

Randzio-Plath, Christa; Rapkay, Bernhard

Article — Digitized Version

Aktuelle Fragen der europäischen Wettbewerbspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Randzio-Plath, Christa; Rapkay, Bernhard (2001) : Aktuelle Fragen der europäischen Wettbewerbspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 8, pp. 456-461

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40830>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Christa Randzio-Plath, Bernhard Rapkay

Aktuelle Fragen der europäischen Wettbewerbspolitik

Durch die Abkehr der EU-Kommission vom Verbotsprinzip im europäischen Wettbewerbsrecht und dem Übergang zur Selbsteinschätzung der Unternehmen, ob ihre Vereinbarungen unter das Kartellverbot fallen, sollen die Verfahren vereinfacht, beschleunigt und optimal verteilt werden. Auf welchen Grundsätzen basiert die Neuausrichtung der europäischen Wettbewerbspolitik? Welche Fragen sind noch offen?

Seit Beginn der europäischen Integration ist die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union zu Recht von zentraler Bedeutung. Sie gliedert sich ein in das Spannungsverhältnis, das auch das Konzept der europäischen Integration in sich birgt: Die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, um bessere und effizientere Rahmenbedingungen für die Menschen und die Wirtschaft zu gestalten, und den Wettbewerb, der Anreize schaffen soll, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union als solche zu verbessern.

Europa kann stolz sein auf eine europäische Wettbewerbskultur, die die tatsächliche Durchsetzung der sozialen Marktwirtschaft zum Ziel hat und daher auf eine funktionierende Kartell-, Fusions- und Beihilfenkontrolle setzt. Wachsamkeit ist geboten angesichts der weltweit operierenden Akteure, denen nationalstaatliches Handeln keine Grenze mehr setzen kann. Die globalisierten Märkte haben die französische Literaturin Viviane Forrester dazu provoziert, den Zustand der Welt als den „Terror der Ökonomie“ zu beschreiben. Diesen Zustand will die Europäische Union nicht.

Die Römischen Verträge von 1957 und die Einheitliche Europäische Akte von 1986 legen fest, dass der europäische Binnenmarkt durch ein System unverfälschten Wettbewerbs geprägt und die europäische Wirtschaftspolitik den Grundsätzen einer offenen Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbs verpflichtet ist. Dies konkretisieren die Wettbewerbsregeln (Art. 85-94 EWGV, heute Art. 81 ff. EG-Vertrag). Hieran sind auch die EU-Mitgliedstaaten gebunden. Die Ziele der Wettbewerbspolitik bestehen – so bereits der 9. Wettbewerbsbericht der Europäischen Kommission von 1980 – in der Aufgabe, die Einheit des Gemeinsamen Marktes zu wahren und damit über Wettbewerbsbeschränkungen, Fusionen und Beihilfen

zu wachen, einen wirksamen Wettbewerb aufrechtzuerhalten und gleichzeitig zu sozialer Gerechtigkeit beizutragen. Deswegen wurden Zölle, Tarife, Mengenkontingentierungen, aber auch andere Marktrestriktionen beseitigt und staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten.

Der europäische Binnenmarkt wäre nicht vorstellbar ohne das europäische Wettbewerbsrecht, das einen unverfälschten Wettbewerb sichern soll. Die wettbewerbspolitischen Wirkungen des Wettbewerbsrechts bestehen zum einen im Regulativ einer marktwirtschaftlichen Ordnung, zum anderen in der Verhinderung von privaten Abreden und Praktiken, die früheren staatlichen Handelshemmnissen vergleichbar den Prozess einer immer größeren Interdependenz der europäischen Volkswirtschaften beeinträchtigen könnten.

