EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.7.2014
COM(2014) 453 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zehn Jahre Kartellrechtsdurchsetzung auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 – Ergebnisse und Ausblick

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zehn Jahre Kartellrechtsdurchsetzung auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 – Ergebnisse und Ausblick

I EINFÜHRUNG

1. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003[1] hat die Verfahren zur Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV („EU-Wettbewerbsvorschriften“) von Grund auf reformiert. Mit der Verordnung wurde ein System eingeführt, das auf der direkten Anwendung aller EU-Wettbewerbsvorschriften basiert. Die Wettbewerbsbehörden und Gerichte der Mitgliedstaaten wurden neben der Europäischen Kommission dazu ermächtigt, die EU-Wettbewerbsregeln in ihrer Gesamtheit anzuwenden. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden wurde vor allem im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (European Competition Network – „ECN“) neu gestaltet und intensiviert.

2. Seit Anwendungsbeginn der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 sind zehn Jahre vergangen. Aus diesem Anlass präsentiert diese Mitteilung auf der Grundlage konkreter Fakten eine Bilanz der Kartellrechtsdurchsetzung durch die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden und analysiert wesentliche – insbesondere institutionelle und verfahrensrechtliche – Aspekte der nationalen Rechtsdurchsetzung im Hinblick auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Die Mitteilung ist in Verbindung mit dem begleitenden Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu sehen, das eine ausführlichere Analyse enthält.

3. Ausgangspunkt der Mitteilung ist der Bericht über das Funktionieren der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates, der nach fünfjähriger Anwendung der Verordnung erstellt wurde. In dem Bericht wird festgestellt, dass das neue System einen positiven Beitrag zu einer wirksameren Durchsetzung der EU-Wettbewerbsvorschriften geleistet hat, dass aber einige Aspekte wie Unterschiede in den Verfahren und in der Befugnis zur Festsetzung von Geldbußen einer weiteren Prüfung bedürfen.[2]

II ZEHN JAHRE KARTELLRECHTSDURCHSETZUNG AUF DER GRUNDLAGE DER VERORDNUNG (EG) NR. 1/2003

4. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 hat der Kommission einen größeren Freiraum bei der Prioritätensetzung eingeräumt und es ihr damit ermöglicht, mehr Ressourcen für die Untersuchung von Einzelfällen und für Ermittlungen in Schlüsselbereichen der Wirtschaft, die unter Marktverzerrungen leiden, sowie für weniger geläufige Formen wettbewerbswidrigen Verhaltens in neuen Branchen bereitzustellen, die für Verbraucher eine besondere Bedeutung erlangen können.

5. Darüber hinaus erhielt die Kommission durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 neue Durchsetzungsbefugnisse, zu denen auch erweiterte Ermittlungsbefugnisse und Verpflichtungsbeschlüsse gehören, von denen die Kommission regelmäßig Gebrauch gemacht hat.

6. Das neue Durchsetzungssystem stützt sich in hohem Maße auf die Marktteilnehmer, die selbst die Vereinbarkeit ihres Verhaltens mit den EU-Wettbewerbsvorschriften

---

[1] Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

[2] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Bericht über das Funktionieren der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates, KOM(2009) 206 endg. und begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEC(2009) 574 final („Bericht 2009“).

einschätzen, und auf sich gegebenenfalls daran anschließende gezielte Durchsetzungsmaßnahmen der Wettbewerbsbehörden. Die Kommission hat hierzu umfassende allgemeine Leitlinien herausgegeben, die Unternehmen wie nationalen Durchsetzungsbehörden Hilfestellung geben sollen. Bereits zum Anwendungsbeginn der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 hatte die Kommission Bekanntmachungen zu verschiedenen materiell- und verfahrensrechtlichen Fragen veröffentlicht. Es folgten Änderungen der Gruppenfreistellungsverordnungen und der dazugehörigen Leitlinien zur Anwendung von Artikel 101 AEUV auf horizontale, vertikale und Technologietransfer-Vereinbarungen. Dieses System der Selbsteinschätzung, das in den umfassenden Leitlinien der Kommission verankert ist, hat gut funktioniert, und alle Beteiligten haben sich ohne größere Schwierigkeiten auf dieses neue System eingestellt. Darüber hinaus hat die Kommission Erläuterungen zu ihren Prioritäten bei der Anwendung von Artikel 102 AEUV auf Behinderungsmissbrauch verfasst und neue Bußgeld-Leitlinien, eine neue Kronzeugenregelung, eine Mitteilung über das Vergleichsverfahren in Kartellsachen, einen Vermerk zur Zahlungsunfähigkeit und eine Bekanntmachung über bewährte Vorgehensweisen in Kartellsachen angenommen.[3]

