
EU- Wettbewerbspolitik

Schlüssel für einen
fairen Binnenmarkt



EINGEHENDE ANALYSE

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Autor: Marcin Szczepański
Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder
PE 642.209 – Oktober 2019

Bei diesem Papier handelt es sich um die zweite Ausgabe dieser Veröffentlichung des EPRS, in der die wichtigsten Merkmale der EU-Wettbewerbspolitik erläutert und aktuelle Tendenzen beleuchtet werden sollen.

Verfasser ist Marcin Szczepański, Referat Wirtschaftspolitik, Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder. Grafiken: Eulalia Claros

Die Verfasser erreichen Sie unter folgender E-Mail-Anschrift: eprs@ep.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR

Redaktionsschluss des Originalmanuskripts: September 2019

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Brüssel © Europäische Union, 2019

Fotonachweise: © mweber67/Fotolia

PE 642.209

ISBN: 978-92-846-5931-9

doi:10.2861/577278

CAT: QA-04-19-664-DE-N

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

Zusammenfassung

Die EU-Wettbewerbspolitik zielt darauf ab, das korrekte Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Sie stellt im Wesentlichen sicher, dass Unternehmen die Möglichkeit haben, auf den Märkten aller Mitgliedstaaten zu gleichen Bedingungen zu konkurrieren.

Die Wettbewerbspolitik umfasst zahlreiche Bereiche: das Kartellrecht, die Prüfung von Fusionen, staatliche Beihilfen, die Liberalisierung der Märkte und die internationale Zusammenarbeit. Die Kommission setzt die Wettbewerbsregeln mithilfe ihrer Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse durch. Wettbewerbsrechtliche Streitigkeiten können vor das Gericht gebracht werden, und beim Gerichtshof kann Rechtsbehelf eingelegt werden. Nach den Verträgen ist das Europäische Parlament in der Regel im Rahmen des Anhörungsverfahrens in Wettbewerbsfragen eingebunden; beachtenswerte Ausnahmen waren die Richtlinie über kartellrechtliche Schadensersatzklagen und die Richtlinie zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten. In diesen beiden Fällen war das Parlament gemeinsam mit dem Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Mitgesetzgeber tätig.

Die EU-Kartellvorschriften verbieten Absprachen zwischen zwei oder mehr unabhängigen Marktteilnehmern, wenn sie den Wettbewerb beschränken. Außerdem untersagen sie den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen. Das offensichtlichste Beispiel für eine Zuwiderhandlung gegen die Kartellvorschriften ist die Gründung eines Kartells zwischen Wettbewerbern auf dem Markt, die sich zusammenschließen, um Preise festzusetzen, unerlaubte Absprachen über Ausschreibungen zu treffen, die Produktion zu begrenzen oder Märkte oder Kunden untereinander aufzuteilen. Seit 1990 wurden für die Beteiligung an Kartellen Geldbußen in Höhe von insgesamt fast 30 Mrd. EUR verhängt.

Darüber hinaus überwacht die Kommission die geplanten Fusionen und Übernahmen von Unternehmen, wenn die Unternehmen zusammengenommen bestimmte Umsatzschwellen überschreiten. In den vergangenen zehn Jahren (2009 bis 2019) hat die Kommission mehr als 3 000 Fusionen genehmigt und neun abgelehnt. Wichtig ist, dass die Kommission berechtigt ist, Fusionen zwischen Unternehmen aus Drittländern zu prüfen, wenn diese einen erheblichen Teil ihrer Geschäftstätigkeit in der EU ausüben.

Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission jedes Vorhaben, staatliche Beihilfen zu gewähren oder abzuändern, mitteilen, sofern die Beihilfen nicht unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung fallen. Zwischen 2009 und 2012 stellten die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise gewährten Beihilfen den weitaus größten Teil der staatlichen Beihilfen dar, wobei sich die Tendenz seitdem jedoch stabilisiert hat. Andererseits steigen die nicht aufgrund einer Krise gewährten staatlichen Beihilfen – mit Ausnahme vom Jahr 2015 – seit 2013 kontinuierlich. Sie sind 2017 sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU auf 116,2 Mrd. EUR bzw. 0,76 % des BIP gestiegen. Die Kommission beschließt über die Rechtmäßigkeit von staatlichen Beihilfen: Sie kann die Beihilfeformen und -sätze überwachen, Beihilfen begrenzen und zurückfordern und muss sie genehmigen, bevor sie ausbezahlt werden können.

Zu den wichtigsten Entwicklungen in der Wettbewerbspolitik in jüngster Zeit zählen die neuen Vorschriften zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten, die Richtlinie über private Schadensersatzklagen wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen und die komplexe Modernisierung der Vorschriften über staatliche Beihilfen. Die Kommission hat zwar bei der Aufdeckung von Kartellen Fortschritte erzielt, eine wirksame

Abschreckungsmaßnahme wurde aber bislang nicht gefunden. Vergleiche, Verpflichtungen und Kronzeugenregelungen bergen allesamt Vor- und Nachteile.

Zweifellos verfügt die EU über eine der robustesten Wettbewerbsregelungen weltweit. Ihre Regeln gelten auch für Unternehmen aus Drittstaaten, die auf dem Binnenmarkt tätig sind. Es hat sich herausgestellt, dass Wettbewerb auf lange Sicht zum Wirtschaftswachstum beiträgt. Zu den neuen Herausforderungen zählen die Neubewertung der Rolle der Wettbewerbspolitik bei der Gestaltung der europäischen Wirtschaft und die Behandlung neuer Probleme, die sich aus den Besonderheiten der digitalen Wirtschaft ergeben, wie etwa die Rolle von Daten, Online-Plattformen und Fusionen zwischen etablierten und wachstumsstarken Unternehmen mit hohem Wettbewerbspotenzial.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Wichtige Akteure und ihre Aufgaben	3
2.1. Kommission, nationale Wettbewerbsbehörden und Gerichte	3
2.2. Sonstige Organe	6
3. Politikbereiche	6
3.1. Antitrustpolitik	7
3.1.1. Horizontale Vereinbarungen	7
3.1.2. Vertikale Vereinbarungen	8
3.1.3. Missbrauch einer beherrschenden Stellung	9
3.1.4. Durchführungsbestimmungen	11
3.2. Kartelle	12
3.2.1. Schaden für die Wirtschaft	12
3.2.2. Kartellbekämpfung	13
3.3. Zusammenschlüsse	15
3.4. Staatliche Beihilfen	16
3.4.1. Tendenzen	18
3.4.2. Staatliche Beihilfen und Wettbewerb	19
3.4.3. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	20
3.5. Internationale Dimension	21
3.5.1. Der Einfluss der EU auf das internationale Wettbewerbsrecht und die internationale Wettbewerbspolitik	21
3.5.2. Politische Bedenken in Bezug auf unlauteren Wettbewerb aus dem Ausland	22
4. Aktuelle politische Entwicklungen	23
4.1. Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten	23

4.2. Staatliche Beihilfen	24
4.3. Wettbewerbsrecht	25
5. Offene Punkte	25
6. Konkrete Themen und politische Auswirkungen	26
6.1. Kartelle: Abschreckungsmaßnahmen und Kronzeugenregelung	26
6.2. Vergleiche und ihre Attraktivität	28
6.3. Rückgriff auf Verpflichtungen	30
6.4. Fusionskontrolle	32
7. Beurteilung der EU-Wettbewerbspolitik	34
7.1. Wirksamkeit der EU-Wettbewerbspolitik	34
7.2. EU-Wettbewerbspolitik und Wachstum	37
8. Wettbewerbspolitik im digitalen Zeitalter	38
9. Ausblick	40
10. Hauptquellen	43

