

Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	16
Kurzfassung	21
Einleitung	
Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik	45
1. Wettbewerb auf Glücksspielmärkten	45
1.1 Einleitung	45
1.2 Politischer Zielkonflikt behindert gesellschaftlich effiziente Regulierung der Glücksspielmärkte	47
1.3 Die historische Regulierung der Glücksspielmärkte im Spannungsfeld der Interessen	50
1.4 Institutionelle Analyse der Regelungen des neuen Glücksspielstaatsvertrags	52
1.4.1 Konzessionierung und Besteuerung von Sportwetten	54
1.4.2 Lotterieveranstaltung, Lotterievertrieb und Vermittlung	56
1.4.3 Verhältnismäßigkeit der Regulierung unterschiedlicher Glücksspielformen	58
1.4.4 Regulierung der Werbung, des Online-Glücksspiels und weitere Suchtpräventionsmaßnahmen	59
1.5 Fazit mit Empfehlungen	60
2. Wettbewerbsdefizite im deutschen Seelotswesen	61
2.1 Anlass für eine Stellungnahme zum Lotswesen	61
2.2 Das deutsche Seelotswesen: Ein Überblick	62
2.3 Rechtfertigung der Regulierung?	65
2.4 Handlungsempfehlungen der Monopolkommission	68

	Seite
3. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich	68
4. Novellierung des Postgesetzes	71
4.1 Keine Deregulierung	72
4.2 Regulierung von Massensendungen und Teilleistungen	72
4.3 Zugang zu Adressänderungen, Postfächern und anderen Komponenten der postalischen Infrastruktur	73
4.4 Stärkung der Rechte Dritter im Verfahren	74
4.5 Postzustellungsaufträge	74
4.6 Verweisung auf Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes ..	74
4.7 Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission	74
4.8 Post-Universaldienstleistungsverordnung	74
4.9 Entgeltregulierung	74
4.10 Arbeitsmarktbedingungen im Postgesetz	75
5. Stellungnahme zur geplanten Markttransparenzstelle im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Mai 2012	75
5.1 Einführung	75
5.2 Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas ..	75
5.2.1 Inhalt des Regierungsentwurfs	75
5.2.2 Beurteilung durch die Monopolkommission	77
5.3 Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe	78
5.3.1 Inhalt des Regierungsentwurfs	78
5.3.2 Beurteilung durch die Monopolkommission	80
5.4 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	81
6. Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission	81
6.1 Gesetzlicher Auftrag	81
6.2 Gegenwärtig geltende Regelungen	82
6.3 Aktuelle Probleme	83
6.4 Stellungnahme und Empfehlung	84
7. Die 8. GWB-Novelle	84
 Kapitel I	
Neuausrichtung der Konzentrationsberichterstattung	89
1. Modernisierungsbedarf	89
1.1 Gegenstand und Ziel der Untersuchung	89
1.2 Industrieökonomische Forschung	90

	Seite	
1.3	Einschätzung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung	91
1.4	Perspektiven der Konzentrationsberichterstattung	93
1.5	Verfügbarkeit von Unternehmensdaten	94
1.6	Veröffentlichung der klassischen Konzentrationstabellen	94
2.	Sonderauswertung Energie: Einflussfaktoren auf die Vertriebsmarge von Grundversorgern auf dem Stromendkundenmarkt	94
2.1	Einführung	95
2.2	Datengrundlage	95
2.3	Deskriptive Auswertungen	97
2.4	Ökonometrisches Modell	99
2.5	Ausblick	102
	Anhang: Erläuterung des statistischen Verfahrens aus Kapitel I, Abschnitt 2	102
 Kapitel II		
	Stand und Entwicklung der Konzentration von Großunternehmen (aggregierte Konzentration)	105
1.	Gegenstand und Ziel der Untersuchung	105
2.	Die 100 größten Unternehmen 2008 und 2010	108
2.1	Methodische Vorbemerkungen	108
2.2	Seit dem Berichtsjahr 2008 eingetretene Veränderungen	110
2.3	Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der „100 Größten“	121
2.3.1	Wertschöpfung	121
2.3.2	Beschäftigte	129
2.3.3	Sachanlagen	131
2.3.4	Cashflow	132
2.4	Rechtsformen der „100 Größten“	133
3.	Branchenspezifische Betrachtung	134
3.1	Aussagegehalt der branchenspezifischen Geschäftsvolumina	134
3.2	Industrie	135
3.3	Handel	141
3.4	Verkehr und Dienstleistungen	144
3.5	Kreditgewerbe	146
3.6	Versicherungsgewerbe	149

