

Die Monopolkommission

Denkfabrik der deutschen Wettbewerbspolitik

Philipp Reinhold, Bonn*

I. Einleitung

Die Monopolkommission¹ mit Sitz in Bonn ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, welches die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät, aber auch die breite Öffentlichkeit über wettbewerbspolitische Fragen informiert. Sie besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere volkswirtschaftliche, betriebswirtschaftliche, sozialpolitische, technologische oder wirtschaftsrechtliche Kenntnisse und Erfahrungen verfügen und die aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden wählen.² Aktueller Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Zimmer, LL.M. (UCLA) von der Universität Bonn. Die Mitglieder der Monopolkommission werden durch einen Wissenschaftlichen Stab unterstützt, der sich aus Ökonomen und Juristen zusammensetzt.³ Die Einschätzungen und Handlungsempfehlungen der Monopolkommission sind von ihrer persönlichen und institutionellen Unabhängigkeit geprägt und an Erhalt und Stärkung des Wettbewerbsprinzips ausgerichtet. Gleichwohl sorgen sie oft für heftige Reaktionen seitens der Politik und Lobbygruppen, sodass die Arbeit insgesamt neben der rein wissenschaftlichen auch eine stark politische Komponente aufweist.

II. Entstehungsgeschichte

Der Beginn der Tätigkeit der Monopolkommission fällt zusammen mit der Einführung der Fusionskontrolle durch die 2. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahr 1973. Hinsichtlich der Diskussion darüber, welchem Organ die Beurteilung von Zusammenschlüssen obliegen sollte, wurde hierzu von der CDU/CSU-Fraktion die Einrichtung einer unabhängigen Kommission vorgeschlagen, da man misstrauisch war gegenüber einer möglichen Berücksichtigung außerwettbewerblicher Interessen aufseiten des Bundeskartellamts und des Bundeswirtschaftsministeriums.⁴

Im Ergebnis einigte man sich darauf, dass mit § 24 b GWB eine neu geschaffene sog. Monopolkommission zur Überwachung und Beratung in Bezug auf die Fusionskontrolle und die Missbrauchsaufsicht nach den §§ 22 bis 24 a GWB eingesetzt werden sollte.⁵ Ihre gesetzlich festgelegte Aufgabe bestand gemäß § 24 b darin, zur regelmäßigen Begutachtung der Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland und der Anwendung der §§ 22 bis 24 a, alle zwei Jahre ein Gutachten zu erstellen, „das sich auf die Verhältnisse in den letzten beiden abgeschlossenen Kalenderjahren erstreckt“.⁶ Das Gutachten sollte „den jeweiligen Stand der Unternehmenskonzentration sowie deren absehbare Entwicklung unter wirtschafts-, insbesondere wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten“, „eine Würdigung der Anwendung der §§ 22 bis 24 a“ und diesbezüglich die nach Auffassung der Monopolkommission „notwendigen Änderungen der einschlägigen Bestimmungen dieses Gesetzes“ enthalten.⁷ Außerdem wurde sie gemäß § 24 b Abs. 5 S. 2 GWB ermächtigt nach ihrem Ermessen zusätzliche Gutachten zu erstellen. Diese Ermächtigung unterstreicht die sachliche Unabhängigkeit der Kommission. Die Gutachten der Monopolkommission sollten gemäß § 24 b Abs. 5 S. 4 GWB der Bundesregierung zugeleitet und veröffentlicht werden. Die Monopolkommission nahm nach Überreichung der Ernennungsurkunden an die damaligen Mitglieder am 08.01.1974 ihre Arbeit auf.⁸ Erster Vorsitzender der Kommission war Prof. Dr. Mestmäcker. Das erste Hauptgutachten mit dem Titel „Mehr Wettbewerb ist möglich“ erschien 1976.

