
Wettbewerbs- und Industriepolitik

JÜRGEN STEHN

Im Brennpunkt der Wettbewerbs- und Industriepolitik der EU stand im vergangenen Jahr – wie erwartet und an dieser Stelle vor einem Jahr bereits kurz angerissen – die Diskussion um die angestrebte Dezentralisierung der Aufsicht über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen im Binnenmarkt. Da die supranationale Wettbewerbsaufsicht einen wesentlichen Eckpfeiler des Binnenmarktes darstellt und daher für die Fortentwicklung des Binnenmarktes von besonderer Bedeutung ist, soll im folgenden das bestehende System der Wettbewerbsaufsicht skizziert und das Für und Wider der angestrebten Reformschritte analysiert werden.

Die Wettbewerbsaufsicht vor und nach der Reform

Die Grundlage der Wettbewerbsregeln der EU bilden die Art. 81 und 82 EGV.¹ Art. 81 Abs. 1 EGV erklärt alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bewirken. Die Bestimmungen zielen insbesondere auf Preisabsprachen, Produktions- und Absatzkontrollen, Marktaufteilungen und Preisdiskriminierungen ab. Dieses grundsätzliche Verbot diskriminierender Absprachen wird durch die sehr allgemein gehaltenen Ausnahmeregelungen des Art. 81 Abs. 3 EGV aufgeweicht. Hiernach sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder innerhalb von Unternehmensgruppen dann mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn den beteiligten Unternehmen keine Beschränkungen auferlegt werden, die dem Wettbewerbsziel zuwider laufen, und keine Möglichkeiten eröffnet werden, in wesentlichen Marktsegmenten den Wettbewerb auszuschalten.

Art. 82 EGV untersagt die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung im Binnenmarkt und zielt insbesondere auf die Durchsetzung „unangemessener“ Einkaufs- und Verkaufspreise, die Einschränkung der Produktion und des Absatzes und die Preisdiskriminierung zwischen den Handelspartnern ab.

Die beiden für die Wettbewerbsregeln der EU grundlegenden Artikel wurden aufgrund der dynamischen Entwicklung des Binnenmarktes seit der Verabschiedung der Römischen Verträge mehrmals durch Verordnungen der Europäischen Kommission ergänzt. Da die Durchsetzbarkeit der Bestimmungen des Art. 81 Abs. 1 EGV durch die recht vage Formulierung der Ausnahmetatbestände des Art. 81 Abs. 3 EGV äußerst beschränkt war, erließ die Europäische Kommission im

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Februar 1962 mit der Verordnung 17 (VO 17) eine Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 des Vertrages, die sich – entgegen ihres Titels – im wesentlichen auf den Art. 81 konzentriert.

Mit der VO 17 wurde ein Notifizierungssystem geschaffen, das den Unternehmen auferlegt, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können, vorab bei der Europäischen Kommission anzumelden. Die Kommission kann dann anhand der Ausnahmetatbestände des Art. 81 Abs. 3 EGV eine Freistellungserklärung für die entsprechende Vereinbarung geben. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, für die keine Freistellungsvereinbarung vorliegt, sind nichtig und können mit Geldbußen belegt werden.

Probleme bereitete lange Zeit auch die Fusionskontrolle. Denn eine gemeinschaftliche Fusionskontrolle gab es bis Ende der achtziger Jahre nur für den Bereich der Montanindustrien (Art. 66 EGKSV). Der Europäische Gerichtshof hat sich zwar in einigen Fällen bemüht, aus der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Stellungen des Art. 82 EGV eine europäische Fusionskontrolle auch für andere Wirtschaftsbereiche herzuleiten, doch der Anwendungsbereich des EG-Vertrages blieb dabei äußerst eng. Um eine umfassende Fusionskontrolle auf supranationaler Ebene zu ermöglichen, hat daher die Europäische Kommission am 21. Dezember 1989 eine „Verordnung (Nr. 4064/89) über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen“ erlassen. Nach dieser Verordnung müssen alle Zusammenschlussvorhaben mit gemeinschaftsweiter Bedeutung, an denen Unternehmen mit einem Weltumsatz von mehr als 5 Mrd. Euro und einem EU-Umsatz von mehr als 250 Mrd. Euro beteiligt sind, bei der Kommission angemeldet werden (Art. 1 Abs. 2). Wenn die beteiligten Unternehmen im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil dieses Marktes einen Anteil von mehr als 25 v.H. besitzen, hat die Kommission die Möglichkeit, die Fusion zu untersagen. Dabei hat sie abzuwägen zwischen der zu erwartenden Beeinträchtigung des Wettbewerbs und den möglichen Effizienzgewinnen, die durch die Fusion erzielt werden können.