7. Die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichte ist durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 beträchtlich gestärkt worden. Die nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichte sind nicht nur zur umfassenden Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften befugt, sie sind auch dazu verpflichtet, wenn der Handel zwischen Mitgliedstaaten durch Vereinbarungen oder Verhaltensweisen beeinträchtigt werden könnte. Diese Änderungen haben dem Kartellrechtsvollzug durch die nationalen Wettbewerbsbehörden erheblichen Auftrieb verliehen. Mit der Verordnung wurden überdies Kooperationsinstrumente und -pflichten eingeführt, um eine effiziente Arbeitsteilung und Zusammenarbeit bei der Fallbearbeitung zu gewährleisten und eine kohärente Rechtsanwendung zu fördern. Auf dieser Grundlage hat sich das ECN zu einem vielgestaltigen Forum für den Erfahrungsaustausch sowohl über die Anwendung des materiellen Wettbewerbsrechts als auch über eine mögliche Angleichung der Verfahren und Sanktionen entwickelt. Die nationalen Gerichte spielen eine wesentliche Rolle bei der privaten Kartellrechtsdurchsetzung. Die Kommission hat sich für eine effizientere Geltendmachung privater Schadensersatzansprüche vor nationalen Gerichten eingesetzt und eine Richtlinie über wettbewerbsrechtliche Schadensersatzklagen vorgelegt, die in Kürze erlassen wird.[4]

8. Für die Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln sind jetzt mehrere Stellen zuständig, was zu einer sehr viel breiteren Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts beigetragen hat. In der Zeit vom 1. Mai 2004 bis 31. Dezember 2013 ist die Zahl der Fälle, in denen die EU-Wettbewerbsvorschriften zur Anwendung gelangten, erheblich gestiegen (auf rund 780 Fälle, von denen 122 von der Kommission und 665 von den nationalen Wettbewerbsbehörden geprüft wurden). Die Rechtsdurchsetzung durch die nationalen Wettbewerbsbehörden hat sich im Großen und Ganzen kohärent entwickelt.

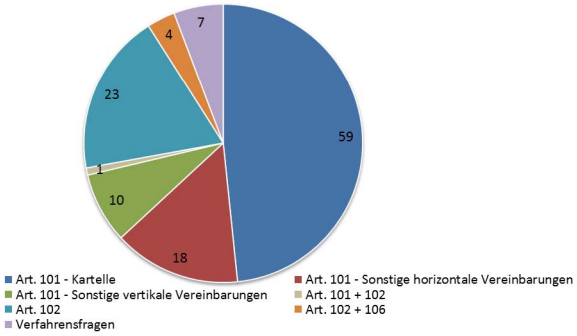
---

3 Siehe http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html.

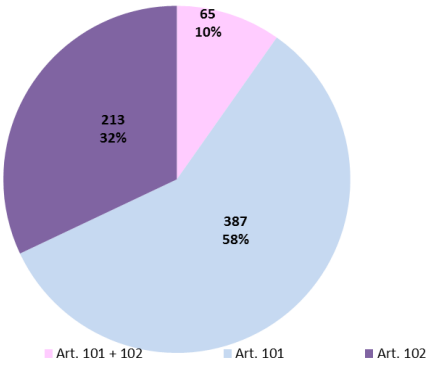
4 Siehe http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html.

Wettbewerbsbeschlüsse – Mai 2004 bis Dezember 2013

KOMMISSION: 122



NATIONALE WETTBEWERBSBEHÖRDEN: 665



9. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden konzentrieren sich auf die wettbewerbswidrigen Praktiken, die besonders schwerwiegend sind und den größten Schaden verursachen, d. h. insbesondere auf Kartelle, die dementsprechend einen Großteil der Wettbewerbsfälle ausmachen. Bei einem beträchtlichen Teil der Untersuchungen ging es um den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung auf liberalisierten Märkten wie Energie, Telekommunikation und Verkehr. Der Schwerpunkt lag dabei auf Praktiken, mit denen Wettbewerber vom Markt verdrängt werden sollten.

10. Die beachtliche Vollzugsbilanz der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden wird im Folgenden unter verschiedenen Aspekten beleuchtet: 1. Art der Zuwiderhandlung, 2. Schwerpunktbereiche der Durchsetzungstätigkeit und 3. Art des Verfahrens.

Art der Zuwiderhandlung

11. Die Kommission hat sich vorrangig der Bekämpfung der gravierendsten Wettbewerbsvergehen, d. h. der Kartelle, gewidmet. Sie machen fast 48 % ihrer Durchsetzungstätigkeit im Wettbewerbsbereich aus. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden haben ihre Kronzeugenregelungen, die ein wichtiges Instrument zur Aufdeckung von Kartellen sind, weiterentwickelt und angepasst. Mit neuen Technologien und Hilfsmitteln zur effizienten Erfassung digitaler Daten haben sie ihre Ermittlungskapazitäten in Kartellfällen ausgebaut.