III. Tätigkeit der Monopolkommission

Heute finden sich Regelungen über die Stellung, Aufgaben sowie Zusammensetzung der Monopolkommission in den §§ 44 bis 47 GWB. Im Rahmen der Hauptgutachten soll die Monopolkommission, neben Aussagen zur aktuellen und absehbaren Unternehmenskonzentration und der Würdigung der Amtspraxis der Kartellbehörden, zu „sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen“

* Der Verfasser hat einen Teil seiner praktischen Studienzeit bei der Monopolkommission absolviert.

¹ Die Internetpräsenz der Monopolkommission findet sich unter <http://monopolkommission.de/index.php/de/> (alle Internetseiten wurden zu letzt am 08.09.2015 aufgerufen).

² <http://monopolkommission.de/index.php/de/monopolkommission/mitglieder>.

³ <http://monopolkommission.de/index.php/de/monopolkommission/ge-schaeftsstelle>.

⁴ Vgl. Benisch, WuW 1970, 717.

⁵ Deutscher Bundestag — 7. Wahlperiode, Unterrichtung des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschub) zu dem von den Fraktionen der SPD, FDP eingebrachten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 13. Juni 1973, Drucksache 7/765, S. 8.

⁶ Vgl. § 24 b Abs. 1 und 5 GWB 1973.

⁷ § 24 b Abs. 3 GWB 1973.

⁸ WuW 1974, 67.

Stellung nehmen.⁹ So finden sich beispielsweise im zuletzt erschienenen Hauptgutachten, neben Angaben zur Unternehmenskonzentration, Stellungnahmen zur Bedeutung von Google, Facebook und anderen Internetunternehmen für die Wettbewerbspolitik sowie zum Wettbewerb auf Taximärkten, Finanzmärkten und in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus werden Aussagen zu Entwicklungen im Energiebereich, zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit und dem Trend zur Rekommunalisierung sowie zur Frage nach der Kriminalisierung von Kartellrechtsverstößen in Deutschland getroffen. Einhergehend mit der zunehmenden wettbewerblichen Öffnung der sog. Netzindustrien wie Post, Eisenbahn, Telekommunikation und Energie, wurden seit den 1990er Jahren diesbezügliche Gutachtaufträge der Monopolkommission in den jeweiligen Gesetzen¹⁰ festgeschrieben, sodass neben den Hauptgutachten eine Fülle von ebenfalls zweijährig erscheinenden Sondergutachten entstehen. Mittlerweile hat die Monopolkommission 20 Hauptgutachten¹¹ und 70 Sondergutachten¹² erstellt.

Die Arbeit der Monopolkommission gründet sich auf der Auswertung von umfassendem Datenmaterial, wozu auch die Anhörung einer breiten Gruppe von Unternehmens- und Verbandsvertretern der jeweiligen Wirtschaftsbereiche, der zuständigen Ministerien und Behörden sowie der Europäischen Kommission gehört. Hieraus werden anschließend im Wege der juristischen und ökonomischen Analyse die einzelnen Einschätzungen getroffen. Zum Teil gerade wegen der klaren wettbewerbsorientierten Ausrichtung, sorgen die Gutachten der Monopolkommission immer wieder für politischen Zündstoff, wie beispielsweise hinsichtlich der im letzten Hauptgutachten formulierten Stellungnahme zum Regionalprinzip der Sparkassen.¹³ Besonders in politisch sensiblen Bereichen sorgen die Gutachten oftmals für heftige Gegenreaktionen und unterstreichen damit die Bedeutung einer überparteilichen Wettbewerbsanalyse, die Ergebnisse zu Tage fördert, welche in der allgemeinen Interessenpolitik untergehen würden.

⁹ § 44 Abs. 1 S. 1 GWB.

¹⁰ § 62 EnWG, § 36 AEG, § 121 Abs. 2 TKG, § 44 PostG i.V.m. § 121 Abs. 2 TKG.

¹¹ Zuletzt Monopolkommission, Hauptgutachten 2012/2013, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte.

¹² Zuletzt Monopolkommission, Sondergutachten 70: Zusammenschlussvorhaben der Edeka Zentrale AG&CoKG mit der Kaisers Tengelmann GmbH.

¹³ <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/regionalprinzip-wackelt-alarm-bei-den-sparkassen/9931228.html>.