

Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2002/2003

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	17
Kurzfassung	21
Einleitung	75
Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik	75
1. Wettbewerbspolitik und Industriepolitik	75
1.1 Die „Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“ – eine Chimäre	76
1.2 Implikationen für die Beurteilung „nationaler Champions“	78
1.3 Förderung „nationaler Champions“ als strategische Außen- handelspolitik?	80
1.4 Zur Governance von Wettbewerbspolitik und Industriepolitik ...	83
1.5 Standortwettbewerb und der Markt für Unternehmenskontrolle ..	84
2. Regulierung der Telekommunikationsmärkte	87
2.1 Funktionsfähiger Wettbewerb?	87
2.2 Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes	88
3. Regulierung der Postmärkte	94
3.1 Das dritte Sondergutachten der Monopolkommission	94
3.2 Neue Entwicklungen	95

	Seite
4. Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft	97
4.1 Das Sondergutachten der Monopolkommission	97
4.2 Nachfolgende Diskussion	98
4.3 Neue Entwicklungen	100
5. Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ..	101
5.1 Allgemeines Wettbewerbsrecht in der Siebten GWB-Novelle ..	101
5.1.1 Die Empfehlungen der Monopolkommission im Sondergutachten 41	101
5.1.2 Weitere Entwicklungen	102
5.2 Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle	105
5.2.1 Empfehlungen der Monopolkommission im Sondergutachten 42 ..	105
5.2.2 Weitere Entwicklungen	106
6. Aktuelle Fragen des Ministererlaubnisverfahrens	111
6.1 Der Ministererlaubnisfall E.ON/Ruhrgas	111
6.2 Der Ministererlaubnisfall Holtzbrinck/Berliner Verlag	113
6.3 Die Problematik von Verhaltensaufflagnen	114
6.4 Umgang mit Drittklagebefugnissen	116
6.5 Abschließende Bemerkungen	117
7. Novellierung der Handwerksordnung	119
7.1 Grundzüge der Novelle	119
7.2 Änderung des Gesetzeszwecks	120
7.3 Gefahrenbereitschaft als Regulierungsgrund	121
7.4 Abgrenzungsprobleme zulassungsfreier Tätigkeiten	121
7.5 Gesamtbewertung der Novelle	123
8. Neues Untersagungskriterium in der Fusionskontrolle?	124
8.1 Materielle Reform der Europäischen Fusionskontrolle	124
8.2 Hintergründe der Reform	125
8.3 Einschätzung der europäischen Entwicklung	127
8.4 Einschätzung der Bedeutung für Deutschland	128
9. Fortschritte bei der Entwicklung der Konzentrationsstatistik ..	131
9.1 Positive Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder auf der Arbeitsebene	132
9.1.1 Berücksichtigung von Unternehmensgruppen in den konzentrationsstatistischen Aufbereitungen für die Monopolkommission ..	132

	Seite
9.1.2 Zukünftige Erfassung von Unternehmensgruppen im Unternehmensregister der amtlichen Statistik	134
9.1.3 Notwendigkeit einer rechtlichen Verankerung der Zusammenarbeit der Statistischen Ämter der Länder mit der Monopolkommission	135
9.2 Defizite in der Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt auf der Leitungsebene	135
9.3 Novellierung von § 47 GWB	139
 Kapitel I	
Wettbewerbspolitische Bedeutung der Beteiligungsnetze und der Gruppenbildung der Unternehmen	142
 Kapitel II	
Stand der wirtschaftlichen Konzentration in den Wirtschaftsbereichen und in der Güterproduktion unter Berücksichtigung von Unternehmens- und Anbietergruppen 2001	143
1. Methodische Grundlagen	143
1.1 Ökonomischer und statistischer Begriff der Unternehmensgruppe	143
1.1.1 Ökonomischer Begriff der Unternehmensgruppe nach Maßgabe der unternehmerischen Kontrolle	143
1.1.2 Statistischer Begriff der Kontrolle und der Unternehmensgruppe nach Maßgabe der Anteilsmehrheit am Eigenkapital	144
1.2 Empirische Abgrenzung der Datenbasis	145
1.2.1 Datenquelle der Monopolkommission über gruppenzugehörige Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen auf der Basis allgemein zugänglicher Angaben privater Anbieter	145
1.2.2 Datenquelle der amtlichen Statistik über Unternehmen im Produzierenden Gewerbe auf der Basis von primär-statistischen Erhebungen	147
1.2.3 Alternative Datenquelle der amtlichen Statistik über Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen auf der Basis des Unternehmensregisters	149
1.2.4 Alternative Datenquelle der Monopolkommission über Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen auf der Basis allgemein zugänglicher Angaben privater Anbieter	151
1.2.5 Konzeptionelle Schlussfolgerungen zur zukünftigen Datenbasis der Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission ..	154
1.3 Statistische Zuordnung gruppenzugehöriger Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen	155
1.3.1 Prinzip der Zuordnung der Unternehmen zu einer Gruppe nach Wirtschaftsbereichen	155
1.3.2 Unternehmen, die als einziges Mitglied einer Unternehmensgruppe einem Wirtschaftsbereich angehören	155
2. Wirtschaftliche Konzentration unter Berücksichtigung der Gruppenbildung der Unternehmen	157

