

## Wettbewerbs- und Industriepolitik

JÜRGEN STEHN

Im Mittelpunkt der Wettbewerbs- und Industriepolitik der EU stand im vergangenen Jahr der Vorschlag der EU-Kommission zur Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht. Dieser Vorschlag der Kommission trägt revolutionäre Züge, gibt die Kommission doch damit ihr Monopol als Hüterin des Wettbewerbs in der Europäischen Union auf. Dies gilt um so mehr, als sie über 40 Jahre bestrebt war, die supranationalen Kompetenzen in der Wettbewerbspolitik stetig auszuweiten. Darüber hinaus geriet zum wiederholten Male die Reform der Beihilfenkontrolle in den Brennpunkt der wettbewerbspolitischen Diskussion.

### *Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht*

Mit dem Vorschlag einer Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht in der EU strebt die Kommission an, wichtige Entscheidungen der europäischen Wettbewerbspolitik künftig den nationalen Kartellbehörden zu überlassen. Kern der im „Weißbuch für eine grundlegende Reform der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln“ vorgeschlagenen Reformen ist die Abschaffung des Notifizierungsverfahrens, das in der Ausführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EG-Vertrages (VO 17) geregelt ist. Die VO 17 sieht vor, daß weitgehend alle potentiell wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen zwischen Unternehmen bei der EU-Kommission angemeldet werden müssen, und von dieser auf ihre Zulässigkeit hin geprüft werden. Im Zuge der geplanten Dezentralisierung der Verfahren sollen nationale Wettbewerbsbehörden und Gerichte befugt sein, die Wettbewerbsregeln der Artikel 81 und 82 des EU-Vertrages genauso anwenden zu dürfen wie die EU-Kommission. Jedoch behält die Kommission das alleinige Recht, über die Rechtmäßigkeit von Fusionen von Großunternehmen zu entscheiden, bei denen die Unternehmen nach ihrem Zusammenschluß ihre Existenz beenden. Fälle wie die Fusion der beiden Automobilhersteller Daimler-Benz und Chrysler werden also weiterhin unter Anwendung der EU-Fusionskontrollverordnung beurteilt. Auch die Erteilung von Gruppenfreistellungen und die Aufstellung von Wettbewerbsregeln bleibt in der Kompetenz der Kommission.

Die Brüsseler Behörde erhofft sich von dieser Reform eine größere Effizienz bei der Prüfung von Unternehmenskooperationen. Sie verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß die Unternehmen in vielen brisanten Fällen in der Regel ohnehin eine Notifizierung vermieden hätten.

Diese annähernd revolutionäre Aufgabe ihres Monopols als Hüterin des Wettbewerbes dürfte die Kommission vor allem vor dem Hintergrund einer mittlerweile chronischen Arbeitsüberlastung gefällt haben. Derzeit stapeln sich auf den Schreibtischen in der zuständigen Generaldirektion IV rund 1.200 Fälle, die unter die VO 17 fallen. Knapp zwei Drittel dieser Verfahren sind Notifizierungen, die im Interesse der betroffenen Unternehmen zügig bearbeitet werden müssen. Hinzu kommen rund 250 größere Fälle, die unter die Fusionskontrollverordnung fallen. Diese Arbeitsbelastung dürfte sich künftig im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union weiter verstärken.

Eine Reform der EU-Wettbewerbsaufsicht scheint unter diesen Bedingungen unabdingbar. Es ist jedoch fraglich, ob der Vorschlag der EU-Kommission hier in die richtige Richtung weist. Denn die Fusionskontrolle und das generelle Kartellverbot sind die tragenden Säulen des (europäischen) Wettbewerbsrechtes. Ohne Not und überzeugende Gründe sollte an diesen Eckpfeilern nicht gerüttelt werden. Der wettbewerbspolitische Systemwechsel, der dem Vorschlag der EU-Kommission zugrunde liegt, könnte jedoch diese Pfeiler ins Wanken bringen. Denn an die Stelle einer grundsätzlichen Vorabkontrolle von Firmenvereinbarungen soll das Konzept der Mißbrauchsaufsicht treten, das von einem möglichen rückwirkenden Verbot eines Kartells ausgeht. Die Schwachstelle einer solchen Regelung ist unüberschbar: Erst wenn sich jemand beschwert, nehmen sich die Wettbewerbs-hüter des Falles an. Oder anders ausgedrückt: Erst wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, reagiert die Behörde.