Die Garantie des freien Wettbewerbs ist kein Selbstzweck. Die Wettbewerbspolitik soll die wirtschaftliche Entwicklung fördern und ist ein Mittel der Ordnungspolitik in dem Spannungsverhältnis der Gemeinschaftsziele Freiheit und Gerechtigkeit, Marktwirtschaft und Vollbeschäftigung, nachhaltiges Wachstum und Steigerung der Wirtschaftskraft, Wettbewerb und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Dabei soll die Wettbewerbspolitik die Konzentration von wirtschaftlicher und finanzieller Macht kontrollieren und zu einer effizienten Allokation der Ressourcen der Unternehmen zum Nutzen der Verbraucher sowie zur Verbesserung der Lebensqualität und Kaufkraft beitragen und die legitimen Interessen der Beschäftigten schützen. Sie muss verhindern, dass die nationale Wirtschaftspolitik über Subventionen ihre Märkte sichert. Sie muss aber auch für Chancengleichheit auf dem europäischen Binnenmarkt sorgen, vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen, für Beschäftigte und Verbraucher. Die Kleinen müssen vor den Giganten, die Bürger vor einer über großen Marktmacht geschützt werden. Von daher ist Europa mit seinem Regelwerk bisher gut gefahren.

Christa Randzio-Plath, und Bernhard Rapkay, sind Mitglieder des für Wettbewerbsfragen zuständigen Ausschusses für Wirtschaft und Währung im Europäischen Parlament.

Reform des Wettbewerbsrechts

Die jetzt vorgelegte und in Deutschland insbesondere in der Wissenschaft¹ umstrittene Reform des klassischen Wettbewerbsrechts zum Kartell- und Missbrauchsverbot will die Wettbewerbsregeln zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag modernisieren und damit die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln bei wettbewerbsbeschränkenden Praktiken zwischen Unternehmen und bei Ausnutzung einer beherrschenden Stellung verbessern. Unternehmen sollen selbst einschätzen, ob ihre Vereinbarungen unter das Kartellverbot fallen. Die nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichte sollen dann im Streitfall klären, ob diese Selbsteinschätzung zutreffend ist. Damit verabschiedet sich die Gemeinschaft vom Verbotsprinzip, das horizontale und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen regelt. Auf diese Weise will die Kommission das Verfahren vereinfachen, beschleunigen und die Fälle optimal verteilen. Die Reform wird von der großen Mehrheit des Europäischen Parlaments begrüßt.

Kartelle sind die volkswirtschaftlich schädlichste Form von geheimen Absprachen und betreffen vornehmlich Preis- und Gebietsabsprachen, so dass der Wettbewerb behindert und sogar Inflation hervorgerufen wird. Durch internationale Kartelle gehen der europäischen Wirtschaft nach Schätzungen der Europäischen Kommission Hunderte Millionen Euro verloren. Von den 1201 Wettbewerbsfällen 1999 waren 388 Kartellfälle. 1999 stieg die Zahl der Entscheidungen in Kartellverfahren auf 68 (1997: 27). Im Jahr 2000 gab es 1206 neue Fälle, davon 297 Kartellfälle.

Der Rückgang der Fälle scheint auf Änderungen der Wettbewerbspolitik zurückzuführen sein, die in den neuen Gruppenfreistellungen für vertikale und horizontale Beschränkungen und in den neuen Leitlinien über vertikale Vereinbarungen sowie horizontale Vereinbarungen zu finden sind. Sie nehmen bestimmte Gruppen bzw. Kategorien von Unternehmen von dem Verfahren aus, soweit ihr Anteil am sachlich wie geographisch betroffenen Markt 30% nicht übersteigt.

Die Reform will den Schutz des Wettbewerbs, die Vereinheitlichung der Anwendung und die Rechtssicherheit verstärken. Gegenstand der Reform ist vor allem ein bereits in den 60er Jahren zwischen insbesondere Deutschland und Frankreich strittiges Thema: das Anmelde- und Genehmigungsverfahren. Während sich damals die deutsche Linie durchsetzte, wird jetzt auf die französische Position umgeschwenkt. Die Reform soll nach dem Willen der Kommission ein schwerfälliges und langsames zentralisiertes Anmelde- und Genehmigungssystem ersetzen, das in den letzten 37 Jahren nur in neun Fäl-

len zu Untersagungen geführt hat. Jährlich gab es etwa 220 Anmeldungen und fünf bis zehn Freistellungsentscheidungen sowie etwa 170 rechtlich unverbindliche Verwaltungsschreiben. Dennoch wird befürchtet, dass bei einer dezentralisierten Durchsetzung die einheitliche Anwendung der Regeln nicht gewährleistet werden kann.