	Seite
2.1 Mengengerüst der Unternehmen und Unternehmensgruppen im Produzierenden Gewerbe	157
2.1.1 Mengengerüst der Unternehmen und Unternehmensgruppen im Produzierenden Gewerbe insgesamt	157
2.1.2 Mengengerüst der Unternehmen und Unternehmensgruppen nach Wirtschaftsabteilungen im Produzierenden Gewerbe	161
2.2 Anbieter, Unternehmen und Unternehmensgruppen als wettbewerblich relevante Einheiten der Konzentrationsstatistik	168
2.2.1 Unternehmen und Anbieter als Einheiten der wirtschaftlichen Konzentration	168
2.2.2 Begriffliche Abgrenzung von Unternehmen und Anbietern in der amtlichen Statistik	169
2.2.3 Berichtskreis der Investitions- und Produktionserhebungen	171
2.2.4 Anzahl und Größenstruktur von Unternehmen und Anbietern in den Güter- und Wirtschaftsbereichen	172
2.2.4.1 Produzierendes Gewerbe insgesamt	172
2.2.4.2 Industrielle Hauptgruppen im Produzierenden Gewerbe	174
2.2.4.3 Güter- und Wirtschaftsabteilungen im Produzierenden Gewerbe	176
2.3 Einfluss der Gruppenbildung der Unternehmen und Anbieter auf den Konzentrationsgrad in den zweistelligen Güter- und Wirtschaftsabteilungen im Produzierenden Gewerbe	177
2.3.1 Einfluss der Gruppenbildung auf die Anzahl der Unternehmen und Anbieter	179
2.3.2 Einfluss der Gruppenbildung der Unternehmen und Anbieter auf die relative Konzentration der Umsätze und Produktionswerte	179
2.3.3 Einfluss der Gruppenbildung der Unternehmen und Anbieter auf die absolute Konzentration der Umsätze und Produktionswerte	180
2.3.4 Einfluss der Gruppenbildung der Unternehmen und Anbieter auf die Konzentration der Umsätze und die Konzentration der Anzahl der Beschäftigten	182

Kapitel III

Stand und Entwicklung der Konzentration von Großunternehmen (aggregierte Konzentration)	209
1. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	209
2. Die hundert größten Unternehmen 2000 und 2002	210
2.1 Methodik der Ermittlung der „100 Größten“	210
2.1.1 Auswertung veröffentlichter Jahresabschlüsse	210
2.1.2 Ermittlung der Wertschöpfung	211
2.1.3 Begrenzung der Wertschöpfung auf den inländischen Konsolidierungskreis	213
2.2 Seit dem Berichtszeitraum 2000 eingetretene Veränderungen	216

	Seite
2.3 Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der „100 Größten“	229
2.3.1 Wertschöpfung	229
2.3.2 Beschäftigte	230
2.3.3 Sachanlagen	231
2.3.4 Cashflow	232
2.4 Rechtsformen der „100 Größten“	233
3. Branchenspezifische Betrachtung	234
3.1 Aussagegehalt der branchenspezifischen Geschäftsvolumina	234
3.2 Industrie	235
3.3 Handel	239
3.4 Verkehr und Dienstleistungen	241
3.5 Kreditgewerbe	243
3.6 Versicherungsgewerbe	244
4. Verflechtungen der „100 Größten“	245
4.1 Problemstellung	245
4.2 Anteilsbesitz an den „100 Größten“	247
4.2.1 Gegenstand und Datenquellen	247
4.2.2 Beteiligungen aus dem Kreis der „100 Größten“	248
4.2.3 Zusammenfassende Betrachtung aller Anteilseigner der „100 Größten“	255
4.3 Kooperationen im Rahmen von Gemeinschaftsunternehmen	265
4.3.1 Methodische Vorbemerkungen	265
4.3.2 Verflechtungen der zwanzig größten Unternehmen über Gemeinschaftsunternehmen	267
4.3.3 Verflechtungen der Finanzdienstleistungsunternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ über Gemeinschaftsunternehmen	270
4.4 Personelle Verflechtungen	273
4.4.1 Methodische Vorbemerkungen	273
4.4.2 Darstellung der personellen Verflechtungen zwischen den „100 Größten“	274
5. Die Beteiligung der „100 Größten“ an den dem Bundeskartellamt angezeigten Unternehmenszusammenschlüssen	287