	Seite
4. Verflechtungen der „100 Größten“	151
4.1 Problemstellung	151
4.2 Anteilsbesitz an den „100 Größten“	152
4.2.1 Gegenstand und Datenquellen	152
4.2.2 Zusammenfassende Betrachtung aller Anteilseigner der „100 Größten“	153
4.2.3 Beteiligungen aus dem Kreis der „100 Größten“	167
4.3 Personelle Verflechtungen	173
4.3.1 Methodische Vorbemerkungen	173
4.3.2 Darstellung der personellen Verflechtungen zwischen den „100 Größten“	173
4.3.3 Personelle und Kapitalverflechtungen zwischen Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweigs	180
4.3.4 Aufschlüsselung der Kontrollorgane nach Gruppen von Mandatsträgern	182
5. Die Beteiligung der „100 Größten“ an den beim Bundes- kartellamt angemeldeten Unternehmenszusammen- schlüssen und an den Freigabeentscheidungen	184
 Kapitel III	
Internationale personelle Unternehmensverflechtungen	191
1. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	191
2. Methodische Vorbemerkungen und Stichprobenauswahl	191
2.1 Theoretische Grundlagen	191
2.2 Datengrundlage und deskriptive Statistiken	192
3. Empirische Befunde	197
3.1 Entwicklung personeller Unternehmensverflechtungen nach Ländern im Zeitverlauf	197
3.2 Entwicklung personeller Unternehmensverflechtungen nach Branchenzugehörigkeit im Zeitverlauf	200
3.2.1 Personelle Unternehmensverflechtungen nach Branchen	200
3.2.2 Inter- und Intra-Branchenverflechtungen national verflochtener Unternehmen	203
3.2.3 Inter- und Intra-Branchenverflechtungen international verflochtener Unternehmen	206
3.3 Die Bedeutung von Finanzdienstleistungsunternehmen im europäischen Netzwerk aus personellen Unternehmens- verflechtungen	208
3.4 Deutsche Unternehmen im Netzwerk europäischer Unternehmens- verflechtungen	210
4. Zusammenfassung und Ausblick	213

	Seite
Kapitel IV	
Kartellrechtliche Entscheidungspraxis	215
1. Allgemeines zur deutschen Kartellrechtspraxis	215
1.1 Kartellrecht in der Wirtschafts- und Finanzkrise	215
1.2 Kartellrechtsanwendung in spezialgesetzlich überformten Wirtschaftsbereichen	215
1.3 Kartellrechtsanwendung im Grenzbereich hoheitlicher Tätigkeit	217
1.4 Nutzung des vollen Spektrums der kartellamtlichen Handlungs- formen	218
1.4.1 Nichtförmliche Kartellrechtsdurchsetzung, insbesondere Compliance Förderung	218
1.4.2 Vorgabe positiver Maßnahmen und Verbindlicherklärung von Verpflichtungszusagen	221
1.4.3 Freistellungsentziehung	221
1.4.4 Sektoruntersuchungen	222
1.5 Breites Spektrum von Verlautbarungsformen	222
1.6 Ökonomische Begriffe, Theorien und Methoden in der Kartellrechtsanwendung	224
2. Kartellverfolgung durch das Bundeskartellamt	227
2.1 Begrifflichkeit: Unerlaubte Kartelle und effiziente Kooperationen	228
2.2 Institutioneller Rahmen	228
2.3 Doppelkontrolle von Gemeinschaftsunternehmen	230
2.4 Kartellschwelle in Oligopolmärkten	231
2.5 Kartellschaden, Bußgeldhöhe und effiziente Abschreckungs- wirkung	231
2.6 Kartellschadensersatz	234
2.7 Sonderfall: Strafbare Submissionsabsprachen	234
2.8 Bonusregelung und einverständliche Verfahrensbeendigung	235
2.9 Kartellbewertung in Zivilprozessen	236
2.10 Ausgewählte Kartellverfahren des Bundeskartellamtes	236
2.10.1 Ein fast normales Kartell: Feuerwehrlöschfahrzeuge	236
2.10.2 Preisbindung der zweiten Hand	238
2.10.3 Einschränkungen des Internetvertriebs	240
2.10.4 Informationsaustausch, Marktinformationsverfahren und der Schutz des Geheimwettbewerbs	243
2.10.5 Ausschreibungsdesign: Recycling, Autobahntankstellen und Fußballzentralvermarktung	246
2.10.5.1 Recycling	246