Das Weißbuch der Kommission vom 28. April 1999 führte deswegen zu öffentlichen Debatten. Auch in der Anhörung des Europäischen Parlaments vom 22. September 1999 und seiner Entschließung vom 18. Januar 2000 wurden einerseits die Schwächen der geltenden Verordnung Nr. 17 von 1962 und der Artikel 81 und 82, aber andererseits auch die Problematik der Rechtssicherheit, der einheitlichen Anwendung und des Zugangs zu Informationen über die Entwicklungen in der EU herausgestellt. Insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit, die Gleichmäßigkeit und Rechtssicherheit enthält der auf das Weißbuch gestützte neue Entwurf der Verordnung zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1017/68, (EWG) Nr. 2988/74, (EWG) Nr. 4056/86 und (EWG) Nr. 3975/87 („Durchführungsverordnung zu den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag“) Fortschritte. Insofern hat sich das öffentliche Konsultationsverfahren bewährt. Rechtsgrundlage für die neue Verordnung ist Artikel 83 EG-Vertrag. Die Verordnung soll die Wettbewerbsregeln schneller und einfacher durch die Dezentralisierung von Entscheidungen durchsetzen helfen.

Um die Gleichmäßigkeit von Entscheidungen zu gewährleisten und um Unstimmigkeiten zu vermeiden, war es notwendig, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts nochmals herauszustellen. Nach Artikel 3 des Verordnungsentwurfes hat EU-Recht Vorrang vor dem nationalen Recht. Dieser Vorrang gilt für alle Vereinbarungen, die möglicherweise den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können, um im Binnenmarkt gleiche Bedingungen herzustellen und eine Renationalisierung des Wettbewerbsrechts zu vermeiden.

Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Die Reform des europäischen Wettbewerbsrechts sieht in Artikel 3 vor, dass Fälle mit grenzübergreifenden Auswirkungen nicht mehr dem nationalen Recht, sondern ausschließlich dem Gemeinschaftsrecht unterliegen. Zunächst galten die nationale und die eu-

¹ Vgl. Wernhardt Möschel: Europäische Wettbewerbspolitik auf Abwegen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 8., S. 504-512.

ropäische Wettbewerbsordnung nebeneinander. Der Europäische Gerichtshof hat die parallele Geltung der Rechtsordnungen mit der Maßgabe bestätigt, dass im Konfliktfall grundsätzlich dem Gemeinschaftsrecht der Vorrang einzuräumen ist. Diese Auffassung teilt das Bundesverfassungsgericht.

Mit der neuen Reform will die Europäische Kommission den Vorrang des europäischen Rechts in allen Bereichen erzwingen. So soll die neue Kartellordnung auf europäischer Ebene für jeden Fall gelten, der Auswirkungen auf die Funktionsweise des gemeinsamen Marktes hat. Damit würde das EU-Recht in den meisten EU-Staaten das nationale Kartellrecht außer Kraft setzen. Dies gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, weil für viele Fälle von Gewicht besondere Regelungen nicht mehr möglich sind. Der Nutzen der neuen Regelung ist fraglich, weil sich bisher das Nebeneinander der Wettbewerbsordnungen bewährt hat, solange zwischen ihnen kein Widerspruch besteht und solange der Fall allein national von Bedeutung ist.

Der von der Rechtsprechung anerkannte Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird also herausgestellt. Damit sollen sowohl die Verteilung der Fälle optimiert, Parallelverfahren vermieden und die gleichen Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt garantiert werden. Dieser Vorschlag ist richtig, weil eine dezentralisierte Durchsetzung der Wettbewerbsregeln zu Rechtsunsicherheit führen kann, wenn diese Regeln nicht einheitlich angewandt werden. Das gilt dann aber auch für die Angleichung der Sanktionen, die heute noch unterschiedlich je nach Mitgliedstaat ausfallen.