Die nationalen Kartellbehörden sind seither nur noch zuständig für jene Fälle, die nicht von den Aufgreifschwelen der EU-Verordnung, aber von den nationalen Aufgreifschwelen, die deutlich niedriger ausfallen, erfasst werden. Darüber hinaus liegt die Zuständigkeit bei den nationalen Behörden, wenn die beteiligten Unternehmen jeweils mehr als zwei Drittel ihres Umsatzes in einem und demselben Mitgliedstaat erzielen.

Zusammenschlüsse mit erheblichen Wettbewerbswirkungen in mehreren Mitgliedstaaten können aufgrund dieser Verordnung in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Mitgliedstaaten fallen, wenn die supranationalen Aufgreifschwelen nicht erreicht werden. Eine hieraus resultierende mehrfache Anmeldung derselben Fusion kann zu gegensätzlichen Beurteilungen führen und die Rechtsunsicherheit, die Arbeitsbelastung und die Kosten der betroffenen Unternehmen erhöhen. Die Europäische Kommission hat daher in der Verordnung 1310/97 vom 30. Juni 1997 die Aufgreifschwelen abgesenkt und modifiziert. Neben den bisherigen Zusammenschlüssen müssen nach der neuen Verordnung auch Fusionen bei der Europä-

ischen Kommission angemeldet werden, wenn sie mindestens drei Mitgliedstaaten betreffen, die fusionierenden Unternehmen einen Weltmarktumsatz von zusammen mindestens 2,5 Mrd. Euro aufweisen, jedes einzelne Unternehmen einen EU-Umsatz von mindestens 100 Mio. Euro erzielt, und wenn in jedem betroffenen Mitgliedstaat mindestens zwei der fusionierenden Unternehmen einen gemeinsamen Umsatz von 25 Mio. Euro tätigen. Diese recht komplizierten Aufgreifkriterien spiegeln zum Einen den Kompromisscharakter der neuen Regelung wider, sind zum Anderen jedoch auch Ausdruck des Bestrebens, die nationalen Kartellbehörden von Mehrfacharbeiten zu entlasten.

Die Weiterentwicklung der europäischen Wettbewerbsregeln seit der Verabschiedung der römischen Verträge verdeutlicht das Bestreben der Europäischen Kommission, die Kompetenzen für die Wettbewerbsaufsicht mehr und mehr von der nationalen Ebene auf die supranationale Ebene zu verlagern. Dieses Zentralisierungsbestreben findet ein abruptes Ende in den im „Weißbuch für eine Reform der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln“ von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Reformen des EU-Wettbewerbsrechts. Im Mittelpunkt des Vorschlags steht eine Abschaffung des Notifizierungssystems nach der VO 17 für die im Art. 81 EGV geregelten Absprachen zwischen Unternehmen. Die Zulässigkeitsprüfung und das Freistellungsverfahren durch die Kommission würden unter diesen Bedingungen entfallen. Im Gegenzug plädiert die Kommission für ein „System der gesetzlichen Ausnahme“, in dem die Bestimmungen der Art. 81 Abs. 1 und 81 Abs. 3 EGV nicht nur durch die Kommission, sondern auch durch nationale Behörden und nationale Gerichte durchgesetzt werden können. Art. 81 EGV würde so zu einer einheitlichen Verbotsnorm. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nach Art. 81 Abs. 1 EGV beeinträchtigen, wären stets zulässig, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 81 Abs. 3 EGV erfüllen. An die Stelle der grundsätzlichen Vorabkontrolle soll nach Vorstellung der Europäischen Kommission das Konzept der Missbrauchsaufsicht – insbesondere durch nationale Gerichte – treten, das von einem möglichen rückwirkenden Verbot einer Absprache ausgeht.

Gründe für eine Reform

Die Europäische Kommission hat relativ ausführlich dargelegt, warum sie eine Reform der VO 17 für unumgänglich hält.² Nach ihrer Meinung weist das gegenwärtige System zwei wesentliche Schwachstellen auf: Es gewährleistet keine wirkungsvolle Kontrolle mehr und bürdet den Unternehmen übermäßige bürokratische Zwänge auf. Die Kommission verweist insbesondere darauf, dass etwa die Hälfte aller von der Europäischen Kommission zu bearbeitenden Verwaltungssachen auf die Anmeldungen nach der VO 17 zurückzuführen sind, obwohl diese Anmeldungen wettbewerbsrechtlich eher von untergeordneter Bedeutung sind. So wäre die Kommission in 35 Jahren nur in neun Fällen durch eine Anmeldung von Vereinbarungen unterrichtet worden, die eine Verbotsentscheidung rechtfertigten. Sie würde auf diese Weise daran gehindert, sich ausreichend den eingehenden

Beschwerden über wettbewerbsrelevante Absprachen zu widmen, die nicht angemeldet wurden.