12. 15 % der Rechtsdurchsetzung betreffen sonstige horizontale Vereinbarungen. Die Kommission hat gegen Praktiken ermittelt, die für Verbraucher erhebliche Auswirkungen haben; hierzu zählen Wettbewerbsverbotsklauseln im Telekommunikationsbereich und horizontale Preisabsprachen im Zahlungsverkehr. Vertikale Vereinbarungen schlagen mit 9 % der Kommissionsarbeit zu Buche und betreffen wettbewerbswidrige Beschränkungen zwischen Kfz-Herstellern und ihren Kundendienst-Partnern, deren Ziel darin besteht, unabhängige Reparaturwerkstätten vom Kundendienst-Markt auszuschließen.

13. Wie die Kommission haben auch die nationalen Wettbewerbsbehörden ihre Durchsetzungstätigkeit auf Kartelle konzentriert (27 %). Daneben hatten sie mit einer

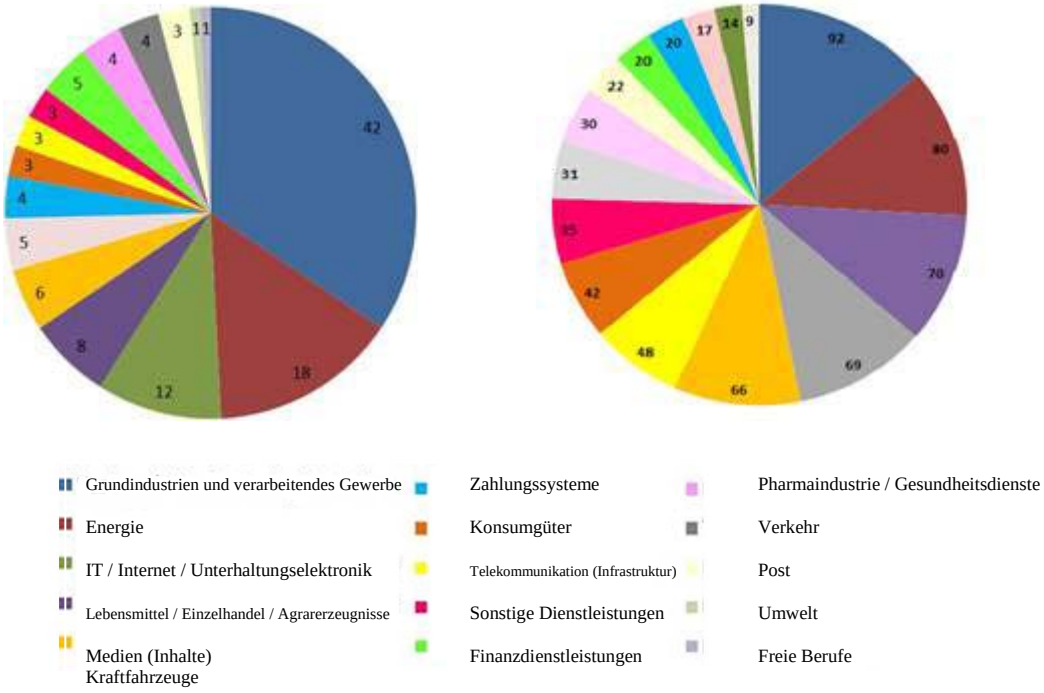
erheblichen Zahl anderer horizontaler Praktiken (19 %) zu tun, darunter mit dem Austausch von Informationen, der nicht Teil einer umfassenderen Kartellvereinbarung war. Auch gegen vertikale Praktiken sind die Wettbewerbsbehörden aktiv vorgegangen (27 %). Dabei ging es insbesondere um Preisbindung beim Wiederverkauf, wettbewerbswidrige Formen des Alleinbezugs und Alleinvertriebs sowie um Beschränkungen des Parallelhandels.

14. Auf die Anwendung des Artikels 102 AEUV entfallen 20 % der Durchsetzungsbilanz der Kommission. Schwerpunkt waren Verdrängungspraktiken (84 %), mit denen Wettbewerber vom Markt ausgeschlossen werden oder wirksamer Wettbewerb auf andere Weise eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang ermittelte die Kommission in Fällen von Geschäftsverweigerung, Rabatten, Kopplungsgeschäften, Margenbeschneidung und Ausschließlichkeitsklauseln sowie weniger gängigen Praktiken wie Zahlungen für den Verzicht oder den Aufschub der Markteinführung von Konkurrenzprodukten. Weniger häufig verfolgt wurde sogenannter Ausbeutungsmissbrauch (16 %), z. B. durch überhöhte Preise. Auch die nationalen Wettbewerbsbehörden befassten sich mehrheitlich mit Verdrängungspraktiken (65 %). Vielfach handelte es sich gleichzeitig um Behinderungs- und Ausbeutungsmissbrauch (22 %); 15 % der Fälle betrafen nur Ausbeutungsmissbrauch. Die von den Wettbewerbsbehörden geprüften Verdrängungspraktiken umfassen die ganze Bandbreite des klassischen Marktmissbrauchs sowie unkonventionellere Formen wie die Verunglimpfung von Produkten der Konkurrenz. Die Fälle des Ausbeutungsmissbrauchs betrafen überhöhte Preise marktbeherrschender Energieerzeuger und überhöhte Tarife von Verwertungsgesellschaften.