	Seite
2.10.5.2 Autobahntankstellen	246
2.10.5.3 Fußball-Zentralvermarktung	247
2.10.5.4 Fazit	248
2.10.6 Abkauf von Wettbewerb	249
2.11 Fazit: Effiziente Beschränkung der Privatautonomie mit Effektivitätspotenzial	250
3. Missbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt	252
3.1 Missbrauchsaufsicht in Oligopolmärkten, insbesondere im Kraftstoffmarkt	252
3.1.1 Koordinationsfördernde Praktiken im Tankstellen-Oligopol	254
3.1.2 Abhilfe durch Preissetzungsregeln?	254
3.1.3 Wettbewerbssteigernde Informationsangebote	255
3.2 Missbrauchsaufsicht als regulierungsähnliche Marktaufsicht	256
3.2.1 Zugang zu Infrastruktureinrichtungen des Fährhafens Puttgarden	256
3.2.2 Transaktionsentgelte an Geldautomaten	259
3.2.3 Aspekte des Vorgehens der Kartellbehörden im Wassersektor	260
3.2.3.1 Würdigung der Verfahren des Bundeskartellamtes nur eingeschränkt möglich	260
3.2.3.2 Kooperation und Synergien im Netz der deutschen Kartellbehörden	261
3.2.3.3 Benchmarking als anreizregulierungsähnliches Instrument?	263
3.2.3.4 Maßstäbe der Trinkwasser-Preismissbrauchsaufsicht: Kosten- oder Erlösprüfung	264
3.2.4 Methodische Aspekte der Preismissbrauchsverfahren im Energiesektor, speziell im Heizstromsektor	265
3.2.4.1 Vergleichsmaßstab bei der Anwendung des Erlösvergleichs mit gleichzeitiger Kostenkontrolle	266
3.2.4.2 Ökonomische Fundierung der Bemessung von Erheblichkeitszuschlägen	268
3.2.5 Kartellrecht als Ersatz für Vergaberecht bei Konzessionsneuvergaben im Energiesektor	270
3.2.6 Kartellrecht – mehr Komplement als Alternative zur Regulierung	271
4. Zusammenschlusskontrolle durch das Bundeskartellamt	272
4.1 Statistischer Überblick	272
4.2 Verfahrensfragen und Anwendbarkeit der Fusionskontrollvorschriften	272
4.2.1 Verstoß gegen das Vollzugsverbot	272
4.2.2 Deutsche Fusionskontrolle für internationale Zusammenschlussvorhaben	275
4.3 Marktabgrenzung	278
4.3.1 Heuristisches und rechtliches Instrument Marktabgrenzung	278
4.3.2 Sachliche Marktabgrenzung	279
4.3.2.1 Differenzierung zwischen Einzelnutzer- und Mehrnutzerverträgen bei Kabelnetzbetreibern	279

	Seite	
4.3.2.2	Getrennte (Beschaffungs-)Märkte für Sauen- und Schweinefleisch	280
4.3.3	Probleme und Folgen der Abgrenzung von Endkundenmärkten in Strom- und Gassektor	282
4.3.4	Räumliche Marktabgrenzung – Pressegrasso-Gebietsmonopole	284
4.4	Marktbeherrschung	285
4.4.1	Leitfaden des Bundeskartellamtes zur Marktbeherrschung	285
4.4.2	Marktbeherrschung in Oligopolmärkten	286
4.4.3	Einbeziehung künftiger Marktveränderungen	287
4.4.4	Bewertung potenziellen Wettbewerbs	288
4.4.4.1	Besondere Bedeutung potenziellen Wettbewerbs auf Presse- märkten	288
4.4.4.2	Prognosemaßstab potenziellen Wettbewerbs	289
4.4.5	„Vorschädigung“ des Wettbewerbs durch bestehende Koope- rationsvereinbarungen	290
4.5	Abhilfemaßnahmen	291
4.5.1	Verhaltenszusagen, insbesondere Plattformoffenheit als Auflage	291
4.5.1.1	FRAND-Lizenzierung	291
4.5.1.2	Technische Plattformen und Kollusion	292
4.5.1.3	Technische Plattformen und Marktmacht	293
4.5.2	Marktöffnung als Nebenbestimmung	294
4.5.2.1	Kabelfernsehen, Aufgabe von Exklusivitätsrechten und Sonder- kündigungsrechte	294
4.5.2.2	Kalbfleischmarkt und Freigabe von Mastkapazitäten	294
4.5.3	Echte Alternative: Untersagung	295
5.	Europäische Fusionskontrollpraxis	296
5.1	Einführung	296
5.2	Statistische Angaben	297
5.3	Verfahrensfragen	298
5.3.1	Informelles Vorverfahren	298
5.3.2	Parallele Zusammenschlüsse	300
5.3.3	Kooperation der Wettbewerbsbehörden	303
5.3.3.1	Kooperation der nationalen Wettbewerbsbehörden der Europäischen Union	303
5.3.3.2	Kooperation mit den US-amerikanischen Wettbewerbs- behörden	304
5.4	Erweiterung des Zusammenschlusstatbestands in der Fusionskontrollverordnung?	304
5.5	Marktabgrenzung	310
5.5.1	Einführung	310
5.5.2	Pragmatische Marktabgrenzung im Fall CAT/MWM	310
5.5.3	Marktabgrenzung im Verkehrssektor	312
5.5.4	Anwendung des SSNIP-Tests zur Marktabgrenzung	315