1. Einleitung

Wettbewerb ist ein wichtiger Bestandteil einer offenen Marktwirtschaft. Wirtschaftswissenschaftler sind sich jedoch einig, dass es Wettbewerb in seiner reinsten Form (wenn alle Unternehmen mit gänzlich austauschbaren Produkten konkurrieren und kein einzelnes Unternehmen die Preise beeinflussen kann) in der Realität nicht geben kann. Obwohl über die Vor- und Nachteile von Wettbewerb diskutiert wird, wird in einer Marktwirtschaft im Allgemeinen davon ausgegangen, dass er mehr Vor- als Nachteile mit sich bringt. Seine wichtigsten Vorteile sind niedrigere Preise, bessere Produkte, mehr Innovation, eine größere Auswahl und eine effizientere Produktion als unter anderen Rahmenbedingungen wie etwa einer Monopolsituation. Unter etablierten Wirtschaftswissenschaftlern besteht Konsens darüber, dass die Systeme des freien Wettbewerbs so gestaltet werden sollten, dass das Wohlergehen als Gesamtwert oder als Verbraucherwohlergehen auf ein Höchstmaß gesteigert wird (Jones, Sufrin 2016). Auch in der (neo-)klassischen Wirtschaftstheorie, der vorherrschenden Theorie in der allgemeinen Ökonomie, wird angeführt, dass Wettbewerb die besten Ergebnisse für die Gesellschaft hervorbringt.

Unternehmen können miteinander konkurrieren, indem sie ihre Preise senken oder eine bessere Qualität und Vielfalt von Waren und Dienstleistungen anbieten, um eine größere Kundenbasis zu gewinnen und ihren Markt auszuweiten. Ein wirksamer Wettbewerb bedeutet, dass Unternehmen unabhängig voneinander handeln, aber dem von ihren Wettbewerbern ausgehenden Marktdruck unterliegen. Die Kommission ist der festen Überzeugung, dass wettbewerbsorientierte Märkte zu einem Abwärtsdruck auf die Preise führen, der Qualität von Waren und Dienstleistungen förderlich sind, die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher erweitern und Innovation und Unternehmertum voranbringen. Erkenntnisse aus der Ökonomie deuten zudem darauf hin, dass Wettbewerb die Produktivität und Effizienz von Unternehmen erhöht. Er schafft außerdem günstige Bedingungen für Innovation und Wachstum.¹ Tatsächlich vertreten viele Wirtschaftswissenschaftler die Auffassung, dass die Förderung von Wettbewerb das beste verfügbare Instrument zur Steigerung des Wohlergehens der Verbraucher sei. Ein wirksamer Wettbewerb erhöht zudem die Marktintegration und steigert die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen sowohl im Binnenmarkt als auch weltweit (Europäischer Rechnungshof, 2018).

Die EU-Wettbewerbspolitik wurde 1957 im Römischen Vertrag vorgesehen, der unter anderem auf die Schaffung eines Systems zur Gewährleistung des freien Wettbewerbs auf dem Gemeinsamen Markt abzielte. Nach Maßgabe von Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) „errichtet [die Union] einen Binnenmarkt“ auf der Grundlage einer „in hohem Maße wettbewerbsfähige[n] soziale[n] Marktwirtschaft“.² Die Wettbewerbsvorschriften für diesen Markt sind in den Artikeln 101 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt.

Der Begriff des Binnenmarktes beruht auf dem Grundsatz, dass Marktteilnehmer mit dem größtmöglichen Maß an wirtschaftlicher Freiheit und ungehindert von etwaigen (nationalen) Wettbewerbshindernissen agieren sollten. Die europäische Wettbewerbspolitik zielt darauf ab, das

¹ Dies scheint die vorherrschende Auffassung zu sein (Lianos, 2013). Manche Wirtschaftswissenschaftler weisen jedoch darauf hin, dass es zwischen den Forschern keinen Konsens darüber gibt, ob ein verstärkter Wettbewerb Innovation und Wachstum fördert. Die Fürsprecher nationaler Champions machen beispielsweise geltend, Monopolunternehmen könnten innovativer sein, da sie weniger finanziellen Einschränkungen unterliegen und bei Innovationen schneller als kleinere Unternehmen mit geringen Marktanteilen aus ihren Innovationen Kapital schlagen können.

² Mit der Einführung des Vertrags von Lissabon wurde das Ziel, einen unverzerrten Binnenmarkt zu schaffen, von Artikel 3 EUV in das Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb verschoben. Dies änderte jedoch im Wesentlichen nichts, da gemäß Artikel 51 EUV alle Protokolle des Vertrags auch Bestandteil des Vertrags sind.

korrekte Funktionieren des Binnenmarkts zu ermöglichen.³ Sie stellt im Wesentlichen sicher, dass Unternehmen die Möglichkeit haben, auf den Märkten aller Mitgliedstaaten zu gleichen Bedingungen zu konkurrieren. Ein wirksamer Wettbewerb ist kein Selbstzweck, sondern eher ein Motor für einen effizienten Binnenmarkt, der Wachstum und Beschäftigung schafft.

Die europäischen Wettbewerbsregeln sind in erster Linie auf den Schutz des Wettbewerbs, die Verhinderung von Marktstörungen und die Gewährleistung von Fairness für die Marktteilnehmer ausgerichtet. Mit diesem Rahmen soll sichergestellt werden, dass Regierungen und Unternehmen den EU-Vorschriften über fairen Wettbewerb genügen und gleichzeitig genügend Raum für Innovation, einheitliche Standards für den Binnenmarkt und die Entwicklung kleiner Unternehmen vorhanden ist.

Dieser Rahmen ist erforderlich, da aus der Praxis ersichtlich wird, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt in vielerlei Weise behindert werden kann, etwa durch

- wettbewerbswidriges Verhalten der Marktteilnehmer, indem sie sich beispielsweise auf dem Markt absprechen,
- die Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens für die Verzerrung des Wettbewerbs,
- Fusionen von Unternehmen, die den Wettbewerb auf dem Markt erheblich beeinträchtigen könnten,
- Eingriffe von Mitgliedstaaten im Markt (staatliche Beihilfen).

Die EU-Wettbewerbsvorschriften gelten auch für Verhaltensweisen oder Vereinbarungen, die außerhalb der Union an den Tag gelegt bzw. geschlossen werden, wenn sie sich auf den Binnenmarkt auswirken. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass das Wettbewerbsrecht der EU für alle Mitgliedstaaten sowie für andere Länder gilt, die dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, nämlich Island, Liechtenstein und Norwegen.

³ (Betrifft nicht die deutsche Fassung.)

