

Pressemitteilung

1. Die Monopolkommission hat dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie ihr Sechzehntes Hauptgutachten (Zweijahresgutachten) gemäß § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) überreicht. Das Gutachten trägt den Titel "**Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!**" Dienstleistungsbranchen sind nach wie vor durch erhebliches Wachstum und noch größere Potentiale gekennzeichnet. Demgemäß empfiehlt die Monopolkommission der staatlichen Wirtschaftspolitik, in diesen Bereichen mehr Wettbewerb zu ermöglichen.

2. Neben den gesetzlich geforderten Untersuchungen von **Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration** und der **kartellrechtlichen Entscheidungspraxis** enthält das Gutachten ein Einleitungskapitel zu **aktuellen Problemen der Wettbewerbspolitik** und zwei Sonderkapitel zu den ordnungspolitischen Problemen im Zusammenhang mit der **Digitalisierung des Rundfunks** und zur Regulierung der **Freien Berufe**.

Im Einleitungskapitel erörtert die Monopolkommission die Problematik der **Verschwiegenheitspflicht** nach § 46 Abs. 3 GWB bei der Begutachtung von Anträgen zur Ministererlaubnis nach § 42 GWB. Des Weiteren behandelt sie die **Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes**, das die Grundlagen für die Regulierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft liefert. Darüber hinaus geht sie auf die ordnungspolitischen Fragen ein, die mit der Fortentwicklung der **Internettelefonie (Voice over IP)** verbunden sind. Die Monopolkommission gibt Empfehlungen zu der von der Bundesregierung beabsichtigten **Teilprivatisierung der Deutschen Flugsicherung GmbH** ab. Die Problematik der **medienrechtlichen Fusionskontrolle** hat eine besondere öffentliche Aufmerksamkeit anlässlich des Zusammenschlussvorhabens der ProSiebenSat.1-Gruppe und der Axel Springer AG erfahren. Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur **Handwerksordnung** stellte das Erfordernis des Großen Befähigungsnachweises (Meisterzwang) als Voraussetzung zur selbständigen Gewerbeausübung grundsätzlich in Frage. Im letzten Abschnitt des Einleitungskapitels wendet sich die Monopolkommission an die politischen Instanzen, die Datenbasis zur **konzentrationsstatistischen Erfassung von Unternehmensgruppen** zu verbessern und legt hierzu einen Gesetzesvorschlag vor.

Voice over IP

3. Die Monopolkommission spricht sich für eine **Zurückhaltung bei der Regulierung** der Internettelefonie (Voice over IP) aus. Dies vor allem, weil sich der Dienst in der Entwicklung befindet und gegenwärtig nicht absehbar ist, ob und welche der damit verbundenen Geschäftsmodelle nachhaltig existenzfähig sind. Die wesentliche Voraussetzung für die Nutzung von Voice over IP ist ein breitbandiger Internetzugang, der in Deutschland weiterhin vor allem über die digitale Anschlussleitung DSL bereitgestellt wird. Die von den Anschlussnetzbetreibern praktizierte **Koppelung** von DSL- und herkömmlichem Analog- oder ISDN-Anschluss behindert die Entwicklung der Internettelefonie und sollte überwunden werden. Damit alternative Anbieter DSL-Anschlüsse unabhängig von der gemieteten Teilnehmeranschlussleitung anbieten können, soll die Deutsche Telekom AG dazu verpflichtet werden, einen so genannten **Bitstrom-Zugang** anzubieten. Um Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der infrastrukturbasierten Anbieter herkömmlicher Festnetztelefonie zu vermeiden, müssen bei der **Regulierung der Entgelte** für den Bitstrom-Zugang auch die Kosten des Anschlussnetzes berücksichtigt werden. Soweit Voice over IP als öffentlich zugänglicher Telefondienst zu qualifizieren ist, gilt die Verpflichtung zur Bereitstellung einer **unentgeltlichen Notrufmöglichkeit**. Soweit es technisch noch nicht möglich ist, dass Notrufe zugleich Informationen über den Standort des Anrufers übermitteln, sollte - um die Errichtung einer Marktzutrittsbarriere für die Internettelefonie zu vermeiden - auf diese Anforderung verzichtet werden.