Darüber hinaus seien die Anmeldungen nach der VO 17 für die Unternehmen sehr kostenaufwendig und bürokratisch schwerfällig. Würde die Kommission stets gemäß der Verordnung verfahren, so müsste sie jede gemeldete Vereinbarung prüfen, eine Mitteilung im Amtsblatt in den elf Amtssprachen veröffentlichen, dem Beratenden Ausschuss einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten und schließlich eine Entscheidung erlassen und in allen Amtssprachen veröffentlichen. Angesichts des hohen Arbeitsanfalls hätte die Kommission in den letzten Jahren dieses Verfahren nur noch auf die wichtigsten Fälle angewendet und 90% der Verfahren informell abgeschlossen, insbesondere in Form von „abschließenden Verwaltungsschreiben“. Diesen Schreiben ginge nur in Ausnahmefällen eine Veröffentlichung im Amtsblatt voraus, so dass die Transparenz dieses Systems eng begrenzt sei.

Die Europäische Kommission plädiert daher dafür, die Entscheidungen über wettbewerbsrelevante Unternehmensvereinbarungen nach Art. 81 Abs. 1 EGV künftig zu dezentralisieren und den nationalen Gerichten zu übertragen. Sie würden über Vollmachten verfügen, die nationale und supranationale Behörden nicht besitzen, könnten gleichzeitig das Wettbewerbs- und Handelsrecht geltend machen und so das Verfahren beschleunigen und zu einer effizienten Anwendung des Wettbewerbsrechts beitragen.

Vorbehalte gegen die angestrebte Reform

Bei einer Beurteilung des Für und Widers der angestrebten Reform muss berücksichtigt werden, dass die Aufsicht über Unternehmensvereinbarungen als Teil der Wettbewerbspolitik der EU der Wahrung der Wettbewerbs- und Handelsfreiheit dient und somit ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes darstellt. Es gibt daher gute ökonomische Gründe, die Wettbewerbsaufsicht auf supranationaler und nicht auf nationaler Ebene anzusiedeln.

Für eine Zentralisierung spricht auch, dass nationale Kartellbehörden wie etwa das Bundeskartellamt bei ihren Entscheidungen lediglich berücksichtigen können, welche Auswirkungen Unternehmensvereinbarungen auf die nationalen Märkte haben. Aus der Sicht der Theorie des institutionellen Wettbewerbs erscheint es darüber hinaus durchaus realistisch, dass die Investitionsentscheidungen von Unternehmen auch davon beeinflusst werden, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist. Regierungen, die an der Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben also einen Anreiz, im Wettlauf mit anderen Regierungen ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft sinnvoll wäre. Ein weiteres Argument für eine europäische Wettbewerbsaufsicht bietet die geringere Anfälligkeit supranationaler Institutionen wie der EU-Aufsicht für die Beeinflussung durch organisierte Interessengruppen. Denn auf nationaler Ebene ist ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen oftmals nur schwer durchsetzbar, wenn

die beteiligten Unternehmen relativ groß sind und entsprechend gute Möglichkeiten zur Ausübung von politischem Druck auf die Entscheidungsträger haben.