Wichtig wird jetzt eine Spezialisierung der Gerichte auf nationaler Ebene und ihre Befugnis, EU-Wettbewerbsrecht anzuwenden. Die dezentralisierte Durchsetzung der europäischen Wettbewerbsregeln ist heute einfacher als früher, weil es heute in allen EU-Mitgliedstaaten Wettbewerbsbehörden und eine Wettbewerbsrechtsprechung gibt. Allerdings müssen alle Mitgliedstaaten ihren Wettbewerbsbehörden und Gerichten die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auch zugestehen. Noch immer sind nicht alle nationalen Zivilgerichte in der Lage, die europäischen Wettbewerbsregeln anzuwenden, weil sie mit dem Marktgeschehen und dem Wettbewerbsrecht nicht ausreichend vertraut sind. Nicht überall gibt es auf Wettbewerbsrecht spezialisierte Kammern wie z.B. in Deutschland. Rechtspolitisch bedenklich sind allerdings die Befugnisse der Kommission, Fälle zur Entscheidung an sich ziehen zu können, wenn sie bereits vor Gerichten verhandelt werden. Insofern wird das Entscheidungsmonopol der Kommission unzulässig ausgedehnt.

Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission werden vom Europäischen Parlament unterstützt, weil sie die Arbeitsbelastung vermindern, die Unternehmen entlasten, die Entscheidungen dezentralisieren und Effizienz und Akzeptanz der Gemeinschaftsregeln verbessert werden. Dem Subsidiaritätsprinzip wird Rechnung getragen. Den Befürchtungen in Bezug auf die Einheitlichkeit der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts und die Rechtssicherheit ist durch eine Verbesserung des Verordnungsentwurfes im Verhältnis zum Weißbuch Rechnung getragen.

Die Europäische Kommission muss über ausreichende und wirksame Ermittlungsbefugnisse verfügen. Ihre Befugnisse müssen allerdings gerichtlich kontrollierbar sein. Das gilt auch für den Schutz der Privatsphäre, weil die neuen Ermittlungsbefugnisse der Kommission nationalen Schutzvorschriften widersprechen können. Dies ist eine Quelle der Rechtsunsicherheit für Unternehmen und Rechtsprechung, die im laufenden Gesetzgebungsverfahren überwunden werden muss.

Zur Verbesserung der Transparenz und zur einheitlichen Anwendung des neuen Rechts wird ein Registrierungsverfahren für Kartellanmeldungen vorgeschlagen. Der Vorschlag überzeugt nicht, weil die Eintragung für Unternehmen keinerlei Rechtsfolgen auslöst, den Verwaltungsaufwand erhöht und dabei keinerlei Rechtssicherheit bewirkt sowie auch die Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen nicht verbessert. Insofern hat die Registrierung keinen Nutzen.

Die Kommission muss ausnahmsweise auch darüber hinaus positive Entscheidungen treffen dürfen, wenn es das öffentliche Interesse nötig macht und Vereinbarungen und Praktiken neuartig sind. Umgekehrt aber muss es möglich sein, bei Vorhaben mit erheblichen Investitions- oder Umstrukturierungsmaßnahmen die gleiche Qualität von Rechtssicherheit vorab zu erhalten.

Demokratische Partizipation

Nicht einverstanden kann sich das Europäische Parlament mit der Absicht der Europäischen Kommission erklären, Gruppenfreistellungsverordnungen allein zu entscheiden und eine Art Allmacht der Kommission zu verankern. Damit wäre einmal mehr die Europäische Kommission Legislative und Exekutive zugleich. Die Mischung von exekutiven, legislativen und indikativen Befugnissen der Europäischen Kommission ist demokratiepolitisch zu kritisieren.

Deswegen hat es das Europäische Parlament begrüßt, dass ihm in der jetzigen Legislaturperiode die Entwürfe der Verordnungen, aber auch von Richtlinien

in der Kompetenz der Europäischen Kommission, vor der Verabschiedung zur Stellungnahme zugeleitet worden sind. Hieran sollte weiterhin festgehalten werden, genauso wie an der Beteiligung des Europäischen Rates. Überdies stellt sich bei dem neuen System für Gruppenfreistellungen auch die Frage der Rechtswirkung.

