

Wettbewerbspolitik

Jürgen Stehn

Im Berichtszeitraum warf die Osterweiterung der EU auch im Bereich der EU-Wettbewerbspolitik ihre Schatten voraus. Von besonderer Bedeutung war die Verabschiedung der Reform der EU-Wettbewerbsaufsicht im Dezember 2003, die vor allem auf die Probleme der Wettbewerbskontrolle in einer erweiterten EU abzielt und folgerichtig zum 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist.

Das System der Wettbewerbsaufsicht

Die Grundlage der Wettbewerbsregeln der EU bilden die Art. 81 und 82 EGV. 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.

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 Februar 1962 mit der Verordnung 17 (VO 17) eine Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 des Vertrages. 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.

Die wesentlichen Reformschritte

Im Mittelpunkt der Reform steht die Abschaffung des Notifizierungssystems nach der VO 17 für die in Art. 81 EGV geregelten Absprachen zwischen Unternehmen.¹ Die Zulässigkeitsprüfung und das Freistellungsverfahren durch die Kommission entfallen daher in Zukunft. An die Stelle der grundsätzlichen Vorabkontrolle tritt das Konzept der Missbrauchsaufsicht, das von einem möglichen rückwirkenden Verbot einer Absprache durch die EU-Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden oder die nationalen Gerichte ausgeht. Der Hauptgrund für die Abkehr von dem 40 Jahre lang praktizierten Prinzip der Notifizierungspflicht war letztendlich die Befürchtung, dass der bereits bei der EU-Kommission bestehende Arbeitsanstau durch den Eintritt der mittel- und osteuropäischen Neumitglieder noch wesentlich verstärkt werden würde. Darüber hinaus betont die Kommission, dass sie in 40 Jahren lediglich in 10 Fällen durch eine Anmeldung von Vereinbarungen unterrichtet worden ist, die eine Verbotsentscheidung rechtfertigten.²

Das neue Konzept der nachträglichen Missbrauchsaufsicht überträgt den Unternehmen eine hohe Eigenverantwortung, da diese künftig selbst einschätzen müssen, ob ihre mit Konkurrenten geschlossenen Vereinbarungen den Wettbewerb im Binnenmarkt beschränken und ob im Falle eventueller Beschränkungen die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 81 Abs. 3 EGV greifen. Es ist zu befürchten, dass dieses Konzept, zumindest in der Übergangszeit, zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit seitens der Unternehmen führen wird und damit den von der Kommission stets betonten Vorteil des Konzepts – die Verringerung der Verwaltungs- und Rechtskosten bei den Unternehmen – zumindest kompensieren wird.

Diese Rechtsunsicherheit wird noch dadurch verstärkt, dass die Kommission mit der Neuregelung ihr Recht zur ausschließlichen Beurteilung wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen, die den grenzüberschreitenden Handel beeinträchtigen, aufgibt. Zukünftig sollen vorrangig die nationalen Wettbewerbsbehörden und – auf Initiative betroffener Unternehmen – die nationalen Gerichte die Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln sicherstellen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass die Beurteilung einer großen Anzahl von Fällen in der Vergangenheit zur Herausbildung einer grundlegenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geführt hat und dass die EU-Kommission durch ihre langjährige Praxis bei der Auslegung der Freistellungskriterien nach Art. 81 Abs. 3 EGV verlässliche Verfahrensnormen festgelegt hat. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Verfahrenspraxis der Kommission könnten so den nationalen Gerichten und Wettbewerbsbehörden als Leitlinien für die Auslegung der Wettbewerbsregeln dienen.

Die EU-Kommission selbst will sich von ihrer bisherigen aktiven Rolle bei der Beurteilung von Unternehmensvereinbarungen verabschieden und nur noch im Hintergrund als Dienstleister und Berater der nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichte tätig werden. So will die Kommission ein Netz der Wettbewerbsbehörden, das Europäische Wettbewerbsnetz (ECN), aufbauen, das als Forum für die Konsultation, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Wettbewerbsbehörden in Bezug auf die Anwendung der Art. 81 und 82 EGV dienen soll. Außerdem beabsichtigt die Kommission, zur Unterstützung der nationalen Instanzen eine Mitteilung über die

1 Vgl. Verordnung Nr. 1/2003 des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L1 vom 4.1.2003, S. 1.

2 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik (2003), Brüssel 2004.

Anwendung von Art. 81 Abs. 2 EGV herauszugeben, in der die wichtigsten Punkte der entsprechenden gemeinschaftlichen Rechtsauslegung diskutiert werden.

Beurteilung der 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 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.³ 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 rechtfertigt. 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 Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Unternehmensvereinbarungen den nationalen Gerichten oder den nationalen Wett-

³ Vgl. u.a. Jürgen Stehn: Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa, in: Die Weltwirtschaft, 3/2002, S. 300-315.

bewerbsbehörden zu übertragen, wirft eine Vielzahl von Problemen auf und dürfte kaum ein geeignetes Instrument zur Bewältigung des gegenwärtigen Arbeitsanbaus sein. Zunächst erscheint es fraglich, dass nationale Gerichte und Wettbewerbsbehörden über genügend freie Ressourcen verfügen, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. In sieben der 15 alten Mitgliedstaaten der EU und in fast allen neuen Beitrittsländern 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.

Die wesentliche Schwachstelle der Reform ist im Gegensatz zu ihren Vorzügen unübersehbar: Erst wenn sich jemand beschwert, nehmen sich die Wettbewerbsbehüter des Falles an. Gerade in Zeiten eines sich stetig intensivierenden intra-industriellen Wettbewerbs kann der Zeitvorsprung, den eine Missbrauchsaufsicht im Gegensatz zu einer Vorabkontrolle den weniger gesetzestreuen 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 sollte, Abstand nimmt.

Weiterführende Literatur

Volker Beuthien: Handelskooperationen und europäisches Wettbewerbsrecht. Göttingen 1998.

Doris Hildebrandt: The role of economic analysis in the EC competition rules (European monographs 17). Den Haag 1998.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik (2003), Brüssel (2004).