

Wettbewerbspolitik

JÜRGEN STEHN

Im Jahre 2002 gab es – vor allem aus deutscher Sicht – zwei bedeutende Entscheidungen der EU-Wettbewerbsdirektion zum innergemeinschaftlichen Kartell- und Beihilfenrecht: die Neufassung der Gruppenfreistellung vom Kartellverbot im Kraftfahrzeugvertrieb und die Anpassung der Staatsgarantien für öffentliche Banken- und Sparkassen in Deutschland an das europäische Beihilfenrecht.

Gruppenfreistellung im Kraftfahrzeugvertrieb

Die Kraftfahrzeugindustrie genießt seit langem eine Ausnahmestellung im europäischen Wettbewerbsrecht, denn abweichend von anderen Wirtschaftszweigen sind wettbewerbsbeschränkende Vertriebs- und Dienstleistungsvereinbarungen im Kfz-Bereich grundsätzlich im Einklang mit dem Kartellverbot im europäischen Wettbewerbsrecht (Gruppenfreistellung im Kfz-Vertrieb). Die EU-Kommission begründete lange Zeit diese Ausnahmeregelung damit, dass Kraftfahrzeuge langlebige Verbrauchsgüter darstellen, die eine fachgerechte Wartung und Reparatur erfordern, die wiederum nur bei einer engen Zusammenarbeit zwischen Herstellern, Händlern und Reparaturbetrieben zu gewährleisten ist.

Schon seit längerem sind in der Wissenschaft,¹ aber auch in der EU-Kommission Zweifel an der Gültigkeit dieser grundsätzlichen Position geäußert worden. So zeigt eine Evaluierung der geltenden Gruppenfreistellung, dass die Kombination von Exklusivität und Selektivität den grenzüberschreitenden Wettbewerb im Kfz-Gewerbe beeinträchtigt, künstliche geografische Grenzen schafft, den Intra-Marken-Wettbewerb massiv einschränkt sowie eine hohe Abhängigkeit der Händler von den Automobilherstellern verursacht und daher den Interessen der Konsumenten zuwider läuft. Die Gruppenfreistellung in ihrer gegenwärtigen Form erfüllt damit nicht (mehr) die Bedingungen des Artikels 81(3) EGV. Daher hat die Kommission im Laufe des Jahres 2002 eine neue Gruppenfreistellung im Kfz-Vertrieb ausgearbeitet, die zum 1. Oktober 2002 in Kraft getreten ist, und die ohne Zweifel den Wettbewerb im Automobilverkauf und in der Automobilreparatur intensivieren wird.

Die neue Gruppenfreistellungsverordnung verbietet grundsätzlich die exklusive Belieferung ausgewählter Markenhändler durch Automobilzulieferer. Zwar dürfen sich Händler weiterhin an eine einzige Automarke binden, nicht gebundene Anbieter können jedoch nicht mehr von einer Belieferung durch die Markenhersteller ausgeschlossen werden. So ist erstmals auch der Verkauf unterschiedlicher Marken durch einen Händler innerhalb einer Verkaufsausstellung erlaubt. Es wird lediglich

eine gewisse Trennung der Marken innerhalb des Schauraums verlangt, um eine Verwechslung der Marken zu verhindern. Durch diese Maßnahme soll der Wettbewerb zwischen den Marken intensiviert und der Vergleich für die Konsumenten erleichtert werden.

Darüber hinaus ist es den Händlern jetzt erlaubt, ihre Automobile auch außerhalb ihrer Verkaufsregion aktiv über das Internet oder über Partnerschaften mit Händlern in anderen Regionen oder Mitgliedstaaten anzubieten. Auf diese Weise wird vor allem auch der grenzüberschreitende Handel mit Automobilen innerhalb der EU intensiviert und die existierende Preisspanne zwischen einzelnen Mitgliedsländern minimiert. In der mittleren Frist wird dies dazu führen, dass der gegenwärtig separierte Markt für so genannte EU-Neuwagen in den regionalen Automobilvertrieb integriert wird und damit den Kunden der Zugang zu günstigeren Importautos erleichtert wird. Unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, dass vor allem in Hochpreismärkten wie Deutschland die Neuwagenpreise spürbar sinken werden. In die gleiche Richtung wirkt, dass Intermediäre wie etwa Internetmakler zukünftig einen erleichterten Zugang zu Neuwagen haben, da autorisierten Markenhändlern nicht mehr die Beschränkung auferlegt wird, maximal 10 Prozent ihres gesamten Neuwagenabsatzes an Zwischenhändler zu verkaufen.