Bei vertikalen Kartellvereinbarungen wie Alleinvertriebskontrakten zwischen Herstellern und Händlern, Franchise-Systemen nach dem McDonald's-Muster oder Patent- und Lizenzverträgen dürfte eine solche Regelung noch wettbewerbspolitisch akzeptabel sein. Bei horizontalen Kartellen, also bei Preis-, Mengen- und Gebietsabsprachen von im Wettbewerb stehenden Unternehmen, die auf der gleichen Wirtschaftsstufe arbeiten, dürfte eine solche Neuregelung jedoch zu immensen volkswirtschaftlichen Kosten führen. Werden horizontale Kartelle aus der Präventivkontrolle entlassen, besteht die Gefahr, daß die Interessen von Konsumenten, Konkurrenten und Kunden geopfert werden. Darüber hinaus läßt das Mißbrauchskonzept der EU-Kommission die Beweislast auf, und schränkt so deren Spielraum für wettbewerbspolitische Eingriffe spürbar ein. Auch wird die Transparenz der bestehenden wettbewerbspolitischen Praktiken durch eine Abschaffung der Notifizierungspflicht deutlich verringert. Letztlich entsteht auch eine Rechtsunsicherheit bei den Unternehmen, da diese bei einem Systemwechsel nicht mehr verbindlich davon ausgehen können, daß ihre Wettbewerbspraktiken rechtlich einwandfrei sind.

Unter diesen Bedingungen erscheint es unabdingbar, daß die neu zu wählende Kommission den Vorschlag der alten Kommission noch einmal gründlich überarbeitet. Angestrebt werden sollte eine Lösung, die den Arbeitsstau bei der EU-Kommission abbaut und gleichzeitig die Notifizierungspflicht von potentiell wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen aufrecht erhält. Eine Lösung könnte vorsehen, einen Teil der Notifizierungsverfahren an die nationalen Kartellbehörden

zurückzuverlagern. Die nationalen Behörden würden somit das Recht bekommen, über die Zulässigkeit wettbewerbspolitischer Maßnahmen im Vorfeld zu entscheiden. Eine aufgrund der Artikel 81 und 82 EGV von einem Mitgliedsstaat getroffene Entscheidung wäre bei einem solchen Verfahren von allen anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen. Dies liefe letztlich auf eine Übertragung des Ursprungslandprinzips, das von der EU-Kommission bei Standards und Regulierungen im Binnenmarkt angewendet wird, auf wettbewerbspolitische Entscheidungen der nationalen Kartellbehörden hinaus. Um zu verhindern, daß nationale Behörden ihre Kompetenzen zu einer selektiven Förderung von nationalen „Champions“ mißbrauchen, sollte der EU-Kommission ein Widerspruchsrecht bei allen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten zu den Artikeln 81 und 82 EGV zugestanden werden.

#### *Reformen der Beihilfenkontrollen*

Seit Jahren wird in der Europäischen Union angesichts der stetig zunehmenden Subventionen in den Mitgliedstaaten über eine Straffung der europäischen Beihilfenkontrolle diskutiert. Mit einem Reformvorschlag der EU-Kommission ist diese Diskussion im letzten Jahr erneut aufgelebt. Kern des Kommissionsvorschlages ist eine Verordnung über die Anwendung des Artikels 88 EGV. Ziel dieser Verordnung ist es, die Transparenz und Rechtssicherheit bei der Beihilfenkontrolle zu erhöhen. Dies soll mit erweiterten Kontrollbefugnissen einhergehen.

Der Kommissionsvorschlag umfaßt 28 Artikel, die von einer allgemeinen Definition von Beihilfen bis zur Rolle des Beratenden Ausschusses der Mitgliedstaaten für Beihilfen reichen. Die in Aussicht gestellte Regelung soll die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bekräftigen, sämtliche Beihilfen – mit Ausnahme bestimmter zulässiger Subventionen für Forschung, Umwelt sowie kleine und mittlere Unternehmen – zwecks Prüfung durch die Kommission vorab anzumelden (Artikel 2). Die Mitgliedstaaten sollen Beihilfen, die angemeldet werden müssen, erst nach einer Genehmigung durch die Kommission zahlen dürfen (Artikel 3). Artikel 10 bis 14 regeln die Verfahren bei rechtswidrigen Beihilfen. Dabei sollen die Rechte der Kommission bei der Rückforderung von nicht mit dem Vertrag zu vereinbarenden Beihilfen bestärkt werden. So ist der säumige Mitgliedstaat verpflichtet, die notwendigen Schritte zur Rückforderung einzuleiten. Dazu zählen auch Zinsen, die nach einem von der Kommission zu bestimmenden Satz aufgeschlagen werden sollen. Innerstaatliche Rechtsmittel sollen – im Gegensatz zur bisherigen Regelung – keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß sich die Rückzahlung unrechtmäßig bezogener Beihilfen über Jahre hinzieht, wie es bisher gängige Praxis ist.