	Seite	
5.6	Wettbewerbliche Beurteilung	316
5.6.1	Einführung	316
5.6.2	SIEC-Test	317
5.6.2.1	Der Fall Oracle/Sun Microsystems	317
5.6.2.2	Der Fall T-Mobile/Orange	319
5.6.3	Relativierung von Marktanteilen	322
5.6.4	Maßgebliches „counterfactual“	324
5.6.5	Quantitative Ermittlungsmethoden	325
5.6.5.1	Die Verfahren Unilever/Sara Lee und Kraft Foods/Cadbury	326
5.6.5.2	Bewährte Verfahrensweisen zur Übermittlung quantitativer Analysen und Daten	329
5.7	Abhilfemaßnahmen	330
5.7.1	Einführung	330
5.7.2	Effektivität der Abhilfemaßnahmen	330
5.7.3	Up-front-buyer-Lösungen	332
5.7.4	Verhaltensorientierte Abhilfemaßnahmen	333
5.7.4.1	Der Fall Intel/McAfee	333
5.7.4.2	Der Fall T-Mobile/Orange	335
5.7.5	Unverbindliche Abhilfemaßnahmen	336
5.7.6	Regulierungsähnliche Zusagen	338
5.7.7	Nachträglicher Verzicht auf Zusagen	339
5.8	Rechtsprechung	342
5.8.1	Ryanair gegen Europäische Kommission	342
5.8.2	Aer Lingus gegen Europäische Kommission	344
 Kapitel V		
Wettbewerb und Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel		347
1.	Einführung	347
2.	Entwicklungslinien im Lebensmitteleinzelhandel	348
2.1	Zentralisierung der Systeme und Integration von Groß- und Einzelhandel	348
2.2	Anhaltender Wandel der Betriebsformen	349
2.3	Zunehmende Bedeutung von Handelsmarken	351
3.	Wettbewerb auf der Handelsstufe	351
3.1	Relevanter Markt	351
3.2	Überblick über die führenden Handelsunternehmen	352
3.2.1	ALDI-Gruppe	352
3.2.2	EDEKA-Gruppe	353
3.2.3	METRO-Gruppe	355
3.2.4	REWE-Gruppe	356
3.2.5	Schwarz-Gruppe	358

	Seite
3.3 Wettbewerbsintensität im Lebensmitteleinzelhandel	359
3.3.1 Stand und Entwicklung der Konzentration	359
3.3.2 Ladennetzstruktur und Verkaufsfläche	361
3.3.3 Preise für Lebensmittel und Gewinne der Handelsunternehmen ..	362
3.3.4 Fazit	363
4. Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten des Lebensmittel- einzelhandels	365
4.1 Relevanter Markt	365
4.2 Konzentration der Nachfrage	365
4.3 Die Bedeutung der Einkaufskooperationen	366
4.4 Marktstrukturen in der Ernährungsindustrie	366
4.5 Fazit	368
5. Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel	368
5.1 Definition von Nachfragemacht	368
5.2 Ursachen von Nachfragemacht	369
5.3 Fähigkeit und Anreize zu Ausübung von Nachfragemacht	370
5.4 Wirkungen von Nachfragemacht	371
5.4.1 Überblick	371
5.4.2 Wasserbetteffekt	372
5.4.3 Verschließungseffekt	372
5.4.4 Verdrängungseffekt	373
5.4.5 Spiraleffekt	373
5.4.6 Investitions- und Innovationsverzerrungen	373
5.4.7 Qualitätsreduktion	374
5.4.8 Fazit	375
5.5 Empirische Befunde	375
5.5.1 Vorbemerkungen	375
5.5.2 Großbritannien	375
5.5.3 Portugal	376
5.5.4 Deutschland	377
5.5.5 Fazit	378
5.6 Die Kontrolle von Nachfragemacht	378
5.6.1 Nachfragemacht im geltenden Wettbewerbsrecht	378
5.6.1.1 Vorbemerkungen	378
5.6.1.2 Fusionskontrolle	379
5.6.1.3 Missbrauchsaufsicht	380
5.6.1.4 Einkaufskooperationen	381
5.6.2 Initiativen zur Erweiterung des Instrumentariums zur Kontrolle von Nachfragemacht	381
5.6.2.1 Deutschland	381
5.6.2.2 Europäische Union	382