Rechtsdurchsetzung in einzelnen Wirtschaftszweigen

15. Aus der Aufschlüsselung der Durchsetzungstätigkeit der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden nach Wirtschaftszweig geht hervor, dass insgesamt zwar ein breites Spektrum an Waren und Dienstleistungen betroffen ist, aber einige Wirtschaftszweige herausstechen.

KOMMISSION **NATIONALE WETTBEWERBSBEHÖRDEN**



16. Die Ermittlungen der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden konzentrierten sich mit 42 bzw. 92 Beschlüssen auf den Bereich Grundindustrien und Verarbeitendes Gewerbe. Dies ist in hohem Maße Ausdruck des prioritären Vorgehens gegen Kartelle, von denen die meisten in diesem Bereich aufgedeckt wurden.

17. Kommission und nationale Wettbewerbsbehörden haben sich gleichermaßen auf die Branchen konzentriert, die vor kurzem dem Wettbewerb geöffnet wurden oder in denen die Liberalisierung im Gange ist (z. B. Telekommunikation, Medien, Energie und Verkehr) und die sich häufig durch hohe Marktkonzentration und/oder die Präsenz marktbeherrschender Unternehmen auszeichnen. So steht der Energiesektor mit 18 Kommissionsbeschlüssen und 80 Beschlüssen der nationalen Wettbewerbsbehörden in der Durchsetzungsbilanz an zweiter Stelle.

18. Die nationalen Wettbewerbsbehörden waren im Verkehrs- und im Lebensmittelsektor mit 69 bzw. 70 Fällen besonders aktiv. Weitere Schwerpunktbereiche waren Medien (66), Telekommunikation (48), Konsumgüter (42), sonstige Dienstleistungen (35) und die freien Berufe (31). Die Kommission war im IT-Sektor, der für das Wirtschaftswachstum in der EU wichtig ist und in dem viele global ausgerichtete Marktteilnehmer vertreten sind, mit 12 Beschlüssen sehr aktiv. Die verbleibenden 50 Beschlüsse der Kommission verteilen sich auf 13 verschiedene Wirtschaftszweige, von denen auf die Lebensmittelbranche und den Einzelhandel die meisten Beschlüsse entfallen (8).

Art des Verfahrens

19. Für die Kommission wie für die nationalen Wettbewerbsbehörden sind Verbotsbeschlüsse wichtige Instrumente zur Durchsetzung der EU-Wettbewerbsvorschriften. Durch die Einführung des Vergleichsverfahrens für

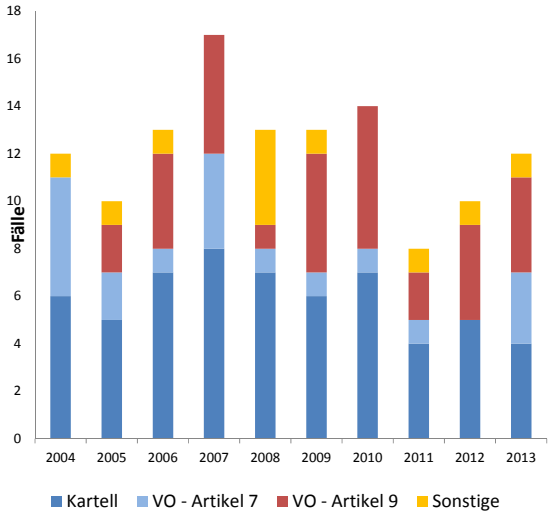
Kartellfälle ist es für die Kommission einfacher geworden, Verbotsbeschlüsse zu erlassen. Solche beschleunigten Verfahren gibt es auch in einigen Mitgliedstaaten.

20. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 hat die Kommission mit erweiterten Durchsetzungsinstrumenten ausgestattet, darunter mit der Möglichkeit, Verpflichtungszusagen der beteiligten Unternehmen nach Artikel 9 für verbindlich und vollstreckbar zu erklären. Diese Befugnis ist seither auf nahezu alle nationalen Wettbewerbsbehörden ausgeweitet worden, so dass Verbots- und Verpflichtungsbeschlüsse im ECN inzwischen die meistgenutzten Instrumente sind.