Privatisierung der Flugsicherung

4. Die Monopolkommission sieht die **materielle Teilprivatisierung** der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) und das neue **Flugsicherungsgesetz (FSG)** kritisch. Der von Bundestag und Bundesrat beschlossene Entwurf zur Umsetzung der Privatisierung wird den hohen Anforderungen, die an die Flugsicherung gestellt werden, nur bedingt gerecht. Mögliche Gefahrenpunkte sind der politisch gewollte Zeitplan der Privatisierung, die Schaffung und Besetzung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) sowie die zukünftige Eigentümerstruktur einer materiell teilprivatisierten DFS. Die Monopolkommission ist der Meinung, dass die Umsetzung der Privatisierung entsprechend dem Stellenwert der Flugsicherung als „**Luftverkehrspolizei**“ vorzunehmen ist. So sollte nach ihrer Ansicht eine heterogene Eigentümerstruktur im Rahmen eines Stufenmodells bei der Umsetzung der Privatisierung gewählt werden. Danach bleibt der Bund **zunächst Mehrheitseigner** der DFS, und der Restanteil wird an Nutzer der Flugsicherung veräußert, vor allem an Fluggesellschaften und Flughäfen, die ein Interesse am guten Funktionieren der Flugsicherung haben. Nach der erfolgreichen Etablierung des BAF sollten dann **in einer zweiten Stufe** auch sonstige private Investoren über den Kapitalmarkt an der DFS beteiligt werden. Die Beteiligung des Bundes würde dabei auf das gesetzlich festgeschriebene Mindestmaß reduziert werden. Aus Sicht der Monopolkommission ist dieses zweistufige Verfahren hinsichtlich der Bedeutung der Flugsicherung notwendig und auch angemessen.

Zusammenschlusskontrolle und Medienaufsicht

5. Im Sommer 2005 wurde bekannt, dass die Axel Springer AG und die ProSiebenSat.1 Media AG zusammengeführt werden sollen. Dieses Vorhaben war nach deutschem Wettbewerbsrecht (GWB) vom **Bundeskartellamt** und nach den Bestimmungen des deutschen Rundfunkstaatsvertrags (RStV) von der **Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)** zu beurteilen. Die KEK soll nach den Regelungen des RStV die Meinungsvielfalt im Medienbereich sichern.

6. Die Bewertung des Zusammenschlussvorhabens Springer/ProSiebenSat.1 durch die Medienaufsicht hat gezeigt, dass der Versuch, den über verschiedene Medien ausgeübten **Einfluss auf die Meinungsbildung quantitativ zu messen**, als **gescheitert** angesehen werden muss. Die Monopolkommission sieht ihre Bedenken bestätigt, die sie im Juli 2005 in einer Stellungnahme an die KEK zur Auslegung und Anwendung von § 26 Abs. 2 RStV geäußert hat, und spricht sich bei der Kontrolle der Konzentration im Medienbereich gegen eine konkrete Würdigung des Meinungsflusses und der vorherrschenden Meinungsmacht im Einzelfall aus.

Handwerksordnung

7. Mit seinem Beschluss vom 5. Dezember 2005 hat das **Bundesverfassungsgericht** (3. Kammer des Ersten Senats) über den zu entscheidenden Fall hinausgehend grundsätzliche Zweifel an der **Verfassungsmäßigkeit** der bis 2003 geltenden Regelungen zum **Meisterzwang** geäußert. Die bestehende Verwaltungspraxis bei der Zulassung von selbständigen Handwerkern läuft seit Jahren konträr zu den **Maßgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung**, die eine großzügige Zulassung selbständiger Handwerksausübung ohne Meisterbrief einfordert.

8. Der Beschluss vom 5. Dezember 2005 macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht den Meisterzwang eigentlich für **verfassungswidrig** hält. Die Konsequenz daraus wäre die Abschaffung der Meisterpflicht, wie dies von der Monopolkommission seit langem gefordert wird. Ansonsten ist eine Fortsetzung der bisherigen Praxis zu erwarten, nach welcher Ausnahmegewilligungen restriktiv gehandhabt und Handwerker ohne Meisterbrief unter dem Druck rigider "Schwarzarbeiterverfolgung" ihrer etablierten Konkurrenten mit Hilfe von Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften vom Marktzutritt ferngehalten werden.