2. Wichtige Akteure und ihre Aufgaben

2.1. Kommission, nationale Wettbewerbsbehörden und Gerichte

Wenn innerhalb eines Mitgliedstaats oder zwischen zwei Mitgliedstaaten gegen die Wettbewerbsvorschriften verstoßen wird, sind die nationalen Wettbewerbsbehörden in der Regel am besten in der Lage, den Fall zu bearbeiten. Deren immer wichtigere Rolle bei der Durchsetzung der Wettbewerbspolitik der EU hat sich in den vor Kurzem erlassenen Vorschriften (weitere Einzelheiten vgl. Abschnitt 4.1) niedergeschlagen, durch die sichergestellt ist, dass sie über wirksame Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnisse verfügen, abschreckende Geldbußen verhängen können und auf angemessene Kronzeugenprogramme und ausreichende Ressourcen zurückgreifen können, um die EU-Wettbewerbsvorschriften unabhängig durchzusetzen. Seit 2003 wenden die nationalen Wettbewerbsbehörden die Wettbewerbsregeln der EU gemeinsam mit der Kommission an, die zudem EU-weite Märkte überwacht, Beschwerden entgegennimmt und handelt, wenn sie Beweise für wettbewerbsfeindliche Tätigkeiten erhoben hat, die sich auf den grenzüberschreitenden Handel auswirken.⁴

Europäisches Wettbewerbsnetz

Die nationalen Wettbewerbsbehörden wenden die Wettbewerbsregeln der EU auf Vereinbarungen oder Vorgehensweisen an, die sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken könnten. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden aller Mitgliedstaaten setzen das Wettbewerbsrecht der Union in enger Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes durch. Das Europäische Wettbewerbsnetz trägt dazu bei, dass die Aufgaben im Bereich Wettbewerb verteilt und die Wettbewerbsregeln der Kommission in der gesamten EU wirksam und kohärent angewendet werden. Ziel ist die Schaffung eines wirksamen Instruments für das Zusammenwirken gegen grenzüberschreitende Geschäftstätigkeiten, die den Wettbewerb behindern. Die Teilnehmer tauschen Informationen über neue Fälle und geplante Durchsetzungsentscheidungen aus, koordinieren und unterstützen einander bei Untersuchungen, nehmen Anmerkungen von Mitgliedern auf und tauschen Erkenntnisse, Informationen und bewährte Verfahren aus.

Die Kommission untersucht in der Regel wettbewerbschädigende Praktiken oder Absprachen, die sich auf den Wettbewerb in drei oder mehr Mitgliedstaaten auswirken oder in denen ein Präzedenzfall auf europäischer Ebene geschaffen werden muss. Sie ist zudem am besten geeignet, Fälle zu prüfen, in denen ein Verhalten mit anderen Bestimmungen der Union in Zusammenhang steht, die ausschließlich oder wirksamer von der Kommission angewandt werden können (Jones und Sufirin, 2016). Auf Vorschlag des für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglieds nimmt das Kollegium der Kommissionsmitglieder formell endgültige Entscheidungen in Wettbewerbsachen sowie Strategiepapiere wie Leitlinien oder Legislativvorschläge für den Rat an. Es kann außerdem Geldbußen oder Zwangsgelder verhängen. Das für Wettbewerb zuständige Kommissionsmitglied kann vorbereitende oder vorläufige Handlungen vornehmen – etwa die Beschwerdepunkte mitteilen – oder in manchen Fällen sogar endgültige Entscheidungen treffen.⁵ Die von dem Kollegium und dem Kommissionsmitglied gefassten Beschlüsse werden von der Generaldirektion (GD) Wettbewerb ausgearbeitet und umgesetzt.

⁴ Gemäß der [Verordnung \(EG\) Nr. 1/2003 des Rates](#) zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

⁵ Insbesondere wurde das für Wettbewerbsfragen zuständige Mitglied der Kommission im Jahr 2008 ermächtigt, im Zusammenhang mit der Finanzkrise Beihilferegulungen zu genehmigen.

Die GD Wettbewerb ist primär für die unmittelbare Durchsetzung der Artikel 101 bis 109 AEUV zuständig. Die Kommission hat der GD ihre Befugnisse voll und ganz übertragen, um den Fall zu prüfen und das ordnungsgemäße Verfahren zu führen. Diese kann daher von sich aus eine Untersuchung durchführen oder eingreifen, wenn der Nachweis erbracht wurde, dass gegen die Wettbewerbsregeln verstoßen wurde. In Fällen, in denen es um wettbewerbswidrige Absprachen zwischen Unternehmen oder den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung geht, eröffnet die GD Wettbewerb von Amts wegen Fälle (z. B. branchenspezifische Untersuchungen auf der Grundlage von Marktbeobachtungen) oder greift nach einer Beschwerde oder einer freiwilligen Offenlegung von Fehlverhalten (das Unternehmen im Rahmen einer Kronzeugenregelung offenlegen können) ein. In Fällen, die staatliche Beihilfen oder Fusionen betreffen, leitet die GD auf der Grundlage von Mitteilungen der Mitgliedstaaten oder der betreffenden Unternehmen ein Verfahren ein. Die GD Wettbewerb arbeitet auch mit anderen GDs zusammen, um sicherzustellen, dass die Grundsätze des Wettbewerbs in den Rechtsvorschriften eingehalten werden, und um zu ermitteln, welche Märkte untersucht werden sollten. Sie tauscht zudem Informationen und bewährte Verfahren mit anderen internationalen oder Drittland-Wettbewerbsbehörden aus und arbeitet in Einzelfällen mit ihnen zusammen.

Wenn die GD Wettbewerb der Auffassung ist, dass ein Unternehmen oder ein Mitgliedstaat gegen die Wettbewerbsregeln verstoßen hat oder dass eine geplante Fusion den Wettbewerb auf einem Markt schwächen würde, kann sie dem Kollegium vorschlagen, die Beendigung der Zuwiderhandlung zu verlangen, die Fusion zu verbieten, auf Abhilfemaßnahmen zu bestehen oder Geldbußen zu verhängen (z. B. in Kartellverfahren). Darüber hinaus verfügt die Kommission über robuste Durchsetzungsbefugnisse, die auch die Befugnis zur Durchsuchung privater Räumlichkeiten und zur Versiegelung von Geschäftsunterlagen oder Geschäftsräumen umfassen. Sie kann zudem Geldbußen für Verfahrensverstöße wie die Nicht-Herausgabe von Beweismitteln festsetzen. Die Kommission kann eine Reihe von Abhilfemaßnahmen treffen, indem sie beispielsweise ein Unternehmen zerschlägt, das seine marktbeherrschende Stellung missbraucht hat. Bei staatlichen Beihilfen kann die Kommission ein förmliches Prüfverfahren einleiten und die Beihilfe entweder genehmigen (mitunter unter Vorbehalt) oder ablehnen, was dazu führt, dass der Mitgliedstaat angewiesen wird, den bereits ausgezahlten Betrag zuzüglich Zinsen zurückzufordern. Im Jahr 2003 wurde das Amt des Chefökonom für den Wettbewerb geschaffen, um die Entscheidungen besser durchsetzen zu können.

Im Rahmen eines Systems von Kontrolle und Gegenkontrolle können die Entscheidungen der Kommission vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), d. h. beim Gericht, angefochten werden, wobei beim Gerichtshof ein letztinstanzlicher Rechtsbehelf eingelegt werden kann. Das Gericht prüft die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Kommission, wobei es sowohl die Tatsachenfeststellungen als auch ihre rechtliche Beurteilung bewertet.⁶ Die Gerichte können die wirtschaftlichen und fachlichen Beurteilungen der Kommission neu bewerten und dabei die ordnungsgemäße Einhaltung der Verfahren, Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch prüfen.⁷ Die Gerichte können zudem die Auslegung wirtschaftlicher oder technischer Daten durch die Kommission überprüfen.⁸ Darüber hinaus ist in Artikel 267 AEUV ein Verfahren festgelegt, nach dem ein einzelstaatliches Gericht den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu einer Frage der

⁶ Vgl. verbundene Rechtssachen [T-25/95, Cimenteries CBR u. a./Kommission](#) (2000), ECR II-508, Randnr. 719.