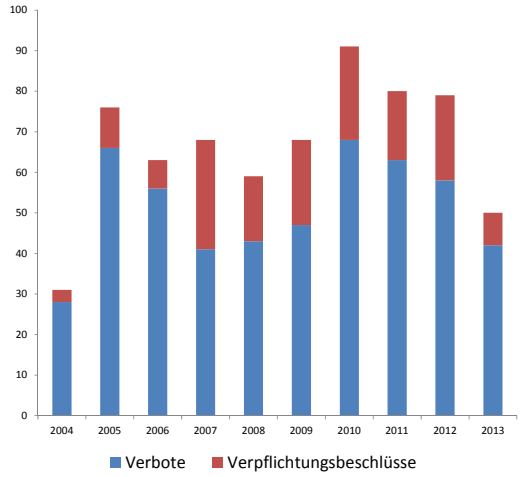
21. Verpflichtungsbeschlüsse, die potenziell wettbewerbswidrige Praktiken betreffen, dienen in erster Linie der Erhaltung eines wirksamen Wettbewerbs, weil sie sich rasch im Markt niederschlagen. Wettbewerbsrechtliche Bedenken können auf diese Weise schneller und unter Einbeziehung der beteiligten Unternehmen ausgeräumt werden. Verpflichtungsbeschlüsse sind häufig in sehr dynamischen Märkten und/oder in Märkten ergangen, die sich dem Wettbewerb öffnen. Für welches Vorgehen sich eine Behörde entscheidet, hängt von mehreren Faktoren ab. Ein Verbotsbeschluss ist unter Umständen dann angezeigt, wenn Geldbußen zu verhängen sind, um ein Verhalten in der Vergangenheit zu ahnden, wenn die Abstellung des wettbewerbswidrigen Verhaltens die einzige Lösung ist oder wenn ein klarer Präzedenzfall geschaffen werden muss. Bei einem Verpflichtungsbeschluss kommt es darauf an, ob die beteiligten Unternehmen wirksame, klare und präzise Verpflichtungszusagen anbieten.

Verpflichtungs- vs. Verbotsbeschlüsse

KOMMISSION



NATIONALE WETTBEWERBSBEHÖRDEN



Zusammenarbeit mit Gerichten der Mitgliedstaaten

22. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 sind die nationalen Gerichte zu einem wichtigen Arm für die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts geworden. In der Verordnung wurde eine Reihe von Vorkehrungen getroffen, die die einheitliche Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Gerichte fördern sollen. So können die Gerichte nach Artikel 15 die Kommission um Stellungnahme zu Fragen bitten, die die Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften betreffen.

Zwischen 2004 und 2013 hat die Kommission 26 Stellungnahmen abgegeben. Zudem kann die Kommission als Amicus Curiae an nationalen Gerichtsverfahren teilnehmen. Die Kommission hat hiervon in 13 Fällen in acht Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht. In der Verordnung ist vorgesehen, dass die Kommission über die Urteile der nationalen Gerichte unterrichtet wird, wobei dieses Verfahren nicht besonders gut funktioniert hat.[5]

III EINE BESSERE DURCHSETZUNG DES WETTBEWERBSRECHTS DURCH DIE NATIONALEN WETTBEWERBSBEHÖRDEN – INSTITUTIONELLE UND VERFAHRENSRECHTLICHE ASPEKTE

23. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ist die Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts grundlegend reformiert worden. Die Wettbewerbsvorschriften der EU haben sich in der Union weitgehend als geltendes Recht durchgesetzt. Die nationalen Wettbewerbsbehörden sind zur tragenden Säule des EU-Wettbewerbsrechts geworden. Die Arbeiten im ECN haben daher für eine kohärente Rechtsdurchsetzung und zur Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für die Beteiligten zunehmend an Bedeutung gewonnen.

24. Nach zehn Jahren gemeinsamer Arbeit ist bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts ein erheblicher Grad an Konvergenz erreicht worden, dennoch gibt es weiterhin Unterschiede, die überwiegend auf die unterschiedliche institutionelle Stellung der nationalen Wettbewerbsbehörden und auf Unterschiede in den nationalen Verfahren und Sanktionsregelungen zurückzuführen sind. Diese Aspekte blieben in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 aufgrund des Effektivitäts- und Äquivalenzgrundsatzes des Unionsrechts weitgehend unberücksichtigt.

25. Eine bessere Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts erfordert eine stärkere institutionelle Stellung der nationalen Wettbewerbsbehörden und eine größere Übereinstimmung der nationalen Verfahren und Sanktionen, die bei einem Verstoß gegen das EU-Kartellrecht zur Anwendung gelangen. Beide Aspekte sind unabdingbar für einen wirklich gemeinsamen europäischen Raum der Kartellrechtsdurchsetzung. In dieser Mitteilung wird auf einzelne Bereiche hingewiesen, in denen weitere Fortschritte angestrebt werden sollten.

Institutionelle Stellung der nationalen Wettbewerbsbehörden

26. Das EU-Recht lässt den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Wettbewerbssysteme. Trotz fehlender unionsrechtlicher Vorgaben sind die nationalen Wettbewerbsbehörden autonomer und leistungsfähiger geworden. Das Wettbewerbsrecht zahlreicher Mitgliedstaaten enthält besondere Garantien für die Wahrung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ihrer Wettbewerbsbehörden. So wurde durch die jüngsten Reformen in Zypern, Irland, Griechenland und Portugal die Position der Wettbewerbsbehörden in diesen Mitgliedstaaten gestärkt.[6] Im Rahmen des Europäischen Semesters erging auch an andere Mitgliedstaaten die Empfehlung, Reformen zur Stärkung der institutionellen Position und Ressourcen

[5] Die Kommission hat aus den Mitgliedstaaten nur sehr wenige Gerichtsurteile zum EU-Wettbewerbsrecht erhalten.