In weiteren Reformüberlegungen zur Mitentscheidung des Europäischen Parlaments im Rahmen weiterer EU-Reformen sind folgende Überlegungen einzubeziehen: Rechtsakte zur Wettbewerbspolitik (Artikel 83 (früher Artikel 87), Artikel 87 Absatz 3 e) und 89 (früher Artikel 94) und die Angleichung von Rechtsvorschriften (Artikel 94 (vormals Artikel 100)), bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmt, müssen dem Verfahren der Mitentscheidung zugeordnet werden.

Einer der Streitpunkte in der wettbewerbspolitischen Debatte betrifft die Fragen der Leistungen der sogenannten Daseinsvorsorge. Es gibt in Deutschland eine lange Tradition der Bereitstellung gemeinwohlorientierter Leistungen durch kommunale oder staatliche Unternehmen und Einrichtungen und durch Wohlfahrtsverbände. Auch in anderen Mitgliedstaaten gibt es ähnliche, aber eben nur ähnliche und nicht dieselben Traditionen.

Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes wurden und werden die in diesem Bereich bislang abgeschlossenen Märkte geöffnet (Telekom, Energie, ÖPNV, usw.). Parallel dazu muss sich zwangsläufig der Aktionsradius der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfekontrolle seit einer Reihe von Jahren erheblich ausweiten. Dies bringt Konflikte und neue Rahmenbedingungen. Viele der Leistungserbringer fürchten nun um ihren Bestand. Kommunen fürchten um ihre grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltung. Vor allem gibt es inzwischen erhebliche Rechtsunsicherheiten bei den Akteuren.

Die Kommission wurde vom Europäischen Rat von Lissabon aufgefordert, ihre einschlägige Mitteilung von 1996 zu überarbeiten. Sie ist dem mit ihrer Mitteilung KOM(2000)580 vom 20.9.2000 nachgekommen. Nach einer ersten Diskussion auf dem Gipfel von Nizza wurde dieses Thema für die belgische Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2001 wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Kommission, Europäisches Parlament und die Mitgliedsstaaten bereiten diese Debatte zur Zeit vor.

Bedeutsam für die Leistungen der Daseinsvorsorge ist im EG-Vertrag der Artikel 16, der die Bedeutung gemeinwohlorientierter Leistungen unterstreicht. Demzufolge müssen sowohl die Mitgliedsstaaten als

auch die Europäische Gemeinschaft selbst die Voraussetzungen dafür bieten, dass Anbieter gemeinwohlorientierter Leistungen ihre Aufgaben auch erfüllen können. Art. 16 enthält aber auch einen Hinweis auf Art. 86 und 87 und damit auf die Kernvorschriften der Beihilfenkontrolle. Art. 86 Abs. 2 regelt dabei ausdrücklich, dass auch Unternehmen, die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge anbieten, den EG-Wettbewerbsregeln unterliegen. Allerdings: Die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften darf nicht dazu führen, dass die Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge „rechtlich“ oder „tatsächlich“ verhindert werden.

Zentrale Grundsätze

Drei zentrale Grundsätze legt sich die Kommission durch ihre Mitteilung nun bei der Anwendung von Artikel 86 Abs. 2 selbst auf:

☐ Bei ihren Entscheidungen muss sie gemäß Artikel 295 EG-Vertrag Neutralität in Bezug auf die Unternehmensorganisation gewährleisten und darf nicht die Privatisierung öffentlicher Unternehmen verlangen.

☐ Nach dem Grundsatz der Gestaltungsfreiheit ist es primär Aufgabe der Mitgliedstaaten zu definieren, was als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ gilt. Der Kommission steht dabei nur eine Kontrolle „offenkundiger“ Fehler zu.

☐ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass die Mittel, die zur Erfüllung des Versorgungsauftrages eingesetzt werden, keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen.