	Seite		
5.6.3	Wettbewerbliche Beurteilung	385	
5.6.3.1	Ausweitung des Schutzbereichs des § 20 Absatz 3 GWB auf große Unternehmen	385	
5.6.3.2	Verbot von Verkäufen unter Einstandspreisen	386	
5.6.3.3	Verbot unzulässiger Einkaufspraktiken	387	
5.6.3.4	Auskunftsanspruch für Verbände in § 33 GWB	387	
5.6.3.5	Verhaltenskodex	388	
5.6.3.6	Ombudsmann	389	
5.6.3.7	Transparenzstelle	390	
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	390	
6.1	Wettbewerb auf der Handelsstufe	390	
6.2	Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel	391	
Kapitel VI			
Einfluss des Planungsrechts auf den Wettbewerb im (Lebensmittel-)Einzelhandel			395
1.	Überblick	395	
1.1	Übersicht über die untersuchte Regelungslandschaft	395	
1.2	Zentralität und die belebte Innenstadt als planungsrechtliche Ziele	396	
1.3	Marktteilnehmer und Wettbewerbsspannungen	396	
1.4	Planungsrelevante Entwicklungstendenzen des Einzelhandels . . .	396	
1.5	Rechtliche und internationale Entwicklungen	397	
2.	Der Einzelhandel in der planungsrechtlichen Regelungs- landschaft	398	
2.1	Planungsrecht im engeren Sinne und Einzelhandelssteuerung	398	
2.1.1	Raumplanerische Beschränkung des großflächigen Einzel- handels	398	
2.1.2	Schutz zentraler Versorgungsbereiche	399	
2.1.3	Verkaufsflächenobergrenzen, Sortimentsbeschränkungen, Ausschlussplanungen	400	
2.1.4	Einzelhandels- und Zentrenkonzepte	400	
2.1.5	Synthese: Wettbewerbswirksame Prinzipien des Planungs- rechts	400	
2.2	Grundsätzliche Wettbewerbseffekte planerischer Steuerung des Einzelhandels	401	
2.3	Beispiel: mögliche Implikationen einer Veränderung der Groß- flächigkeitsschwelle	402	
2.4	Exkurs: Städtebauliche Verträge, Förderungspolitik und integrierte Zielverfolgung	403	
2.4.1	Städtebauliche Verträge und Grundstücksveräußerungen mit Auflagen	403	

	Seite
2.4.2 Städtebauförderung, Immobilien- und Standortgemeinschaften und Innenstadtinitiativen	403
2.4.3 Förderpraxis und integrierte Zielverfolgung städtebaulicher Ziele	404
3. Synthese und Empfehlungen	404
3.1 Vielfach faktische Wettbewerbsfeindlichkeit des Planungs- rechts	404
3.2 Wettbewerbsfreundlichkeit planerischer Entscheidungen ohne Steuerungsverlust	404
3.2.1 Grundsatz	404
3.2.2 Wettbewerb und befürchtete Verödung von Einzelhandels- flächen	405
3.3 Empfehlungen der Monopolkommission im Einzelnen	405
3.3.1 Einbeziehung des Wettbewerbsschutzes in das Planungsrecht ...	405
3.3.2 Wettbewerbliche Spielräume bei der Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche	406
3.3.3 Wettbewerbsneutralität städtebaulicher Verträge und Förder- maßnahmen	406
3.3.4 Anreizkompatible Umsetzung planerischer Ziele	406
3.4 Fazit	407
 Anhang	
Anhang A: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Auszug: §§ 44 bis 47) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114) A.1-3	410
Anhang B: Untersagungen durch das Bundeskartellamt B.1-19	412
Anhang C: Veröffentlichungen von im Auftrag der Monopol- kommission erstellten Gutachten C.1-5	430
Anhang D: Gutachten der Monopolkommission D.1-4	435