[6] Diese Reformen wurden auf der Grundlage der makroökonomischen Anpassungsprogramme durchgeführt.

ihrer Wettbewerbsbehörden zu ergreifen[7]. Die Kommission hat zudem Fälle genau verfolgt, in denen diese Behörden mit anderen Regulierungsbehörden fusioniert wurden, denn eine Zusammenlegung von Zuständigkeiten darf nicht dazu führen, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts geschwächt wird oder die für die Wettbewerbsaufsicht bereitgestellten Ressourcen reduziert werden.

27. Die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten sollten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig und angemessen ausgestattet sein, damit sie die EU-Wettbewerbsvorschriften wirksam durchsetzen können. Probleme bestehen nach wie vor in Bezug auf die Autonomie dieser Behörden gegenüber dem Staat und Ernennungen oder Entlassungen von Führungskräften und Entscheidungsträgern. Problematisch ist auch die Personal- und Finanzausstattung. Dies geht aus der ECN-Resolution der Leiter der Wettbewerbsbehörden zu der fortbestehenden Notwendigkeit leistungsfähiger Institutionen hervor, der Mittelkürzungen in einigen Behörden vorausgingen.[8] In der Resolution wurden unter anderem eine angemessene Infrastruktur und Expertise eingefordert.

28. Das bisher Erreichte ist jedoch noch nicht gefestigt und jederzeit reversibel. Allerdings sieht das EU-Recht in wettbewerbsrelevanten Bereichen wie Telekommunikation, Energie und Schienenverkehr in Bezug auf die Unabhängigkeit sowie die personelle und finanzielle Ausstattung der nationalen Aufsichtsbehörden bereits eine Reihe von Anforderungen vor.

29. Es muss gewährleistet sein, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden ihre Aufgaben unparteiisch und unabhängig wahrnehmen können. Um die Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden und ihres Managements oder ihrer Aufsichtsgremien und eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung sicherzustellen, sind gewisse Mindestgarantien erforderlich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Wettbewerbsbehörden über ein eigenes, autonom verwaltetes Budget verfügen, dass es klare, transparente und leistungsbezogene Ernennungsverfahren für das Management oder die Mitglieder der Aufsichtsgremien gibt und Garantien, die gewährleisten, dass Entlassungen aus objektiven Gründen ausgesprochen werden, die nicht mit der Beschlussfassung der betreffenden Behörde zusammenhängen. Erforderlich sind ferner Regelungen im Falle von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten auf Ebene des Managements oder der Aufsichtsgremien.

Konvergenz der Verfahren

30. Die Verfahren zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Wettbewerbsbehörden bestimmen sich größtenteils nach einzelstaatlichem Recht auf der Grundlage allgemeiner Rechtsgrundsätze der EU wie des Effektivitäts- und Äquivalenzgrundsatzes. Dies bedeutet, dass die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage unterschiedlicher Verfahren erfolgt.

31. Viele Mitgliedstaaten haben ihre Verfahren – wenn auch in unterschiedlichem Maß – freiwillig den Verfahrensvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 angepasst.

---

[7] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäisches Semester 2014: Länderspezifische Empfehlungen – Wachstum schaffen (COM(2014) 400 final).

[8] Siehe http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf.

Die Arbeit im europäischen Rahmen des ECN hat diesen Anpassungsprozess entscheidend befördert. Im Nachgang zum Bericht 2009 hat das ECN im Jahr 2013 sieben Empfehlungen zu maßgeblichen Durchsetzungsbefugnissen ausgesprochen.[9] Die nationalen Wettbewerbsbehörden können sich gegenüber den politisch Verantwortlichen auf diese Empfehlungen stützen, um wirksame Instrumente zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts einzufordern.

32. Dennoch gibt es nach wie vor Unterschiede innerhalb der EU. Zwar verfügen inzwischen die meisten nationalen Wettbewerbsbehörden über dieselben Grundbefugnisse wie die Kommission, manchen fehlen aber nach wie vor wesentliche Interventionsmöglichkeiten wie das Recht zur Nachprüfung in anderen Räumen als Geschäftsräumen. Nicht alle Wettbewerbsbehörden sind ausdrücklich befugt, ihre Durchsetzungsprioritäten selbst festzulegen, d. h. zu entscheiden, welche Fälle sie prüfen. Unterschiede gibt es auch im Umfang der Untersuchungsbefugnisse. So dürfen die nationalen Wettbewerbsbehörden unter Umständen zwar Nachprüfungen vornehmen, aber Räume nicht versiegeln oder digitales Beweismaterial mitnehmen. Ebenso können zwar alle Wettbewerbsbehörden Verbotsbeschlüsse erlassen, aber nicht alle dürfen Abhilfemaßnahmen struktureller Art anordnen. Einigen Wettbewerbsbehörden ist es nicht möglich, die Nichteinhaltung von Verpflichtungsbeschlüssen zu ahnden oder ihre Nachprüfungsbefugnisse durchzusetzen.