Weitreichende Wirkungen gehen auch von der Aufhebung der so genannten Standortklausel aus. So steht es jetzt existierenden Automobilhändlern grundsätzlich frei, weitere Niederlassungen oder Auslieferungsstellen an einem Ort ihrer Wahl innerhalb der EU zu gründen. Bisher konnten die Hersteller die Zahl und die Größe der Niederlassungen innerhalb einer Region nach ihren Wünschen regulieren. Auch diese Maßnahme wird darauf hinwirken, die gegenwärtige Preisspanne zwischen den EU-Mitgliedsländern zu verringern. Sie erleichtert außerdem die Entstehung von Mehrmarken-Verkaufshäusern, da die Standortklausel bisher etablierten Markenniederlassungen die Möglichkeit gab, einen verschärften Wettbewerb durch nicht markengebundene Anbieter in ihrer Region zu verhindern.

Aufgehoben wurde auch die direkte Verbindung zwischen Verkauf und Dienstleistungen. So sind Autohäuser nicht länger gezwungen, neben dem Verkauf gleichzeitig einen Reparaturservice anzubieten. Diese Serviceleistungen können unter der neuen Regulierung Unterauftragsnehmern überlassen werden, die den Qualitätsanforderungen der Hersteller entsprechen. Dem Kunden bleibt unabhängig von dieser Regelung die volle Werksgarantie erhalten. Alle Reparaturwerkstätten innerhalb des Herstellernetzes sind verpflichtet die entsprechende Garantieleistungen auszuführen. Hierdurch wird neuen Vertriebswegen wie etwa dem Automobilverkauf durch den Versandhandel oder durch große Einzelhandelsketten Vorschub geleistet.

Die Aufhebung der Bindung der Reparaturdienstleistungen an den Verkauf von Automobilen ermöglicht darüber hinaus eine Spezialisierung unabhängiger Reparaturwerkstätten auf ausgewählte Fabrikate. Um eine solche Spezialisierung und die damit verbundene Intensivierung des Wettbewerbs zugunsten der Konsumenten weiter zu fördern, sieht die neue Gruppenfreistellungsverordnung vor, dass unabhängigen Reparaturwerkstätten ein freier Zugang zu werksspezifischen Informationen, Werkzeugen, Diagnoseausrüstungen und Ausbildungsdienstleistungen

gewährt werden muss. In die gleiche Richtung zielt eine Erleichterung des Zugangs zu Originalersatzteilen. Darüber hinaus werden Garantieleistungen zukünftig auch beim Einsatz baugleicher Ersatzteile konkurrierender Komponentenhersteller gewährt. Da diese Teile grundsätzlich kostengünstiger als die Originalteile der Automobilhersteller sind, dürfte dies insgesamt zu einer Verringerung der Reparaturdienstleistungen in Hochpreisländern wie Deutschland führen.

Staatsgarantien für öffentliche Banken in Deutschland

Öffentliche Banken spielen in Deutschland seit jeher eine bedeutende Rolle. Im Universalbankenbereich stehen den ungefähr 300 privaten Geschäftsbanken annähernd doppelt so viele öffentliche Banken (12 Landesbanken, die DGZ-Deka-Bank sowie etwa 560 Sparkassen) gegenüber (darüber hinaus gibt es ungefähr 1.800 Genossenschaftsbanken). Hinzu kommen etwa 40 öffentliche Spezialbanken mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) an der Spitze. Sie beschäftigen annähernd 300.000 Arbeitskräfte und haben einen Anteil am deutschen Bankenmarkt von etwa einem Drittel.

Die öffentlichen Banken in Deutschland gerieten in den Jahren 2001 und 2002 in ungewohnte und ungewollte Schlagzeilen, denn die EU-Wettbewerbskommission äußerte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der diesen Banken vom Bund und den Ländern gewährten staatlichen Garantiezusagen. Die staatlichen Garantien in diesem Bereich haben eine zweifache Dimension: die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung. Die Anstaltslast ist ein allgemeines Rechtsprinzip und besagt, dass der Gewährträger, also der Staat, verpflichtet ist, die ökonomische Basis der Anstalt zu sichern, die Funktionsfähigkeit der Anstalt für die gesamte Zeit ihres Bestehens sicherzustellen und eventuelle Finanzlücken durch Subventionen oder andere geeignete Mittel zu schließen. Die gewährten Garantien sind für die Anstalt kostenlos und bedürfen keiner Gegenleistung. Aufgrund der Anstaltslast ist ein Bankrott öffentlicher Banken in Deutschland faktisch ausgeschlossen. Die Gewährträgerhaftung, die von den Bundesländern übernommen wird, beinhaltet die Verpflichtung für den Gewährträger, im Falle einer Insolvenz oder einer Liquidation einer öffentlichen Bank deren Verpflichtungen gegenüber den Kreditgebern zu übernehmen. Da die Anstaltslast eine Insolvenz faktisch ausschließt, ist die Gewährträgerhaftung lediglich von untergeordneter Bedeutung. Das Verfahren der EU-Kommission richtete sich daher auch vorrangig gegen das Prinzip der Anstaltslast.