Kapitel IV

Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und Zusammenschlusskontrolle	293
1. Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen	293
1.1 Überblick über die Amtspraxis	293

	Seite
1.2 Kopplungsgeschäfte	293
1.3 Überhöhte Entgelte für die Überlassung von Teilnehmerdaten	294
1.4 Verkäufe unter Einstandspreis	296
1.5 Missbrauchsaufsicht in der Energiewirtschaft	299
1.5.1 Preismissbrauch durch überhöhte Netznutzungsentgelte	299
1.5.2 Missbräuchlich überhöhte Mess- und Verrechnungspreise	306
1.5.3 Missbräuchliche Verweigerung des Netzanschlusses	309
2. Zusammenschlusskontrolle	311
2.1 Angezeigte Zusammenschlüsse und Untersagungen	311
2.2 Marktabgrenzung bei grenzüberschreitenden Märkten	315
2.3 Marktbeherrschung	318
2.3.1 Produktdifferenzierung beim Fall Holtzbrinck/Berliner Verlag	318
2.3.1.1 Randsubstitution in den Auslegungsgrundsätzen des Bundeskartellamts	318
2.3.1.2 Marktanteil und Randsubstitution aus Sicht der ökonomischen Theorie	319
2.3.1.3 Produktdifferenzierung und Heterogenität von Verbraucherpräferenzen	320
2.3.1.4 Implikationen für die Zusammenschlusskontrolle	320
2.3.2 Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung durch vertikale Integration: Der Zusammenschlussfall E.ON/Ruhrgas	321
2.3.3 Oligopolistische Marktbeherrschung	325
2.3.3.1 Der Zusammenschluss von BASF und NEPG	326
2.3.3.2 Der Zusammenschluss von Avery Dennison und Jackstädt	327
2.3.3.3 Der Zusammenschluss Gyproc und Lafarge	327
2.4 Bedingungen und Auflagen	329
2.5 Zusammenschlüsse im Energiebereich	340
2.5.1 Überblick	340
2.5.2 Räumliche und sachliche Marktabgrenzung in der Energiewirtschaft	340
2.5.3 Die Amtspraxis des Kartellamtes	341
2.5.4 Oligopolistische Marktbeherrschung der Verbundunternehmen	343
2.5.5 Wettbewerb auf Endkundenmärkten	343
2.6 Zusammenschlüsse im öffentlichen Personennahverkehr	344
2.6.1 Regulierungsrahmen und Wettbewerbsintensität	344
2.6.2 Überblick über die Amtspraxis	345
2.6.3 Kompensationswirkung der Bedingungen und Auflagen	346
2.6.4 Konsequenzen für die Wettbewerbspolitik	348
2.7 Marktstruktur und Wettbewerb im Handel	349
2.7.1 Einzelhandel mit Lebensmitteln	349