Über zusätzliche Rechte sollen die Brüsseler Wettbewerbshüter künftig auch bei der Nachprüfung in den Mitgliedstaaten verfügen. Nach dem Vorbild der bereits für den Schiffbau und die Automobilindustrie geltenden Beihilferegeln sollen die zuständigen Bediensteten der Kommission Räumlichkeiten und Grundstücke der betroffenen Unternehmen betreten, Bücher und sonstige Geschäftsunterlagen

prüfen und Kopien anfertigen dürfen (Artikel 20). Allerdings ist die Kommission verpflichtet, die Mitgliedstaaten vorab von Inspektionen in Kenntnis zu setzen. Eine weitere Neuerung betrifft die Zusammenarbeit mit unabhängigen Aufsichtsstellen der Mitgliedstaaten (Artikel 21). Dabei ist in erster Linie an die Rechnungshöfe gedacht. Die Kommission soll das Recht erhalten, von diesen Dienststellen etwa Berichte über die tatsächliche Rückzahlung unrechtmäßig gewährter Beihilfen anzufordern.

Die Straffung der Mißbrauchskontrollen in der Beihilfenaufsicht ist sicherlich ein wichtiger Reformschritt, er zielt jedoch an der grundlegenden Problematik der Aufsichtspraxis vorbei. Denn die Ursache für die zu beobachtenden Defizite besteht darin, daß die EU mit der Beihilfenkontrolle drei teils widersprüchliche Ziele anstrebt. Erstens soll sie zu einer Sicherung der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes beitragen, zweitens aber gleichzeitig den nationalen Regierungen einen Entscheidungsspielraum im Hinblick auf die Struktur der vergebenen Subventionen einräumen und drittens die Durchsetzung einer eigenständigen EU-Strukturpolitik ermöglichen. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten ist jedoch dem Wettbewerbsziel der Vorrang zu geben, da die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine wesentliche Voraussetzung für eine Realisierung von Effizienzgewinnen im Binnenmarkt ist. Ein geeignetes Instrument hierfür wäre die Festlegung absoluter Höchstgrenzen für die Beihilfen in den einzelnen Wirtschaftszweigen. Bisher ist das Instrument der Beihilfenhöchstgrenzen in der sektoralen Subventionskontrolle nur vereinzelt angewandt worden, obwohl es gleichzeitig eine Minimierung der Wettbewerbsverzerrungen und eine begrenzte Gestaltungsfreiheit für die nationalen Regierungen ermöglicht. Um die Einflußnahme der EU-Kommission auf die Richtung der nationalen Strukturpolitiken zu begrenzen, sollten für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen festgelegt werden. Will man das Wettbewerbsziel noch weiter in den Vordergrund stellen, so könnte man auch darüber nachdenken, nach unten flexible Höchstgrenzen einzuführen, deren Niveau sich an der niedrigsten vergebenen Subvention aller Mitgliedstaaten orientiert. Auf diese Weise könnte gleichzeitig der Standortwettbewerb der Regionen intensiviert werden.

### Weiterführende Literatur

- Beuthien, Volker: Handelskooperationen und europäisches Wettbewerbsrecht, Göttingen 1998.
- Brülhart, Marius: Trading places: Industrial specialization in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 3 (1998), S. 319-346.
- Cowling, Keith (Hrsg.): Industrial policy in Europe. Theoretical perspectives and practical proposals, London 1999.
- Foreman-Peck, James; Giovanni Federico (Hrsg.): European industrial policy. The Twentieth Century Experience, Oxford 1999.
- Hildebrand, Doris: The role of economic analysis in the EC competition rules (European monographs Nr. 17), Den Haag 1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1998), Brüssel 1999.
- Veelken, Winfried: Anmerkungen zum Grünbuch der Kommission zur EG-Wettbewerbspolitik gegenüber vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen, in: *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft* 3 (1998), S. 241-285.