33. Die ECN-Empfehlungen sind zwar in der Praxis von großem Nutzen, aber sie können aufgrund ihrer fehlenden Bindungswirkung keine größere Konvergenz bewirken, wenn die prozessualen Unterschiede in den nationalen Rechtssystemen und Traditionen verankert sind. Zudem sind die Fortschritte in Gestalt einer höheren Konvergenz nicht in Stein gemeißelt. Unterschiedliche Verfahrensvorschriften sind für Unternehmen, die grenzübergreifend tätig sind, mit zusätzlichen Rechtskosten und Unsicherheit verbunden.

34. Es muss dafür gesorgt werden, dass alle nationalen Wettbewerbsbehörden über umfassende, effektive Befugnisse verfügen. Hierzu zählen im Wesentlichen die zentralen Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnisse der Wettbewerbsbehörden, das Recht, ihre eigenen Prioritäten zu bestimmen, und die notwendigen komplementären Vollstreckungs- und Sanktionierungsbefugnisse.

Wirksamere Sanktionen

a. Geldbußen

35. Die Sanktionierung von Verstößen gegen die EU-Wettbewerbsvorschriften ist im EU-Recht weder geregelt noch harmonisiert. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu gewährleisten. Unabhängig davon, welche Sanktionen in einer Rechtsordnung generell zur Verfügung stehen, ist es nach allgemeinem Verständnis nicht möglich, den Wettbewerb wirksam zu schützen, wenn gegen Unternehmen keine abschreckenden finanziellen Sanktionen (zivil- oder verwaltungsrechtlicher Art) verhängt werden können.

[9] Siehe http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html.

36. Dadurch, dass beharrlich auf wirksame Geldbußen geachtet wurde, konnte ein hohes Maß an freiwilliger Konvergenz erreicht werden. Viele nationale Wettbewerbsbehörden gehen bei der Festsetzung der Geldbußen inzwischen nach einer ähnlichen Grundmethode vor. Unterschiede bestehen allerdings nach wie vor in Bezug auf die Berechnungsgrundlagen, z. B. bei der Berechnung des Grundbetrags der Geldbuße, oder hinsichtlich der Berücksichtigung der Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung.

37. Aber auch im Vorfeld gibt es Probleme, was die möglichen Adressaten einer Geldbuße und Haftungsfragen anbelangt. So ist es in einem Mitgliedstaat derzeit nicht möglich, Unternehmen mit abschreckenden finanziellen Sanktionen (zivil- oder verwaltungsrechtlicher Art) zu belegen. Auch stimmt der Unternehmensbegriff, der bei der Berechnung der Geldbuße zugrunde gelegt wird, nicht immer mit dem EU-rechtlichen Unternehmensbegriff, wie er von den EU-Gerichten ausgelegt wird, überein, was sich auf die Haftung der Muttergesellschaft und die wirtschaftliche Nachfolge auswirken kann. Zudem sind einige Wettbewerbsbehörden nach wie vor nicht berechtigt, Geldbußen gegen Unternehmensvereinigungen zu verhängen. In einigen Mitgliedstaaten schließlich wird die gesetzliche Höchstgrenze des Unternehmensumsatzes anders bestimmt und angewandt. Aufgrund der vorgenannten Unterschiede können finanzielle Sanktionen sehr unterschiedlich ausfallen, so dass manche möglicherweise nicht den gewünschten Abschreckungseffekt erzielen.

38. Eine effizientere und einheitlichere Kartellrechtsdurchsetzung in der EU setzt voraus, dass alle nationalen Wettbewerbsbehörden tatsächlich abschreckende Geldbußen gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen verhängen können. Es muss daher vor allem dafür gesorgt werden, dass die Wettbewerbsbehörden wirksame zivil- bzw. verwaltungsrechtliche Geldbußen gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen wegen Verstoßes gegen die EU-Wettbewerbsvorschriften verhängen können, dass entsprechende Regelungen vorhanden sind, die der Schwere und Dauer des Verstoßes Rechnung tragen und eine einheitliche gesetzliche Obergrenze vorsehen, und dass im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung der EU-Gerichte, insbesondere zu Fragen der Haftung der Muttergesellschaft und der wirtschaftlichen Nachfolge, sichergestellt wird, dass Geldbußen gegen Unternehmen verhängt werden dürfen. Bei diesbezüglichen Maßnahmen ist auf das rechte Maß zu achten zwischen einer einheitlicheren Grundregelung für Geldbußen und einer ausreichenden Flexibilität für die nationalen Wettbewerbsbehörden im Einzelfall, wenn sie über die Verhängung einer Geldbuße entscheiden.

b. Kronzeugenregelung

39. Das ECN-Kronzeugenregelungsmodell (ECN-Modell)[10] ist ein gutes Beispiel dafür, wie es dem ECN gelungen ist, ein wirksames Instrumentarium zu entwickeln. Das ECN-Modell zeigt, wie eine Kronzeugenregelung idealerweise aussehen sollte. Dieses Modell hat nahezu alle Mitgliedstaaten bzw. Wettbewerbsbehörden veranlasst, eigene Kronzeugenregelungen einzuführen und weiterzuentwickeln, die

[10] Siehe http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_de.pdf.

sich in erheblichem Maße am ECN-Modell ausrichten. Eine Feinabstimmung nach der Überarbeitung des Modells 2012 ist im Gange.