9. Die Monopolkommission spricht sich weiterhin für eine **gänzliche Abschaffung des Meisterzwangs** als Voraussetzung für den Marktzugang im Handwerk aus. Die Verhältnisse im Handwerksgewerbe rechtfertigen keine wirtschaftliche Sonderstellung und damit auch keine rechtlichen Ausnahmen innerhalb der Gewerbeordnung. Die Gefahreneignetheit in einzelnen Handwerken sowie die Ausbildungssicherung liefern ebenfalls keine hinreichende Begründung für eine Regulierung des Marktzutritts im Handwerk. Es spricht nach Auffassung der Monopolkommission jedoch nichts dagegen, die Meisterprüfung auf freiwilliger Basis als Qualitätssignal für die Öffentlichkeit und den handwerklichen Wettbewerb zuzulassen.

Konzentrationsstatistik

10. Gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag berichtet die Monopolkommission auch im Sechzehnten Hauptgutachten über die Entwicklung der **Unternehmenskonzentration** in Deutschland. Leider ist es nach wie vor nur begrenzt möglich, **Konzerne und sonstige Unternehmensgruppen** angemessen zu berücksichtigen. In den Teilbereichen des Produzierenden Gewerbes, für die das Statistische Bundesamt Angaben aufbereitet hat, zeigt sich wie schon im Fünfzehnten Hauptgutachten, dass die Konzentration in vielen Wirtschaftszweigen bei Berücksichtigung von Unternehmensgruppen bis etwa dreimal so hoch ist, als wenn man nur auf Unternehmen - im Sinne der amtlichen Statistik - als kleinste rechtliche Einheiten abstellte. Eine Ausweitung der Untersuchung auf andere Wirtschaftszweige wurde vom Statistischen Bundesamt abgelehnt. Aufgrund eigener, umfangreicherer Daten über die zwischen den Unternehmen bestehenden Kontrollbeziehungen gibt die Monopolkommission auch Aufschluss über die Verteilung von Mutter- und Tochtergesellschaften in Deutschland. Hier besteht nach wie vor ein Ungleichgewicht zwischen alten und neuen Bundesländern: In den neuen Bundesländern gibt es relativ wenige Muttergesellschaften und relativ viele Tochtergesellschaften. Insofern wird das Ausmaß unabhängiger Unternehmertätigkeit in den neuen Bundesländern durch die Unternehmensstatistik überschätzt.

11. Die Monopolkommission befasst sich auch wieder mit der Rolle der **hundert größten Unternehmen** in Deutschland. Der Anteil dieser Unternehmen an der Wirtschaftstätigkeit in Deutschland scheint systematisch abzunehmen, sowohl nach der Wertschöpfung als auch nach der Beschäftigung. Dies spiegelt allerdings nicht einen relativen Bedeutungsverlust, sondern die zunehmende Auslagerung von Aktivitäten ins Ausland. Die relative Größe der Unternehmen und ihr Anteil an der inländischen Wertschöpfung entwickeln sich in dem Maß auseinander, wie diese Unternehmen im Ausland produzieren lassen.

Wettbewerbsprobleme im Rundfunkbereich

12. Der Mediensektor ist auf verschiedenen Ebenen in Bewegung. Viele Unternehmen der medialen Wertschöpfungskette schließen sich zusammen oder weiten ihr Angebot aus, in Brüssel denkt man über die neue Fernsehrichtlinie und die besondere Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in den Mitgliedsländern nach, und in Deutschland wird über den Umgang mit den Fernsehgebühren diskutiert. In einem Sonderkapitel versucht die Monopolkommission die neueste Entwicklung in diesem Sektor systematisch aufzubereiten und wettbewerbspolitisch kritisch zu betrachten.

13. Um die Entwicklung einer leistungsfähigen und international wettbewerbsfähigen privaten Medienindustrie zu fördern, sollte die **Aufgabenzuweisung im dualen Rundfunksystem** überdacht werden. Die Monopolkommission empfiehlt, den Auftrag, der dem öffentlich-rechtlichen Sektor übertragen wurde, zu präzisieren und die Empfehlungen der EU-Kommission für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in **nationales Recht** zu übernehmen. Außerdem sollte die **Rundfunkgebühr** von der einschlägigen Beurteilung der Programmqualität und der Funktionserfüllung abhängen. Die Monopolkommission hält die öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühren für eine staatliche Beihilfe im Sinne des europäischen Rechts. Demgemäß besteht die Notwendigkeit, diese Gebühren und ihre Verwendung gegenüber der Europäischen Kommission umfassend zu rechtfertigen.