Vorab ist aber zunächst immer zu klären, ob es sich um eine „wirtschaftliche“ oder um eine „nichtwirtschaftliche“ Tätigkeit handelt. Letztere fallen nicht unter Artikel 86 (2) und unterliegen damit nicht den Wettbewerbsregeln des Vertrages. Der Teufel steckt auch hier im Detail. Eine abschließende Liste wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten gibt es nicht und kann es auch nicht geben. Verbindlichkeit und Rechtssicherheit schaffende Kriterien zur Beurteilung gibt es (bislang) ebenso wenig.

Die Kommission nennt als Beispiele für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten (Ziffer 30 der Mitteilung) hoheitliche Aufgaben wie die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, die Justizverwaltung, aber auch konkrete Tätigkeiten wie Flugsicherungssysteme. Nationale Bildungssysteme oder die Pflichtmitgliedschaft im Grundversorgungssystem der sozialen Sicherheit fallen demzufolge ebenso wenig unter die wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Vorschriften wie viele Tätigkeiten von Einrichtungen, die weit-

gehend soziale Aufgaben ohne Gewinnabsichten erfüllen und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht: Gewerkschaften, politische Parteien, religiöse Gemeinschaften, Verbraucherverbände, wissenschaftliche Gesellschaften, Wohlfahrtseinrichtungen, Schutz- und Hilfsorganisationen.

Rechtssicherheit kann diese Mitteilung für sich allein genommen aber für die Akteure in der Daseinsvorsorge nicht in ausreichendem Maße schaffen, auch nicht in einer überarbeiteten Form. Über den Vorbehalt der Einzelfallprüfung räumt sich die Kommission einen möglicherweise zu großen Ermessensspielraum ein. Eine Mitteilung ist auch kein rechtsverbindlicher Text, sondern eine (von ihr selbst veränderbare) Selbstbindung der Kommission. Insbesondere kann sie nicht Parlament und Rat beim Erlass von Verordnungen oder Richtlinien binden.

Weg über das Sekundärrecht

Welche Möglichkeiten gibt es, Klarheit für die wettbewerbspolitische Behandlung der Leistungen der Daseinsvorsorge zu schaffen? Die von vielen in Deutschland vorgeschlagene Vertragsänderung wird nicht weiterhelfen. Sinnvoller ist der Weg über das Sekundärrecht. Es ist flexibler. Dies ist notwendig, weil auch Leistungen der Daseinsvorsorge einem ständigen Wandel unterworfen sind. Es kann zielgerichtet eingesetzt werden: Altenheime, von Wohlfahrtsverbänden betrieben, sind anders zu betrachten als Verkehrsdienstleistungen durch große Verbundunternehmen.

Artikel 16 EG-Vertrag sollte über eine Rahmenrichtlinie konkretisiert werden. In ihr werden allgemeine Kriterien formuliert, die für alle Felder der Daseinsvorsorge Geltung haben. Begriffe des Vertrages wie „Unternehmen oder Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ können definiert und präzisiert werden. Andererseits könnten darin die (noch zu spezifizierenden) Kriterien für die Abgrenzung einer „wirtschaftlichen“ von einer „nichtwirtschaftlichen“ Tätigkeit stehen. Dasselbe gilt für das Vorliegen von „Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel“ einschließlich der Benennung einer „Bagatellgrenze“ (De Minimis) und für Kriterien für die Kommission als Wettbewerbsbehörde zur Feststellung eines offensichtlichen Fehlers oder Missbrauchs. Ferner würde die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Regelungen zur Verfügbarkeit der Dienste, zum diskriminierungsfreien Zugang, zur Universalität, Kontinuität und Bürgerbeteiligung, wo notwendig, zu Beschwerdemöglichkeiten und Finanzierungsbedingungen sowie zu Regulierungsmechanismen und Monitoring zu erlassen, gegeben und begründet.

Eine solche Rahmenrichtlinie würde als Leitfaden sowohl den Trägern der Leistungen der Daseinsvorsorge eine verlässlichere und übersichtliche Einschätzung der rechtlichen Voraussetzungen ihres Handelns erlauben und auch die Weiterentwicklung sektoraler Einzelrichtlinien im Rahmen der Binnenmarktgesetzgebung wesentlich erleichtern. Auf der anderen Seite kann auch eine kunstvoll formulierte Verallgemeinerung die hohe Diversität der öffentlichen Dienstleistungen in der EU letztlich nicht erfassen. Einheitliche Definitionen und Standards erleichtern die Gesetzgebung in einzelnen Sektoren, sie können diese jedoch nicht ersetzen.