	Seite
2.7.2 Einzelhandel mit Drogeriewaren	350
2.7.3 Kartellrechtliche Behandlung von Einkaufskooperationen	351
3. Europäische Fusionskontrolle	353
3.1 Überblick	353
3.2 Zuständigkeitsverteilung	354
3.2.1 Verweisungen an die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 FKVO ...	354
3.2.1.1 Überblick	354
3.2.1.2 Verweisung bei nationaler Marktabgrenzung	355
3.2.1.3 Verweisungen nach Artikel 9 Abs. 2 lit. a und b FKVO	356
3.2.1.4 Ermessensspielraum der Europäischen Kommission	358
3.2.1.5 Teilverweisung und eigene Entscheidung der Kommission	359
3.2.1.6 Klagen gegen Verweisungsentscheidungen	361
3.2.2 Verweisungen an die Europäische Kommission gemäß Artikel 22 FKVO	363
3.3 Marktbeherrschung	365
3.3.1 Die Entstehung monopolistischer Strukturen	366
3.3.2 Substitutionsbeziehungen zwischen den Zusammenschlussparteien	368
3.3.3 Statistische und ökonometrische Analysen	368
3.3.4 Marktbeherrschung dritter Unternehmen	371
3.4 Kausalität	371
3.4.1 Failing company defense	371
3.4.2 Mangelnde Kausalität im Übrigen	372
3.5 Verpflichtungszusagen	374
3.5.1 Up-front-buyer	374
3.5.2 Verhaltensbezogene Verpflichtungen	375
3.5.3 Eignung von Zusagen	377
3.5.4 Verfahrensrechtliche Fragen	380
3.5.4.1 Beschleunigungsgebot des Artikel 10 Abs. 2 FKVO	380
3.5.4.2 Fristen für die Abgabe des Zusagenangebots	380
3.5.4.3 Beteiligungsrechte des Beratenden Ausschusses	381
3.6 Rechtsprechung	382
3.6.1 Oligopolistische Marktbeherrschung	382
3.6.2 Konglomerate Zusammenschlüsse	384
3.6.3 Beweisanforderungen	387
3.6.4 Beschleunigtes Verfahren	388
3.7 Die Reform der Fusionskontrollverordnung	389
3.7.1 Die Modifizierung des Untersagungskriteriums	390
3.7.2 Zuständigkeitsverteilung	391
3.7.2.1 Verweisungen an die Mitgliedstaaten	391

	Seite
3.7.2.2 Verweisung an die Europäische Kommission	392
3.7.2.3 Verfahrensabgabe auf Antrag der Zusammenschlussparteien	393
3.7.3 Fristverlängerung bei Zusagenabgabe	393
3.7.4 Entflechtung von vollzogenen Zusammenschlüssen und sonstige Änderungen	394
3.7.5 Administrative Maßnahmen	395

Kapitel V

Wettbewerbskonforme Ausgestaltung der kapitalgedeckten Altersvorsorge	397
1. Vorbemerkungen	397
2. Altersvorsorge in Deutschland: Der Status quo	398
2.1 Der demographische Wandel	398
2.2 Die drei Säulen der Altersvorsorge	399
2.2.1 Die erste Säule: Die gesetzliche Altersvorsorge	399
2.2.2 Die zweite Säule: Die betriebliche Rente	399
2.2.3 Die dritte Säule: Die private Altersvorsorge	402
2.3 Die Struktur von Altersvorsorgeprodukten	403
2.3.1 Die Koppelung der Altersvorsorge mit anderen Zielen	403
2.3.2 Die Verbindung von Anlage- und Versicherungsprodukt	404
3. Funktionsprobleme auf dem Markt für Altersvorsorge	404
3.1 Der Umgang mit den Risiken einer Altersvorsorge	405
3.1.1 Die Risiken der Altersvorsorge	405
3.1.2 Der Umgang mit dem Risiko	406
3.2 Vertrauen in den Staat	407
3.2.1 Die Zentralbank als Kreditgeber letzter Instanz	407
3.2.2 Der Staat als Organisator von Umverteilung	409
3.3 Marktversagen bei Kapitalanlageprodukten	409
3.3.1 Zu wenig Vorsorge	409
3.3.2 Falsche Anreize leistungsorientierter Zusagen („defined benefits“)	411
3.3.3 Fehlende Anreize beitragsorientierter Zusagen („defined contributions“)	412
3.3.4 Verzerrte Anreize bei der Vermittlung	413
3.4 Marktversagen bei Versicherungsprodukten	413
3.4.1 Moralisches Risiko	414
3.4.2 Adverse Selektion	414

	Seite
4. Anforderungen an die Politik	416
4.1 Mehr Transparenz	416
4.2 Angemessene Regulierung	417
5. Wettbewerbsverzerrungen zwischen Produktkategorien	417
5.1 Die Ungleichbehandlung betrieblicher und privater Renten	417
5.1.1 Die Sozialabgabenfreiheit betrieblicher Renten	418
5.1.2 Die steuerliche Behandlung betrieblicher und privater Renten ...	419
5.1.3 Begünstigungsverträge bei Kollektivlebensversicherungen	420
5.2 Die Ungleichbehandlung betrieblicher Rentenprodukte	420
5.2.1 Die steuerliche Behandlung verschiedener Durchführungswege ..	420
5.2.2 Der Insolvenzschutz verschiedener Durchführungswege	421
5.3 Die Ungleichbehandlung privater Rentenprodukte	422
5.3.1 Die steuerliche Behandlung verschiedener Vorsorgeformen	422
5.3.2 Der Eigentumsschutz	423
5.3.3 Die Entlohnung von Beratungsleistungen	423
6. Wettbewerbsverzerrungen zwischen Produkten	424
6.1 Die Auswahl des Betriebsrentenproduktes	424
6.2 Kollusion auf dem Markt für Lebensversicherungen	425
6.2.1 Gründe für Kollusion	425
6.2.2 Aufgaben der Regulierung	427
6.2.3 Wettbewerb durch einen Zweitmarkt für Versicherungspolicen ..	429
6.3 Mangelnder Erfolg der Riester-Rente	430
6.3.1 Die Nominalwertgarantie	430
6.3.2 Mangelnde Kostentransparenz	431
6.3.3 Kompliziertes Zulageverfahren	432
6.3.4 Unisex-Tarife	432
7. Zusammenfassung und Empfehlungen	433