40. Eine gut konzipierte Kronzeugenregelung ist unentbehrlich, wenn wirksam gegen die schwersten Formen von Wettbewerbsverstößen wie geheime Preisabsprachen und Marktaufteilungskartelle vorgegangen werden soll. Die Einführung einer Kronzeugenregelung ist im EU-Recht allerdings nicht vorgeschrieben, und es stellt sich stets die Frage nach dem eventuell erforderlichen Grad der Übereinstimmung mit dem ECN-Modell. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass das, was mit den Kronzeugenregelungen erreicht wurde, Bestand hat.

c. Kronzeugenregelungen für Unternehmen vs. Sanktionen einzelner Mitarbeiter

41. Die meisten Mitgliedstaaten sehen neben den Sanktionen für Unternehmen auch Sanktionen gegen einzelne Personen vor. Sind die Mitarbeiter des Unternehmens, das einen Antrag auf Kronzeugenbehandlung in Erwägung zieht, in der Kronzeugenregelung nicht mit erfasst, könnte dies die Unternehmen veranlassen, von einer EU-weiten Zusammenarbeit mit den Behörden abzusehen. Die Gefahr, dass gegen einzelne Mitarbeiter ermittelt wird und Sanktionen verhängt werden, könnte Unternehmen von einem Antrag auf Kronzeugenbehandlung abhalten.

42. Derzeit bestehen nur in wenigen Mitgliedstaaten ausreichende Regelungen zum Schutz einzelner Unternehmensmitarbeiter vor Sanktionen, wenn deren Unternehmen auf der Grundlage einer Kronzeugenregelung mit einer nationalen Wettbewerbsbehörde oder mit der Kommission zusammenarbeiten. Es empfiehlt sich, Möglichkeiten zu prüfen, wie das auf Ebene der Mitgliedstaaten bestehende Spannungsverhältnis zwischen Kronzeugenregelungen für Unternehmen und Sanktionen für einzelne Mitarbeiter aufgelöst werden kann.

IV FAZIT

43. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 hat die Kartellrechtsdurchsetzung in der EU verändert. Dank des Engagements der Kommission, des ECN und der nationalen Wettbewerbsbehörden konnte dem EU-Wettbewerbsrecht in deutlich höherem Maße Geltung verschafft werden. Die Kommission hat eine überzeugende Bilanz vorzuweisen: Sie hat eine Vielzahl von Fällen geprüft und in wirtschaftlichen Schlüsselbereichen Marktuntersuchungen durchgeführt. Ferner hat sie den Beteiligten, den nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichten konkrete Leitlinien an die Hand gegeben. Innerhalb des ECN hat sich eine starke Kooperationsdynamik entwickelt, die die einheitliche Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts unionsweit befördert hat. Die nationalen Wettbewerbsbehörden sind zur tragenden Säule des EU-Wettbewerbsrechts geworden und haben die Rechtsdurchsetzung erheblich vorangebracht.

44. All dies hat in den letzten zehn Jahren dazu beigetragen, dass den EU-Wettbewerbsvorschriften Geltung verschafft werden konnte. Wettbewerb bedeutet für die Verbraucher eine größere Auswahl an hochwertigeren Waren und Dienstleistungen und mehr Preiswettbewerb. Er schafft die Voraussetzungen für eine höhere Produktivität und Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft – entscheidende Faktoren für die EU-Wirtschaft auf ihrem Weg zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigem Wachstum.

45. Diese Errungenschaften müssen jedoch weiterverfolgt werden, wenn ein wirklich gemeinsamer europäischer Raum der Kartellrechtsdurchsetzung entstehen soll.

46. Die weiteren Arbeiten sollten daher auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet sein:

- Die Unabhängigkeit der nationalen Wettbewerbsbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sollte besser abgesichert und es sollte für eine ausreichende Ressourcenausstattung gesorgt werden.
- Die Wettbewerbsbehörden sollten mit umfassenden, wirksamen Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden.
- In allen Mitgliedstaaten sollte auf wirksame und angemessene Geldbußen sowie gut konzipierte Kronzeugenregelungen zurückgegriffen werden können; ferner sollten Maßnahmen ergriffen werden, mit denen vermieden wird, dass Unternehmen auf den Antrag auf Kronzeugenbehandlung verzichten.

Die Kommission wird prüfen, mit welchen Initiativen sich diese Ziele am besten erreichen lassen.