⁷ Rechtssache T-201/04, [Microsoft/Kommission](#) (2007), ECR II-3601, Randnr. 87.

⁸ Rechtssache T-201/04 [Microsoft/Kommission](#) (2007), ECR II-3601, Randnr. 89. Vgl. ebenso Rechtssache C-12/03 P, [Kommission/Tetra Laval](#) (2005), ECR I-987, Randnr. 39.

Auslegung oder Gültigkeit des Unionsrechts ersuchen kann, wenn dies für ein Urteil, das das Gericht erlassen muss, erforderlich ist.

Außerdem ist der EuGH durch Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 befugt, von der Kommission in Wettbewerbsverfahren verhängte Geldbußen oder Zwangsgelder zu überprüfen. Er kann diese Geldbußen oder Zwangsgelder aufheben, herabsetzen oder erhöhen.

Wichtigste Bestandteile des Rechtsrahmens

- Artikel 101 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und das in den Vertrag integrierte Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb
- Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004 und ihre Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1269/2013
- Artikel 37, 106 und 345 AEUV über öffentliche Unternehmen
- Artikel 14, 59, 93, 106, 107, 108 und 114 AEUV über öffentliche Dienstleistungen, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
- Artikel 36 der Charta der Grundrechte
- Während die Wettbewerbsregeln für die gesamte Volkswirtschaft gelten, gibt es auch branchenspezifische Bestimmungen in Bereichen wie Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr (z. B. Eisenbahn) sowie umfangreiche Rechtsvorschriften aufgrund von Gerichtsurteilen.

Wenn der Hof eine Anfechtungsklage gegen eine Entscheidung der Kommission für gerechtfertigt hält, hebt er diese Entscheidung auf. Der Gerichtshof kann die Entscheidung auch teilweise aufheben (er kann z. B. ein Zwangsgeld oder eine Geldbuße herabsetzen oder entscheiden, dass die Dauer der Zuwiderhandlung kürzer war als bei der Untersuchung festgestellt). In der Praxis bestätigen die Gerichte 9 von 10 Entscheidungen der Kommission.

Bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln müssen die einzelstaatlichen Gerichte das Wettbewerbsrecht der EU anwenden, wenn es Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten gibt. Die Kommission arbeitet mit den nationalen Gerichten zusammen, indem sie erforderlichenfalls Informationen weitergibt, zu Fragen der Anwendung von Vorschriften berät und Stellungnahmen abgibt. Die zunehmende Beteiligung der nationalen Wettbewerbsbehörden und

Rolle des Europäischen Parlaments

Derzeit ist das Europäische Parlament im Rahmen des Anhörungsverfahrens häufig an der Rechtsetzung im Bereich Wettbewerb beteiligt. Das Parlament wird vor der Annahme der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften durch den Rat um eine Stellungnahme gebeten und kann Änderungen vorschlagen. Der Rat ist rechtlich zwar nicht verpflichtet, der Stellungnahme des Parlaments zu folgen, darf aber der Rechtsprechung des Gerichtshofs zufolge nicht beschließen, wenn keine Stellungnahme vorliegt. Die parlamentarischen Ausschüsse, die häufig – auf EU-Ebene oder auf Branchenebene – mit Wettbewerbsangelegenheiten befasst sind, sind der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON), der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) und der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE).

Eine wichtige Aufgabe des Europäischen Parlaments ist die Überwachung der Kommission. Seit Ende der 1990er-Jahre berichten die für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglieder über die Tätigkeiten der GD Wettbewerb an das Parlament. Das für Wettbewerb zuständige Kommissionsmitglied erscheint mehrmals im Jahr vor dem ECON-Ausschuss, um die Herangehensweise der Kommission zu erläutern und einzelne Entscheidungen zu erörtern. Das Parlament nimmt jedes Jahr eine Entschliebung zum Jahresbericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik an. Seit 2011 werden in dieser Entschliebung die wichtigsten inhaltlichen Fragen des Wettbewerbsrechts und seiner Anwendung behandelt. Das Parlament hat in zahlreichen Entschliebungen einen stärkeren Rückgriff auf das Mitentscheidungsverfahren auf dem Gebiet des Wettbewerbs gefordert. Insbesondere war es Mitgesetzgeber bei den Dossiers zur Entschädigung von Opfern wettbewerbswidriger Praktiken und zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten.

der nationalen Gerichte hat dazu geführt, dass in den letzten Jahrzehnten in deutlich mehr Fällen entschieden wurde.

2.2. Sonstige Organe

Die Wettbewerbspolitik unterliegt in der Regel nicht dem Mitentscheidungsverfahren. Der Rat und die Kommission haben mehrere Vorschriften in diesem Bereich erlassen. Der Rat hat insbesondere eine Reihe wichtiger Rechtsakte wie etwa die Verordnung Nr. 17 und die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 erlassen, in denen er der Kommission die Befugnis übertragen hat, die Wettbewerbsregeln durchzusetzen. Ferner hat er der Kommission die Befugnis übertragen, Bestimmungen zur Freistellung von Vereinbarungsgruppen von der Anwendung der Wettbewerbsregeln – sogenannte Gruppenfreistellungen – zu erlassen. Darüber hinaus hat er der Kommission in der europäischen Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004 die Befugnis übertragen, über die Vereinbarkeit von Fusionen, die bestimmte Schwellenwerte überschreiten, mit dem Binnenmarkt zu entscheiden. Zudem können die zuständigen Minister jedes EU-Landes wettbewerbsrechtliche Fragen im Rat (Wettbewerbsfähigkeit) erörtern.

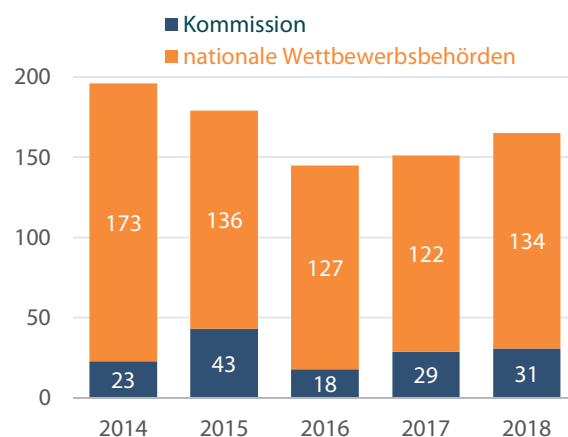
Der Europäische Rechnungshof ist befugt, Geldbußen zu prüfen, die gegen Unternehmen verhängt wurden, die gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen haben. Die Europäische Zentralbank (EZB) berät regelmäßig zu Fragen des Wettbewerbs im Finanzsektor, wenn sie von der Kommission konsultiert wird. Die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch (INT) des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses erarbeitet Stellungnahmen zur Wettbewerbspolitik. Außerdem ist der Beratende Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen das Forum, in dem Sachverständige aus den nationalen Wettbewerbsbehörden Einzelfälle und allgemeine Fragen des Wettbewerbsrechts erörtern.

Nach Artikel 228 AEUV ist der vom Europäischen Parlament gewählte Europäische Bürgerbeauftragte befugt, Beschwerden über Missstände in den EU-Organen – auch über die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln durch die Kommission – nachzugehen.

3. Politikbereiche

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Bereiche der Wettbewerbspolitik skizziert. Kartelle werden als eigenständiger Bereich behandelt, obwohl sie unter das Wettbewerbsrecht fallen. Die Kommission kann branchenspezifische Maßnahmen zur Behebung von Mängeln auf den einzelnen Märkten ergreifen. Diese Korrekturmaßnahmen können ihren Ursprung in allen Bereichen der Wettbewerbspolitik haben⁹ und die Form von branchenspezifischen Rechtsvorschriften annehmen.