Es wird weiterhin notwendig und sinnvoll bleiben, sich einzelne Sektoren der Daseinsvorsorge anzuschauen und gegebenenfalls eine Verordnung oder eine Richtlinie speziell für den entsprechenden Sektor zu erlassen. So können die höchst unterschiedlichen Strukturen, die oft über lange Zeiträume gewachsen sind, einerseits angemessen berücksichtigt, andererseits aber auch „europakompatibel“ gemacht werden. Mangels Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels wird sich in sehr vielen Bereichen erweisen, dass eine europarechtliche Regelung überhaupt nicht notwendig ist. Es droht daher keine Regelungsflut. Sekundärrecht kann vergleichsweise leicht an technische oder gesellschaftliche Veränderungen angepasst werden und dem Umstand Rechnung tragen, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge nicht statisch verstanden werden dürfen und nicht eindeutig für alle Zukunft definiert werden können.

Übrig bleiben aber trotzdem Leistungen der Daseinsvorsorge, die weder eindeutig dem Kriterium „Nichtwirtschaftlichkeit“ zuzuordnen sind, noch über die Binnenmarktgesetzgebung geregelt werden können und unter die Anwendung des Artikel 86 (2) fallen. Fälle, in denen die Aufgaben ohne Gewinnabsichten erfüllt werden und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht. So erbringt die freie Wohlfahrtspflege seit Generationen Gemeinwohlleistungen in Partnerschaft mit Staat und Kommunen. Sie werden nur (und vernünftigerweise) nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführt, um die vorhandenen und erwirtschafteten Mittel möglichst sinnvoll zur Erfüllung des Gemeinwohlauftrages einzusetzen.

In diesen Fällen gibt das Instrument von Freistellungsverordnungen einen sachbezogenen, wettbewerbsrechtlich konsistenten Handlungsansatz, der sich in vielen anderen Fällen bewährt hat. Damit wird Rechtssicherheit geschaffen, gesellschaftspolitisch legitimierte Ziele sind erlaubt und sich verändernden Bedingungen kann flexibel Rechnung getragen werden. Das wettbewerbs- und beihilferechtliche Regime

mit der EU-Kommission als Exekutive würde damit nicht ausgehebelt.

Für Reform und Modernisierung eintreten heißt auch, für Verbraucherschutz und Transparenz im Verbraucherschutz einzutreten. Europäische Wettbewerbspolitik – das wird häufig vergessen – ist nicht nur von Bedeutung für den fairen Wettbewerb als solchen, sondern auch für die Preisentwicklung, für Wachstum und Beschäftigung und damit für die Bürger und Bürgerinnen. Durch den Wettbewerb sollen günstigere Preise, eine breitere Produktpalette und eine bessere Qualität der Produkte erreicht werden. Eine Gesellschaft, in der die Produzenteninteressen über- und die Verbraucherinteressen unterrepräsentiert sind, ist schlecht darauf vorbereitet, die wirtschaftlichen Chancen der Dienstleistungsgesellschaft zu nutzen und somit eine moderne soziale Marktwirtschaft zu gestalten. Wichtig ist es daher, den Zusammenhang zwischen Wettbewerbsrecht und Verbraucherschutz herauszustellen.

Besonders deutlich wurde dies bei der Aufhebung von Maßnahmen, die es Verbrauchern nicht erlauben, aus Deutschland exportierte Kraftfahrzeuge in Spanien oder Italien zu erwerben und nach Deutschland einzuführen. Dies kann insbesondere wegen der Preistransparenz durch die Einführung des Euro zu Preissenkungen für Kraftfahrzeuge führen. Selbst die Fußballübertragungsrechte sind ein Beispiel dafür, dass Verbraucher aufgrund von Kommissionsentscheidungen über Vereinbarungen zwischen Unternehmen doch noch zu einem umfangreichen „Fußball-Angebot“ kommen.