Diese Argumente für eine Zentralisierung der Wettbewerbspolitik lassen allerdings offen, mit welchen Instrumenten eine supranationale Wettbewerbsaufsicht durchgeführt werden sollte. So ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die gegenwärtige Aufsichtspraxis zu einem erheblichen Arbeitsanstau in der Europäischen Kommission geführt hat, der mit der gegebenen Personalausstattung kaum zu bewältigen ist, und die Rechtssicherheit der betroffenen Unternehmen erheblich beeinträchtigt hat. Auf den ersten Blick schlagend erscheint auch das Argument der Kommission, dass nur ein verschwindend geringer Anteil der angemeldeten Unternehmensvereinbarungen eine Verbotsentscheidung rechtfertigen. Bei näherem Hinsehen ist dies jedoch keine ausreichende Begründung für eine Redundanz des bestehenden Aufsichtssystems, da im Dunkeln bleibt, wie viele wettbewerbswidrige Unternehmensvereinbarungen durch den Zwang zur Anmeldung von vornherein unterbleiben und daher in der „Arbeitsstatistik“ der EU gar nicht erst erscheinen. Eine höhere Anmeldequote potenziell wettbewerbswidriger Vereinbarungen könnte darüber hinaus durch eine höhere Strafbewehrung für diejenigen wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen erzielt werden, die nicht angemeldet wurden, aber im Zuge des Beschwerdeverfahrens in das Licht der Öffentlichkeit geraten sind.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission, die Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit von Unternehmensvereinbarungen den nationalen Gerichten oder den nationalen Wettbewerbsbehörden zu übertragen, wirft eine Vielzahl von Problemen auf und dürfte kaum ein geeignetes Instrument zur Bewältigung des gegenwärtigen Arbeitsanstaus sein. Zunächst erscheint es fraglich, dass nationale Gerichte und Wettbewerbsbehörden über genügend freie Ressourcen verfügen, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. In sieben der 15 Mitgliedstaaten der EU setzt dieser Vorschlag darüber hinaus eine Änderung der nationalen Gesetzgebung voraus, da es in diesen Ländern den nationalen Gerichten bisher untersagt ist, europäisches Gemeinschaftsrecht auf nationaler Ebene anzuwenden. Gewichtiger ist jedoch, dass eine Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht die Rechtsunsicherheit der Unternehmen eher erhöhen als verringern dürfte, da es nicht ausgeschlossen ist, dass die Beurteilung ähnlicher Sachverhalte durch Gerichte in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfällt. Wie unter diesen Bedingungen eine hinreichende Harmonisierung der Rechtsprechung innerhalb des Binnenmarktes sicher gestellt werden kann, lässt der Kommissionsvorschlag offen.

In diesem Zusammenhang erscheint es äußerst inkonsistent, dass der für die Wettbewerbspolitik zuständige Kommissar, Mario Monti, im Juni dieses Jahres angeregt hat, die Aufgreifschwelle der Fusionsverordnung der EU erneut zu senken, um auf diese Weise zu verhindern, dass sich mehrere nationale Kartellbehörden mit ein und derselben Fusion befassen. Angesichts der Tatsache, dass der Arbeitsanstau bei der supranationalen Fusionskontrolle den bei der Aufsicht über Unternehmensvereinbarungen eher noch übertrifft, ist die Logik der Kommissionsvorhaben in der Wettbewerbsaufsicht für den Außenstehenden kaum noch zu durchdringen.

Ausblick

Unter diesen Bedingungen sollte von einer vorschnellen Aufgabe der Vorabkontrolle bei Unternehmensvereinbarungen Abstand genommen werden. Denn die Schwachstelle einer solchen Reform ist im Gegensatz zu ihren Vorzügen unübersehbar: Erst wenn sich jemand beschwert, nehmen sich die Wettbewerbshüter des Falles an. Oder anders ausgedrückt: Erst wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, reagiert die Behörde. Gerade in Zeiten eines sich stetig intensivierenden intra-industriellen Wettbewerbs kann der Zeitvorsprung, den eine Missbrauchsaufsicht im Gegensatz zu einer Vorabkontrolle den weniger gesetzestreuem Unternehmen bietet, ausreichend sein, monopolistische Marktnischen auf Kosten anderer Wettbewerber zu besetzen, deren Monopolrenten bei einem späteren Zugriff der Missbrauchsaufsicht längst vereinnahmt sind. Liegt das Hauptmotiv für die Dezentralisierungsvorschläge in der Tat in einer Arbeitsüberlastung der Kommission, so sollte die Problemlösung bei der Ursache ansetzen und eine Verbesserung der Personalausstattung der Wettbewerbsdirektion angestrebt werden. Dies könnte vorrangig dadurch erreicht werden, dass die Europäische Kommission ihre Aktivitäten auf die wesentlichen (wettbewerbs- und handelspolitischen) supranationalen Aufgabenfelder konzentriert und von der Aneignung zusätzlicher Zuständigkeiten auf Gebieten, die – wie etwa die Beschäftigungs- und Sozialpolitik – nach allen ökonomischen Effizienzkriterien in die Kompetenz der nationalen Ebene fallen sollten, Abstand nimmt.

Anmerkungen

- 1 Im Vertrag von Amsterdam, der am 1. März 1999 in Kraft getreten ist, wurden die Artikel des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) neu nummeriert. Vor der Änderung waren die Wettbewerbsregeln der EU in den Art. 85 und 86 EGV enthalten.
- 2 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1999, Brüssel 2000.

Weiterführende Literatur

- Beuthien, Volker, Handelskooperationen und europäisches Wettbewerbsrecht, Göttingen 1998.
- Hildebrand, Doris, The role of economic analysis in the EC competition rules (European monographs Nr. 17), Den Haag 1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1999), Brüssel 2000.