Abbildung 1 – Zahl der Kartellverfahren 2014-2018



Datenquelle: [Europäische Kommission](#), 2019.

⁹ Bislang hat die Kommission für 13 verschiedene Sektoren der EU-Wirtschaft branchenspezifische Maßnahmen erlassen. Dazu gehören Landwirtschaft und Lebensmittel, Konsumgüter, Energie und Umwelt, Finanzdienstleistungen, Informations- und Kommunikationstechnologien, Medien, Kraftfahrzeuge, Arzneimittel, Postdienste, freiberufliche Dienstleistungen, Sport, Telekommunikation und Verkehr.

3.1. Antitrustpolitik

Die EU-Antitrustpolitik stützt sich auf zwei grundlegende Bestimmungen, nämlich die Artikel 101 und 102 AEUV. Der Kommission zufolge fielen die meisten Fälle im Zeitraum 2004-2014 unter Artikel 101.

Artikel 101 AEUV verbietet Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr unabhängigen Marktteilnehmern, wenn sie den Wettbewerb beschränken. Diese Bestimmung gilt für horizontale Vereinbarungen (d. h. zwischen Unternehmen, die auf demselben Marktlevel tätig sind, wie etwa Großhändler) und vertikale Vereinbarungen (d. h. zwischen Unternehmen, die auf verschiedenen Ebenen tätig sind, wie z. B. Hersteller und Händler). Nach Artikel 101 sind Vereinbarungen, die „eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken“, verboten.¹⁰ Eine Ausnahme kann nur unter der Voraussetzung gelten, dass die Vereinbarungen eine rettende Eigenschaft wie die Verbesserung der Produktion oder des Vertriebs von Waren aufweisen, einen technischen oder wirtschaftlichen Fortschritt darstellen oder eine angemessene Beteiligung der Verbraucher an einem etwaigen Nutzen vorsehen. Indes dürfen freigestellte Vereinbarungen weder den Beteiligten Beschränkungen auferlegen noch ihnen die Möglichkeit geben, den Wettbewerb zu unterdrücken. Im Falle eines Verstoßes stehen der Kommission drei Handlungsoptionen zur Verfügung: Sie kann entweder ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, die Vereinbarung nach einer Prüfung genehmigen oder eine Freistellung (oder eine Gruppenfreistellung für eine ganze Branche, z. B. die Automobilindustrie oder den Seeverkehr) gewähren.

Die Artikel 101 und 102 gelten auch für die nationalen Wettbewerbsbehörden, die sicherstellen müssen, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht verzerrt oder eingeschränkt wird. Die nationalen Gerichte können ebenso die erforderlichen Bestimmungen anwenden, um die den Bürgern durch den Vertrag verliehenen individuellen Rechte zu wahren. Es sei darauf hingewiesen, dass die Tatsache, dass nunmehr zahlreiche Stellen mit der Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften befasst sind, ihre viel breitere Anwendung als vor der Reform von 2004 gewährleistet, bei der die Beteiligung der nationalen Wettbewerbsbehörden ausgeweitet wurde. Die Zahl der von den nationalen Wettbewerbsbehörden bearbeiteten Fälle übersteigt die Zahl der von der Kommission bearbeiteten Fälle bei Weitem (siehe Abbildung 1).

Erwähnenswert ist auch die bedeutende Entwicklung der letzten Jahre, nämlich das Aufkommen einer Politik, die die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts bei Schadensersatzklagen vor nationalen Gerichten vorsieht. Grundsätzlich haben alle Mitgliedstaaten 2018 nach einem eher schwierigen Prozess die Richtlinie 2014/104/EU über Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen umgesetzt. Diese Richtlinie erleichtert es Opfern von Verstößen gegen das EU-Wettbewerbsrecht, Schadensersatz zu erlangen (weitere Einzelheiten vgl. Abschnitt 4.3).

3.1.1. Horizontale Vereinbarungen

Wettbewerbswidrige horizontale Vereinbarungen (z. B. die Festsetzung von Preisen, die Einschränkung der Leistung oder der Produktion oder die Aufteilung von Märkten) werden nach EU-Recht schwer bestraft. Auch wenn es allen Marktteilnehmern freisteht, ihre eigenen Preise festzulegen, dürfen sie bei der Preissetzung weder mit den Wettbewerbern zusammenarbeiten noch sich mit ihnen absprechen.

¹⁰ Außerdem werden bestehende Vereinbarungen durch ihn nichtig.

Alle Versuche, den EU-Binnenmarkt entlang nationaler oder territorialer Grenzen aufzusplittern, werden von der Kommission und den Gerichten als „schwere“ Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln betrachtet. Beispiele sind Ausfuhrverbote, Preisabsprachen oder Marktaufteilung.

Andererseits räumt die Kommission ein, dass die meisten horizontalen Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die nicht über Marktmacht verfügen, keine wettbewerbswidrigen Auswirkungen haben. Daher sind viele Formen der horizontalen Zusammenarbeit zulässig, weil sie erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen: Unternehmen können Risiken teilen, Kosten sparen, Investitionen erhöhen, ihr Know-how verbessern, Innovation vorantreiben oder Qualität und Vielfalt ihrer Produkte verbessern. Diese Fälle können unter die Gruppenfreistellungsbestimmungen für die horizontale Zusammenarbeit fallen. Zwischen Unternehmen mit beschränkter Marktmacht sind bestimmte Arten von Vereinbarungen zulässig:

- wenn der gemeinsame Marktanteil bei Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern über Forschung und Entwicklung (F&E) unter 25 % liegt,¹¹
- wenn der gemeinsame Marktanteil bei Vereinbarungen über eine Spezialisierung¹² oder eine gemeinsame Produktion unter 20 % liegt,
- wenn der gemeinsame Marktanteil bei Vereinbarungen über Einkauf¹³ und Vermarktung¹⁴ unter 15 % liegt. In solchen Fällen gibt es keine Gruppenfreistellung, sondern vielmehr einen „sicheren Hafen“ im Sinne der horizontalen Leitlinien von 2010.

Wenn diese Vereinbarungen bestimmte in den Vorschriften festgelegte Bedingungen erfüllen, wird davon ausgegangen, dass sie keine wettbewerbswidrigen Auswirkungen haben (oder die sich daraus ergebenden positiven Auswirkungen gegenüber den negativen Auswirkungen überwiegen), sodass sie von dem Verbot restriktiver Vereinbarungen und Geschäftspraktiken ausgenommen werden können. Die Leitlinien von 2010 (ABl. C 11 vom 14.1.2011) enthalten einen Rahmen für die Analyse horizontaler Vereinbarungen in den Bereichen F&E, Produktion, Einkauf, Vermarktung, Normung und Informationsaustausch. Sie fördern ein transparentes Normungssystem und legen die Voraussetzungen für den Informationsaustausch zwischen Unternehmen fest.