Im Rahmen ihres Verfahrens gegen den Bund und die Länder stellte die EU-Kommission zunächst klar, dass sich dieses Verfahren nicht gegen die Eigentümerverhältnisse oder die Rechtsform öffentlicher Banken in Deutschland richtet. Nach Artikel 295 EGV ist das Gemeinschaftsrecht neutral gegenüber den Eigentümerverhältnissen; es spricht daher nichts gegen den Bestand öffentlicher Banken an sich. Vielmehr sah die EU-Kommission in der Anstaltslast eine ungerechtfertigte staatliche Beihilfe nach Artikel 87(1) EGV, da die staatlichen Garantien dazu führen, dass die betroffenen Banken bei Risikoeinschätzungen stets in der höchsten Kategorie (Triple-A) eingeordnet werden und sie daher Investoren geringere

Risikoprämien als private Wettbewerber zahlen müssen, die Reputation dieser Banken steigt und Bankdienstleistungen können daher letztendlich unter Marktpreis angeboten werden. Die gesamten ökonomischen Vorteile der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung wurden auf etwa 1 Milliarde Euro pro Jahr geschätzt. Trifft diese Schätzung zu, so ist dies der größte einzelne Subventionsfall, der jemals von der EU-Kommission untersucht wurde.

Die Wettbewerbskommission ließ nach ihrer Untersuchung des Falles keinen Zweifel daran, dass es sich bei der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung um Beihilfen nach Artikel 87(1) EGV handelt, die den Zielen des EU-Binnenmarktes zuwiderlaufen. Sie forderte daher den Bund und die Länder auf, Maßnahmen zu ergreifen, die die bestehende Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels beheben. In ihrer Antwort bezweifelte die deutsche Seite, dass es sich bei der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung um wettbewerbsverzerrende Beihilfen handelt, da die öffentlichen Kreditinstitute in weiten Bereichen Aufgaben übernehmen, die im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen und die staatlichen Garantien daher unter den Ausnahmetatbestand des Artikels 86(2) EGV fallen. Es gelang ihr jedoch nicht, diese Ansicht hinreichend zu belegen. Insbesondere war man nicht in der Lage, den Anteil der Aufgaben im allgemeinen öffentlichen Interesse zu quantifizieren. Nach weiteren Konsultationen verständigten sich die Parteien auf die folgenden Anpassungsmaßnahmen:

Für Landesbanken und Sparkassen bleiben während einer Übergangsperiode bis zum 18. Juli 2005 die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung in Kraft. Danach wird die Anstaltslast in ein übliches staatliches Unternehmensengagement umgewandelt, das sich den Gesetzen des Marktes stellt und das keine Staatsgarantie beinhaltet. Die Gewährträgerhaftung wird grundsätzlich abgeschafft, kann jedoch für bereits existierende Verbindlichkeiten bis zu deren Auslaufen aufrechterhalten werden. Für Verbindlichkeiten, die in der Übergangsperiode eingegangen werden, gilt die Gewährträgerhaftung nur für Laufzeiten bis zum Ende des Jahres 2015.

Spezialbanken dürfen zukünftig nur durch staatliche Garantien wie die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung unterstützt werden, wenn sie ausschließlich Aufgaben im allgemeinen öffentlichen Interesse wahrnehmen. Die öffentlichen Kreditinstitute, die sowohl im Bereich privater Geschäftsbanken als auch im öffentlichen Bereich tätig sind, können nur noch dann in den Genuss staatlicher Garantien kommen, wenn sie eine strikte rechtliche Trennung beider Geschäftsfelder vornehmen.

Anmerkung

- 1 Siehe u.a. den Beitrag zur Wettbewerbspolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98.

Weiterführende Literatur

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Bericht über die Wettbewerbspolitik 2002, Brüssel.

Moser, S., N. Pesaresi, K. Soukap: State Guarantees to German Public Banks: A New Step in the Enforcement of State Aid Discipline on Financial Services in the Community, in: Competition Policy Newsletter, No. 2, June 2002.