Die ersten verbraucherschutzorientierten, wettbewerbspolitischen Konferenzen in Lissabon und Paris im Jahr 2000 waren ein richtiger Schritt. Mehr Transparenz wird auch zur öffentlichen Akzeptanz wettbewerbspolitischer Entscheidungen beitragen. Dann kann nämlich nachvollzogen werden, dass zum Beispiel die niedrigen Strom- und Telekommunikationspreise ein positives Ergebnis der europäischen Wettbewerbspolitik sind. Deswegen ist die Transparenz der Wettbewerbspolitik über öffentliche Debatten, einsehbares Register und Mitbeteiligung sowie Mitentscheidung des Europäischen Parlaments von Bedeutung. Reformieren und modern sein heißt nicht nur alte Zöpfe abschneiden, sondern auch ethische Grundregeln der EU zu betonen, die auf Kohäsion und Ausgleich setzen.

Internationales Kartellrecht gefordert

Bis heute gibt es keine internationale Wettbewerbsordnung, nur teilweise erfolgreiche bilaterale Formen der Zusammenarbeit, insbesondere mit den USA. Für die Osterweiterung spielen Fragen der Wettbewerbs-

ordnung und der staatlichen Beihilfen eine wesentliche Rolle für die Beitrittskandidaten. Die Einrichtung eines internationalen Wettbewerbsforums ist sicherlich ein Fortschritt. Es ist aber wichtig, Konvergenz und Konsens innerhalb der Welthandelsordnung zu erreichen. Auch wenn die WTO-Konferenz in Katar im November 2001 zu keinen Ergebnissen führen wird, muss das Thema für die nächsten Jahre bestimmend werden und gehört auf die Tagesordnung. Erst 90 der 140 Mitglieder der WTO kennen ein Wettbewerbsrecht.

Im Zeitalter der Strategien von Allianzen und Mille-niums-Fusionen – 1998 wurden 2400 Mrd. \$ für Übernahmen gezahlt – müssen wettbewerbs-schädliche Praktiken eingedämmt werden. Es bedarf einer multilateralen Wettbewerbsordnung mit einem verbindlichen Rahmen multilateraler Wettbewerbsregeln im Rahmen der WTO, der die folgenden Punkte enthalten sollte:

- ☐ die Aufstellung einheitlicher Mindeststandards zur Verhinderung wettbewerbswidrigen Verhaltens, wie der Bildung von Kartellen, des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung oder der Verhinderung vertikaler und horizontaler Wettbewerbsbeschränkungen;
- ☐ die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, ihr jeweiliges inländisches Wettbewerbsrecht und die Strukturen für dessen Umsetzung mit den multilateralen Vereinbarungen in Einklang zu bringen;
- ☐ die Einrichtung von unabhängigen Wettbewerbsbehörden in allen WTO-Mitgliedstaaten zur Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Mindeststandards;
- ☐ eine Ausweitung der bisherigen Streitbeilegungsmechanismen der WTO auf Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Durchsetzung internationaler wettbewerbsrechtlicher Mindeststandards zusammen mit einer transparenteren Gestaltung.

Marktmacht eindämmen helfen soll das Kartellrecht. Dazu bedarf es weiterer Schritte, weil die Verflechtung der Weltwirtschaft im Zeitalter der Globalisierung zunimmt. Schließlich ist die Schlagkraft der Europäischen Kommission dann eingeschränkt, wenn es sich um internationale Konzerne handelt. Im Zeichen globalisierter Märkte ist die Gefahr groß, dass Märkte aufgeteilt werden, ohne dass das europäische Kartellrecht eingreifen kann. Von daher schließt sich der Bogen: Das Kartellrecht steht in einem europäischen und internationalen Reformzusammenhang, der auf Effizienz, Transparenz und Gleichmäßigkeit in der Rechtsanwendung und Rechtssicherheit beruht. Daher gehört die Wettbewerbspolitik auf die Agenda der WTO-Konferenz in 2001.