3.1.2. Vertikale Vereinbarungen

Vertikale Vereinbarungen (wenn etwa ein Lieferant von Waren verlangt, dass seine Einzelhändler keine anderen Erzeugnisse kaufen oder weiterverkaufen) können von der Kommission ebenfalls als schädlich für den Wettbewerb eingestuft werden, wenn auch in geringerem Maße als horizontale Vereinbarungen.¹⁵

Bei den meisten vertikalen Beschränkungen werden Vorschriften nur dann verletzt, wenn eine bestimmte Konzentration der Marktmacht beim Lieferanten, beim Käufer oder bei beiden liegt. Eine Einschränkung des Wettbewerbs kann auch dann vorliegen, wenn eine Vereinbarung zwischen

¹¹ Untermauert wird diese Politik durch die Wirtschaftstheorie, wonach das Potenzial für den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt insbesondere dann anzuerkennen ist, wenn die Wettbewerber ergänzende Kompetenzen einbringen, sofern sie sich nicht illegal auf dem Produktmarkt absprechen. Dies wurde in einem [Forschungspapier](#) bestritten, in dem festgestellt wurde, dass die Zusammenarbeit bei F&E tatsächlich ein Wegbereiter für Absprachen sein kann (Sovinsky und Helland, 2012).

¹² Spezialisierungsvereinbarungen liegen dann vor, wenn eine Partei die Produktion eines bestimmten Produkts einstellt oder reduziert und es von der anderen Partei erwirbt. Dies kann auf Gegenseitigkeit erfolgen.

¹³ Dies ist der Fall, wenn Unternehmen gemeinsame Einkäufe tätigen, um beispielsweise Mengenrabatte zu erhalten.

¹⁴ Dies ist der Fall, wenn Unternehmen bei Verkauf, Vertrieb und Absatzförderung zusammenarbeiten.

¹⁵ Dieser Ansatz spiegelt sich in der Annahme einer allgemeinen Gruppenfreistellung für [vertikale Beschränkungen](#) im Jahr 1999 wider.

einem Lieferanten und einem Käufer „Beschränkungen“ für den Lieferanten oder den Käufer vorsieht (z. B. verkauft ein Hersteller nur an ausgewählte Käufer und schließt damit andere Käufer vom Markt aus) – eine sogenannte „schwere“ Beschränkung. Darüber hinaus sind vertikale Vereinbarungen, mit denen eine Beschränkung bezweckt wird (wie die Verpflichtung von Käufern zur Einhaltung von Fest- oder Mindestpreisen für den Weiterverkauf, die einem Händler einen territorialen Schutz verleihen), ebenfalls rechtswidrig.

Wenn eine vertikale Vereinbarung zwischen Unternehmen geschlossen wird, die über eine begrenzte Marktmacht verfügen (gemeinsamer Marktanteil von weniger als 30 %), und wenn sie keine „schweren“ oder „bezweckten“ Beschränkungen des Wettbewerbs (wie oben aufgeführt) enthält, gelangt die Kommission (und die nationalen Wettbewerbsbehörden) in der Regel zu dem Schluss, dass sie keine wettbewerbswidrigen Auswirkungen haben wird bzw. dass die positiven Auswirkungen die negativen überwiegen dürften. Aufgrund dieser Annahme können diese Vereinbarungen durch die Verordnung (EU) Nr. 330/2010 der Kommission von dem generellen Verbot „gruppenfreigestellt“ werden (Gruppenfreistellungsverordnung für Vertikalvereinbarungen). Vertikale Vereinbarungen zwischen Unternehmen, deren Marktanteil mehr als 30 % beträgt, werden jedoch nicht freigestellt.¹⁶ Allerdings wird nicht davon ausgegangen, dass solche Vereinbarungen illegal sind: Die Kommission muss ihre negativen und ihre positiven Auswirkungen auf den Markt gemäß den Leitlinien von 2010 für vertikale Beschränkungen (ABl. C 130 vom 19.5.2010, S. 1) bewerten.

3.1.3. Missbrauch einer beherrschenden Stellung

Artikel 102 AEUV untersagt die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung¹⁷ durch ein oder mehrere Unternehmen. Eine beherrschende Stellung ist grundsätzlich zwar nicht wettbewerbswidrig, ein Unternehmen kann aber den Wettbewerb beschränken, wenn es eine starke Stellung auf einem Markt innehat. Wenn ein Unternehmen seine Marktstellung ausnutzt, um den Wettbewerb zu behindern, indem es Händler, Lizenznehmer oder Kunden diskriminiert, wird davon ausgegangen, dass es seine beherrschende Stellung missbräuchlich ausgenutzt hat, was einen Verstoß gegen Artikel 102 AEUV darstellt. Zu den Beispielen gehören die Erhebung überhöhter Preise, der Verkauf zu künstlich niedrigen Preisen mit dem Ziel, Kunden kleinerer Wettbewerber abzuwerben, die Ausübung des Zwangs auf die Verbraucher, beim Erwerb eines beliebten und stark nachgefragten Produkts gleichzeitig ein anderes Produkt zu erwerben, die Zurückweisung bestimmter Kunden oder die Gewährung von Sonderrabatten für die Kunden, die ihren kompletten Bedarf oder den größten Teil davon von dem beherrschenden Unternehmen beziehen, sowie die Auflage, dass der Verkauf eines Produkts an den Kauf eines anderen Produkts geknüpft wird.

Bei der Feststellung, ob ein Unternehmen eine beherrschende Stellung auf dem Markt innehat, ist der Marktanteil der wichtigste Faktor. Der jeweilige Produktmarkt und der geografische Markt müssen klar eingegrenzt sein. Die Beurteilung der Marktbeherrschung hängt von der Art und Verfügbarkeit des betroffenen Produkts, dem Verhalten der Verbraucher und ihrer Bereitschaft, zu

¹⁶ Einige Experten kritisieren diese [Schwelle](#) als zu restriktiv und führen an, dass sie deutlich unter dem Schwellenwert von 40-50 % liegt, bei dem es üblicherweise zu Problemen mit einer beherrschenden Stellung nach Artikel 102 kommt.

¹⁷ In einer der Rechtssachen – [Hoffmann-La Roche \(C-85/76\)](#) – hat der Europäische Gerichtshof die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung als Verhaltensweisen definiert, die „die Aufrechterhaltung des auf dem Markt noch bestehenden Wettbewerbs oder dessen Entwicklung durch die Verwendung von Mitteln behindern, welche von den Mitteln eines normalen Produkt- oder Dienstleistungswettbewerbs auf der Grundlage der Leistungen der Marktbürger abweichen“. Damit ein Verstoß festgestellt wird, muss auch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt sein.

alternativen Produkten zu wechseln, ab. Das Unternehmen kann „beherrschend“ sein,¹⁸ wenn es nur in einem Segment eines Wirtschaftszweigs oder in Teilen des EU-Binnenmarkts tätig ist. Auch ein großer Abstand zwischen dem Marktanteil eines Unternehmens und den übrigen Wettbewerbern lässt auf Marktbeherrschung schließen. Nach der Rechtsprechung deuten Marktanteile von 40 % bis 55 % auf eine beherrschende Marktstellung hin (Eberhard, 2006). Die Kommission stellt fest, dass Interventionen in der Regel in regulierten Branchen stattfinden und etablierte Unternehmen (Unternehmen, die traditionell den Markt beherrschen) in fragmentierten (noch nicht einzigen) Märkten, z. B. dem Energiesektor, betreffen. Auch wenn eine beherrschende Stellung nicht strafbar ist, darf einem beherrschenden Unternehmen unter Umständen nicht erlaubt werden, dieselben Geschäftspraktiken wie nicht beherrschende Unternehmen anzuwenden. Wenn die Kommission feststellt, dass ein Verstoß gegen Artikel 102 vorliegt, kann sie das Unternehmen anweisen, den Missbrauch zu beenden, oder Geldbußen oder strukturelle Abhilfemaßnahmen wie eine Veräußerung oder eine Zerschlagung des Unternehmens verhängen. Sie kann außerdem Verpflichtungszusagen eines Unternehmens akzeptieren, um die Lage vor der endgültigen Verbotsentscheidung zu entschärfen. Die Analyse einer missbräuchlichen Ausnutzung gilt als Herausforderung. Die Beurteilung des Ausmaßes der Marktbeherrschung ist ein zentrales Verfahren, damit entschieden