Kapitel VI

Entwicklung und Perspektiven des Wettbewerbs in der Energieversorgung	435
1. Einführung	435
2. Wertschöpfungsstufen und technische Eigenschaften der Elektrizitätsversorgung	435
2.1 Stromerzeugung	436
2.2 Stromübertragung	437
2.2.1 Netzbetrieb	437

	Seite
2.2.2 Systembetrieb	437
2.3 Stromverteilung	438
3. Gesetzlicher Rahmen und Regulierungspraxis	438
3.1 Der gesetzliche Regulierungsrahmen	438
3.2 Inhalt und Entwicklung der Verbändevereinbarung	440
3.2.1 Netzzugangsmodell	440
3.2.2 Preisfindungsprinzipien	440
3.3 Erfahrungen mit der Regulierungspraxis des Bundeskartellamtes	441
4. Markt- und Wettbewerbsentwicklung seit der Liberalisierung ...	444
4.1 Entwicklung der Marktstruktur	444
4.1.1 Unternehmens- und Marktstrukturen in der Energieversorgung ..	444
4.1.2 Horizontale und vertikale Konzentrationsprozesse	444
4.1.3 Zementierung und Marktverschluss	446
4.1.4 Neue Marktteilnehmer	446
4.1.5 Stromimporte	447
4.1.6 Organisierte Großhandelsmärkte	447
4.2 Wettbewerbsentwicklung	448
4.2.1 Preisentwicklung	448
4.2.2 Wechselbereitschaft	449
4.3 Beurteilung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung	449
5. Wettbewerbsprobleme beim Netzzugang und auf den Großhandelsmärkten	450
5.1 Wettbewerbsprobleme beim Netzzugang	451
5.1.1 Überhöhte Netznutzungsentgelte	451
5.1.2 Konzeptionelle und verfahrensrechtliche Probleme bei der Regulierung des Netzzugangs	452
5.1.2.1 Verfahren der Regulierung von Netzzugangsentgelten	452
5.1.2.2 Verfahrensrechtliche Probleme bei der Durchsetzung des Netz- zugangs	454
5.1.3 Erfahrungen mit der Regulierung von Netznutzungsentgelten in England	456
5.1.3.1 Privatisierung und Liberalisierung der Stromwirtschaft in England und Wales	456
5.1.3.2 Regulierung der Übertragungs-, Verteilnetz- und Versorgungs- aktivitäten	457
5.1.3.3 Erfahrungen mit der Regulierungspraxis	459
5.2 Wettbewerbsprobleme auf den Stromgroßhandelsmärkten	460
5.2.1 Wettbewerbsbehindernde Ausgestaltung der Märkte für Regelenergie	460
5.2.2 Mangelnde Liquidität und Marktmacht auf Großhandelsmärkten	464

	Seite
5.2.3 Erfahrungen aus England	469
5.2.3.1 Der englische Stromgroßhandelsmarkt	469
5.2.3.2 Wettbewerbsentwicklung in der englischen Stromwirtschaft	472
5.2.3.3 Beurteilung des elektrizitätswirtschaftlichen Systems in England	476
6. Die zukünftige Ausgestaltung des Regulierungsrahmens in der deutschen Elektrizitätswirtschaft: Zur Novelle des Energie- wirtschaftsgesetzes	477

Anhang

Anhang A Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Auszug: §§ 44 bis 47) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1765)	480
Anhang B Untersagungen durch das Bundeskartellamt – Verfahrensstand Ende 2003 –	482
Anhang C Verfahren der Europäischen Fusionskontrolle – 2000 bis 2003 –	496
Anhang D Veröffentlichungen von im Auftrag der Monopolkommission erstellten Gutachten	567
Anhang E Gutachten der Monopolkommission	571