolkommission lehnt die für 2006 vorgesehene Einführung von sog. Unisex-Tarifen ab. Diese Tarife werden dazu führen, dass die Konditionen eines Riester-Vertrages Männern wenig attraktiv erscheinen, wenn sich die unabhängig vom Geschlecht berechneten Tarife denen annähern, die derzeit von Frauen gezahlt werden.

25. Weiterhin spricht sich die Monopolkommission für eine Berücksichtigung systemischer Risiken aus, welche die Funktionsfähigkeit des Systems insgesamt in Frage stellen können. Hierzu muss die Banken- und Versicherungsaufsicht die Risikostrukturen ganzer Märkte analysieren; eine Fokussierung auf die Risiken einzelner Unternehmen ist nicht geeignet, die Gefahren systemischer Risiken zu erfassen. Bei kollektiven Risiken empfiehlt sich die Aufteilung der nicht durch breit gestreute Anlagepolitik diversifizierbaren Risiken auf beide Marktseiten. Es ist daher sinnvoll, dass die meisten Systeme in Deutschland eine Mischform aus Beitrags- und Leistungsorientierung darstellen. Anstelle eines Garantie- oder Höchstrechnungszinses im Rahmen einer Lebensversicherung empfiehlt die Monopolkommission jedoch eine automatische Anpassung an das aktuelle Zinsniveau, um den Verbraucher in Zeiten steigender Zinsen und hoher Inflation besser zu schützen und die Risiken für die Lebensversicherungsunternehmen in Zeiten niedriger Zinsen zu verringern.

26. Generell sind Verzerrungen beim Produktangebot zu vermeiden. Das gilt zum einen für die bei den Riester-Verträgen gewährte Nominalwertgarantie in Verbindung mit der Verpflichtung, die Abschlusskosten auf mehrere Jahre zu verteilen. Besser wäre eine real definierte Garantie sowie eine Vereinheitlichung der Regelungen bezüglich der Verteilung der Abschlusskosten. Die zwingende Verpflichtung ausländischer Versicherer auf das deutsche Versicherungsvertragsrecht erschwert das Angebot grenzüberschreitender Verträge. Die Monopolkommission empfiehlt daher die Schaffung eines optionalen europäischen Versicherungsvertragsgesetzes, das – soweit von den Parteien gewählt – nationales Recht verdrängt.

Entwicklung und Perspektiven des Wettbewerbs in der Energieversorgung

27. Im Bereich der leitungsgebundenen Elektrizitätsversorgung ist nach wettbewerblichen Anfangserfolgen mittlerweile eine deutliche Verringerung der Wettbewerbsintensität zu beobachten, die ihre Ursache sowohl in marktstrukturellen Fehlentwicklungen als auch in einer wenig wettbewerbskonformen Ausgestaltung des Elektrizitätswirtschaftlichen Ordnungsrahmens hat. Zum einen haben horizontale und vertikale Zusammenschlüsse zur Herausbildung eines wettbewerbslosen Oligopols der Verbundunternehmen auf der Großhandelsebene geführt und die Strommärkte gegenüber dem Marktzutritt Dritter abgeschottet, zum anderen muss das Modell des verhandelten Netzzugangs auf der Grundlage der mehrfach modifizierten Verbändevereinbarungen in Verbindung mit der Ex-post-Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamtes über die Netzmonopole nach Auffassung der Monopolkommission als gescheitert betrachtet werden. Insbesondere ist das in Deutschland überaus hohe Niveau der Netzzugangsentgelte mit Hilfe des kartellrechtlichen Instrumentariums nicht wirksam in den Griff zu bekommen.

28. Die Monopolkommission spricht sich daher für eine effizienzorientierte Anreizregulierung der Netzzugangsentgelte unter Verwendung kostenorientierter Benchmarkingverfahren aus, wie sie im europäischen Ausland, beispielsweise in England, mit großem Erfolg praktiziert wird. Der vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegte Referentenentwurf für die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes trägt den Erfordernissen einer effizienzorientierten Netzentgeltregulierung nicht Rechnung und vermag nach Auffassung der Monopolkommission die regulatorischen Rahmenbedingungen für den Netzzugang im Elektrizitätssektor nicht substantiell zu verbessern.

29. Wettbewerbsprobleme sieht die Monopolkommission auch auf den Stromgroßhandelsmärkten und den Märkten für die Beschaffung von Regelenergie. Die Kosten der Bereitstellung von Regelenergie zum Ausgleich ungeplanter Einspeise- und Entnahmeschwankungen wird den Netznutzern als Teil der Übertragungsnetzentgelte von den Verbundunternehmen in Rechnung gestellt. Die sich aus dem vertikalen Verbund von Stromerzeugung und Stromhandel ergebende Interessenlage der Übertragungsnetzbetreiber, die gleichzeitig als Anbieter wie auch als Nachfrager auf den Regelenergiemärkten auftreten, wirkt in hohem Maße wettbewerbsbehindernd, da die Verbundunternehmen im Rahmen des Systembetriebs über eine Fülle wettbewerbsrelevanter Informationen und damit über strategische Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern verfügen. Die Monopolkommission plädiert daher für eine Zusammenlegung der vier Regelenergiemärkte zu einer deutschlandweiten Regelzone unter Führung eines unabhängigen Systembetreibers, der weder im Erzeugungs- noch im Handelsbereich tätig ist.

30. Stromgroßhandelsmärkte sind aufgrund der unelastischen Stromnachfrage sowie der Nichtspeicherbarkeit von Strom besonders anfällig für strategisches Angebotsverhalten marktmächtiger Erzeugungsunternehmen. So haben in Spitzenlastzeiten selbst Anbieter mit vergleichsweise geringen Marktanteilen erhebliche Preissetzungsspielräume. Strategische Preismanipulationen durch Zurückhalten von Erzeugungskapazitäten waren mitursächlich für den Zusammenbruch des kalifornischen Strommarktes. Nach Einschätzung der Monopolkommission könnten sich derartige Wettbewerbsprobleme durch den angekündigten Abbau von Erzeugungskapazitäten auch in Deutschland in Zukunft erheblich verschärfen. Um den Marktmachtproblemen auf dem Stromgroßhandelsmarkt Rechnung zu tragen, ist eine intensiviertere wettbewerbliche Aufsicht über diese Märkte notwendig, die nach Auffassung der Monopolkommission der zukünftigen Regulierungsbehörde für den Stromsektor übertragen werden sollte.

In eigener Sache

31. An die Stelle des Monopolkommissionsmitgliedes Winfried Haastert, dessen Amtszeit am 30. Juni 2002 auslief, hat der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung Peter-Michael Preusker berufen. Ferner wurden die Kommissionsmitglieder Jörn Aldag, Jürgen Basedow und Katharina Trebitsch, deren Amtszeit am Juni 2004 ablief, für eine zweite vierjährige Amtsperiode berufen. Die Amtszeit der Kommissionsmitglieder Martin Hellwig und Peter-Michael Preusker läuft bis zum 30. Juni 2006.