Google

Bei diesem amerikanischen [Unternehmen](#) wurde festgestellt, dass es in drei Fällen (insgesamt 8,21 Mrd. EUR) gegen Artikel 102 verstoßen hat. Im Juni 2017 erließ die Kommission eine Entscheidung, in der sie feststellte, dass Google seinem eigenen [Preisvergleichsdienst](#) einen unrechtmäßigen Vorteil verschafft hatte, indem es ihm mehr Sichtbarkeit als den Wettbewerbern verschafft und die Nutzer tatsächlich direkt zu ihm geleitet und so seine beherrschende Stellung als Suchmaschinenbetreiber missbraucht hatte. Gegen das Unternehmen wurde eine Geldbuße in Höhe von 2,42 Mrd. EUR verhängt, und es wurde angewiesen, dieser Vorgehensweise ein Ende zu setzen.

Im [Juli 2018](#) verhängte die Kommission eine Geldbuße in Höhe von 4,34 Mrd. EUR gegen Google wegen illegaler Praktiken im Zusammenhang mit [mobilen Android-Geräten](#), mit denen es die beherrschende Stellung seiner Suchmaschine stärken wollte. Die Kommission stellte fest, dass das Unternehmen den Herstellern von Android-Geräten und den Mobilfunknetzbetreibern rechtswidrige Beschränkungen auferlegt hatte. Dazu gehörte die Auflage, dass die Hersteller die Google-Suche und die Browser-App (Chrome) als Bedingung für eine Lizenzierung des App-Store von Google (Play Store) vorinstallieren mussten. Außerdem leistete Google Zahlungen an bestimmte große Hersteller und Mobilfunknetzbetreiber, wenn diese ausschließlich die Google-Suche auf ihren Geräten vorinstallierten. Zudem hinderte das Unternehmen Hersteller, die Google-Apps auf ihren Geräten vorinstallieren wollten, daran, auch nur ein einziges Gerät zu verkaufen, das mit einer alternativen, nicht von Google genehmigten Android-Version betrieben wurde.

Im März 2019 verhängte die Kommission ein Bußgeld in Höhe von 1,49 Mrd. EUR gegen Google, weil es für Websites Dritter vertragliche Beschränkungen für [Online-Werbung](#) eingeführt hatte. Dadurch konnten die Wettbewerber von Google ihre Suchmaschinenwerbung nicht auf diesen Websites platzieren. Google hat alle drei Entscheidungen angefochten.

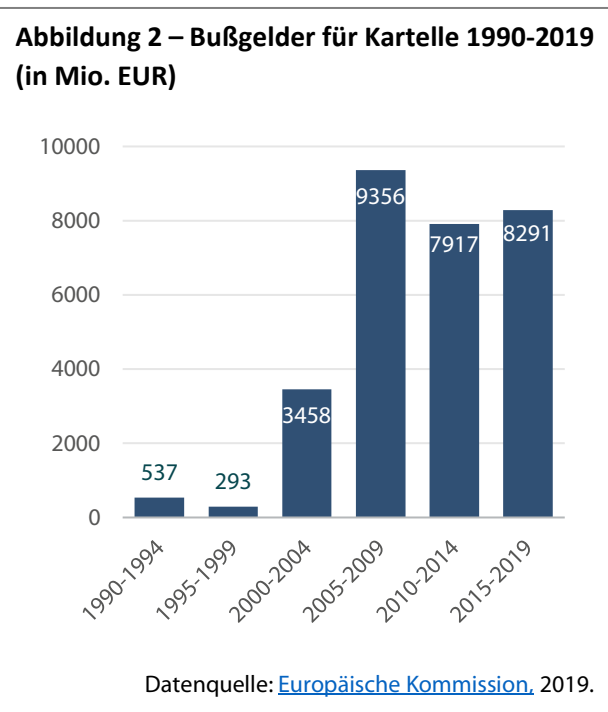
¹⁸ Im Urteil [Hoffmann-La Roche](#) hat der Europäische Gerichtshof eine beherrschende Stellung definiert und ausgeführt, dass „die wirtschaftliche Machtstellung eines Unternehmens gemeint [ist], die dieses in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern, indem sie ihm die Möglichkeit verschafft, sich seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und letztlich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten. Eine solche Stellung schließt im Gegensatz zu einem Monopol oder einem Quasi-Monopol einen gewissen Wettbewerb nicht aus, versetzt aber die begünstigte Firma in die Lage, die Bedingungen, unter denen sich dieser Wettbewerb entwickeln kann, zu bestimmen oder wenigstens

werden kann, in welchen Fällen eine Analyse durchzuführen ist. Es wird geltend gemacht, dass es in den letzten zehn Jahren immer häufiger zu Verstößen gegen Artikel 102 AEUV gekommen sei, da die Marktkonzentration in der EU zunimmt. Auch Vorreitervorteile und Netzeffekte schaffen Situationen, in denen der Markt innerhalb sehr kurzer Zeit beherrscht werden kann (z. B. Google, Facebook). Dennoch sind viele Fachleute der Ansicht, dass nur wenige Unternehmen Gefahr laufen, dass aufgrund des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung gegen sie ermittelt wird. Einige Kritiker machen geltend, dass die Anwendung von Artikel 102 häufig umstritten sei, weil nicht eindeutig festgelegt sei, wie Marktbeherrschung festgestellt werden kann, und weil die politischen Ziele unter Umständen der Anwendung zuwiderlaufen (Jones und Sufrin, 2016).¹⁹

Im Jahr 2009 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für „Behinderungsmissbrauch“ (ABl. C 45 vom 24.2.2009, S. 7-20), mit denen ein eher wirkungsorientierter Ansatz für die Bewertung von Praktiken wie nicht kostendeckender Preise, der Gewährung von Treuerabatten und Kopplungsklauseln (Verknüpfung des Verkaufs eines Produkts mit dem Kauf eines anderen Produkts) eingeführt wurde. In dem Dokument wird ausgeführt, dass solche Praktiken nur dann rechtswidrig sind, wenn sie tatsächlich die Gefahr bergen, dass Wettbewerber vom Markt ausgeschlossen werden. Wichtig ist, dass die Rechtsprechung und die von den Gerichten aufgestellten Grundsätze vorrangig sind, wobei hier in einigen Fällen eine andere Richtung eingeschlagen wurde als in den Leitlinien.