14. Durch die **Digitalisierung** konnte das zentrale Wettbewerbsproblem der Frequenzknappheit im Rundfunksektor entschärft werden, was den Akteuren der medialen Wertschöpfungskette neue Möglichkeiten für das Rundfunkangebot und die Rundfunknutzung ermöglicht. Um die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Mediensektor zu fördern, rät die Monopolkommission, mit **regulatorischen Eingriffen** zurückhaltend umzugehen. Dirigistische Markteingriffe bergen stets die Gefahr, Wettbewerbsverzerrungen auf dynamischen Märkten erst herbeizuführen oder Investitionsanreize sowie unternehmerisches Engagement zu limitieren.

Freie Berufe

15. Ein weiteres Sonderkapitel beschäftigt sich mit den Freien Berufen. Die Monopolkommission hat sich darin sowohl allgemein mit der Problematik wettbewerbsbeschränkender Regelungen für diese Berufsgruppe auseinandergesetzt als auch exemplarisch einzelne Freie Berufe, nämlich **Rechtsanwälte, Apotheker sowie freiberufliche Architekten und Ingenieure**, detailliert untersucht.

16. Besonders kritisch sieht die Monopolkommission die Beschränkung des Preiswettbewerbs durch die Festsetzung von verbindlichen Mindestpreisen. Das betrifft insbesondere die **Gebühren der Rechtsanwälte für das Auftreten vor Gericht** sowie die Mindestsätze nach der **Honorarordnung für Architekten und Ingenieure**. Die zur Rechtfertigung dieser Mindestpreise genannten Argumente sind nach Ansicht der Monopolkommission nicht überzeugend. Mindestpreise sind kein geeignetes Mittel, um zum Beispiel die Qualität freiberuflicher Arbeit zu sichern oder den Zugang zum Rechtssystem zu gewährleisten. Zudem ist äußerst zweifelhaft, ob verbindliche Honorarordnungen europarechtlich zulässig sind. Die betroffenen Honorarordnungen sollten jedoch nicht abgeschafft werden, sondern als unverbindliche Referenztarife fortbestehen - sie würden nur noch insoweit gelten, wie bei der Auftragsvergabe nichts anderes vereinbart wurde.

17. Auch bei einer Reihe von anderen Regelungen sieht die Monopolkommission Raum für mehr Wettbewerb. So sollte der Anwendungsbereich des **Rechtsberatungsgesetzes** auf einen Kernbereich reduziert werden. **Diplom-Wirtschaftsjuristen** sowie Juristen mit erstem Staatsexamen sind zur außergerichtlichen Rechtsberatung zuzulassen. Die Monopolkommission spricht sich ferner für eine Legalisierung von **Erfolgshonoraren** aus. Die Regelungen für **anwaltliche Kapitalgesellschaften** sind zu liberalisieren. Insbesondere sollten vorbehaltlich flankierender Regelungen auch andere Personen als Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer Kapitalbeteiligungen an diesen Gesellschaften halten können.

18. Im Bereich der Apotheker empfiehlt die Monopolkommission eine allgemeine **Zulassung von Apothekenketten** sowie die **Aufhebung des Fremdbesitzverbotes**. Weiterhin sollten Apotheken räumlich in andere Einzelhandelsgeschäfte integriert werden können. Bei einigen Arzneimitteln wäre zu überprüfen, ob sie weiterhin **apothekenpflichtig** sein müssen. Zudem macht die Monopolkommission Vorschläge, wie auch bei Apotheken mehr **Preiswettbewerb** ermöglicht werden kann.

In eigener Sache

19. Mit Ablauf seiner zweiten Amtsperiode ist das Kommissionsmitglied Hellwig zum 30. Juni 2006 aus der Monopolkommission ausgeschieden. Die Berufung seines Nachfolgers ist noch in Vorbereitung. Die Amtszeit des Kommissionsmitglieds Preusker endete ebenfalls am 30. Juni 2006. Es ist vorgesehen, ihn für eine weitere Amtszeit wiederzuberufen. Die Amtszeiten der übrigen drei Kommissionsmitglieder enden am 30. Juni 2008.