3.1.4. Durchführungsbestimmungen

Die Durchführung der Wettbewerbsregeln ist in erster Linie in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates geregelt. In der Verordnung sind die konkreten Ermittlungsbefugnisse der Kommission festgelegt. Auch in branchen- und verhaltensspezifischen Vorschriften und nichtlegislativen Dokumenten wie Bekanntmachungen und Leitlinien sind Wettbewerbsvorschriften zu finden. Eine von der Kommission eingeleitete wettbewerbsrechtliche Untersuchung dürfte zu einem der beiden Ergebnisse führen: Entweder erlässt sie formell eine „Verbotsentscheidung“, in der das Vorliegen einer Zuwiderhandlung gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der Artikel 101 und 102 des Vertrags festgestellt wird. Die Kommission kann das fragliche Unternehmen auffordern, die Zuwiderhandlung abzustellen, oder sie kann Abhilfemaßnahmen bzw. Bußgelder verhängen. Alternativ hierzu kann sie auf der Grundlage von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 eine „Verpflichtungsentscheidung“ annehmen. Dieser Artikel ermöglicht es Unternehmen, Verpflichtungen vorzuschlagen, mit denen die von der Kommission vorgebrachten



merklich zu beeinflussen, jedenfalls aber weitgehend in ihrem Verhalten hierauf keine Rücksicht nehmen zu müssen, ohne dass ihr dies zum Schaden gereichte.“

¹⁹ Eine übermäßige Durchsetzung kann den Wettbewerb tatsächlich beeinträchtigen und den Verbrauchern schaden, da einige Vereinbarungen zwar [wettbewerbsfördernd](#) wirken können, aber offensichtlich gegen Artikel 102 verstoßen.

wettbewerbsrechtlichen Bedenken ausgeräumt werden sollen. Hier kann es sich um verhaltensorientierte (wenn das Unternehmen beispielsweise zusagt, Waren oder Dienstleistungen unter bestimmten Voraussetzungen anzubieten) oder strukturelle (wenn das Unternehmen beispielsweise zusagt, sich von Vermögenswerten zu trennen, damit der Wettbewerb wiederhergestellt ist) Verpflichtungen handeln. Wenn die Kommission mit diesen Verpflichtungen einverstanden ist, erlässt sie eine förmliche Entscheidung, mit der diese Verpflichtungen bindend werden, wobei die Zuwiderhandlung nicht eingeräumt wird.

Die Entscheidung, ob die von dem Unternehmen angebotenen Verpflichtungen akzeptiert werden, hängt von der Art der mutmaßlichen Zuwiderhandlung und den Verpflichtungen selbst ab. Die Kommission kann Verpflichtungen akzeptieren, wenn sie sie für ausreichend erachtet, um die geäußerten Bedenken rasch und wirksam auszuräumen, und wenn mit diesen Verpflichtungen möglicherweise ein ähnliches Verhalten verhindert werden kann. Bei geheimen oder „schweren“ Kartellfällen akzeptiert die Kommission jedoch keine Verpflichtungen. Eine eingehendere Analyse von Verpflichtungen ist in Abschnitt 6.3 zu finden.

3.2. Kartelle

Das offenkundigste Beispiel für eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsvorschriften ist die Gründung eines Kartells aus Wettbewerbern auf dem Markt, die sich zusammenschließen, um Preise festzusetzen, Angebotsabsprachen zu treffen, die Produktion zu begrenzen oder Märkte oder Kunden untereinander aufzuteilen. Diese als „Hardcore-Kartelle“ bekannten Vereinbarungen und Praktiken werden allgemein als aggressivste Form des Verstoßes gegen die Wettbewerbsregeln eingestuft.

Kartelle, die seit den 1990er-Jahren ein zentrales Element der EU-Wettbewerbspolitik sind, haben an Bedeutung gewonnen, da zahlreiche Untersuchungen eingeleitet und Geldbußen in ungekannter Höhe gegen die Kartellmitglieder verhängt wurden (vgl. Abbildungen 2 und 3). Einige Wirtschaftszweige wie die Automobilindustrie oder Finanzdienstleistungen sind offensichtlich anfälliger für die Bildung von Kartellen als andere. Trotz der finanziellen Verluste bei einer Aufdeckung und des unvermeidlichen damit verbundenen ethischen Rufschadens werden Kartelle als strategische Option betrachtet, für die sich viele Unternehmen in der Zeit nach der Krise entschieden haben.

3.2.1. Schaden für die Wirtschaft

Der Kommission zufolge erhöhen die meisten Kartelle die Preise für Betriebsmittel und Zwischenprodukte, die bei der Herstellung von Verbrauchsgütern verwendet werden. Die Aktivitäten von Kartellen erhöhen den Druck auf die Gewinnspannen der nicht teilnehmenden Unternehmen, indem sie deren Produktionskosten erhöhen. Die Unternehmen können Absprachen treffen, um die Preise festzusetzen, die Produktion zu begrenzen, Märkte aufzuteilen oder Vereinbarungen in Bezug auf Angebote zu treffen. Aus Sicht der Verbraucher erhöhen sie die Preise und schränken die Auswahl ein, sodass sie den Nutzen von den Verbrauchern zu den Kartellteilnehmern verlagern (Jones und Sufrin, 2016). Der Gesamtschaden für die Wirtschaft kann kaum abgeschätzt werden, da zahlreiche Kartelle nie aufgedeckt werden. Die Kommission geht davon aus, dass die Verbraucherpreise aufgrund von Kartellen 15 % bis 20 % zu hoch sind. Andere Schätzungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und in der Fachliteratur²⁰ deuten jedoch

²⁰ Roger und MacCulloch erwähnen auf der Grundlage von Wirtschaftsstudien, dass der Medianwert des Preisaufschlags aufgrund eines Kartells bei 25 % liegt. Der europaweite kartellbedingte Preisaufschlag betrage sogar 43 %.

darauf hin, dass sich der Schaden für die Gesellschaft auf 20 % bis 25 % des betroffenen Handelsvolumens beläuft. Jüngsten Schätzungen auf EU-Ebene zufolge fallen durch unentdeckte Kartelle, die die Preise um durchschnittlich 17 % bis 30 % erhöhen, jedes Jahr Verluste in Höhe von 181 bis 320 Mrd. EUR an. Diese Zahlen entsprechen wohl nicht unbedingt der Realität, da – in Anbetracht der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der Kartelle unentdeckt bleibt – der Wohlstandsverlust für die Verbraucher zugunsten von Kartellen möglicherweise sogar noch größer ist.

3.2.2. Kartellbekämpfung

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 verfügen die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden über umfangreiche Untersuchungsbefugnisse. Die nationalen Wettbewerbsbehörden wurden durch die Richtlinie (EU) 2019/1 zusätzlich gestärkt (detaillierte Erläuterungen vgl. Abschnitt 4.1). Die Untersuchungen können entweder von einem Kartellmitglied, das auf die Kommission zugeht, einer Beschwerde eines Dritten, einer eigenen Initiative oder einer Befassung durch eine nationale Wettbewerbsbehörde aufgrund einer grenzüberschreitenden Beeinträchtigung des Handels ausgelöst werden. Die Kommission kann Informationen einholen, indem sie die Räumlichkeiten eines Unternehmens betritt, alle Geschäftsunterlagen prüft und das Personal um Erläuterungen zu den Dokumenten ersucht. Sie hat zudem weitreichende Befugnisse für die Anforderung von Unternehmensinformationen. Darüber hinaus tauschen die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes immer mehr vertrauliche fallbezogene Informationen aus. Das System wurde verbessert, was sich in der beträchtlichen Gesamtsumme der gegen Unternehmen verhängten Kartellgeldbußen widerspiegelt.

Das Verfahren kann in einer schriftlichen „Mitteilung der Beschwerdepunkte“ münden, die von den Beteiligten geprüft wird und auf die sie reagieren können. Die endgültige Entscheidung über ein Kartell wird vom Kollegium der Kommissionsmitglieder getroffen. Die bedeutendste Sanktion, die die Kommission verhängen kann, sind Geldbußen, die eine beträchtliche Höhe annehmen können, nämlich 10 % des Gesamtumsatzes der weltweiten Gruppe in dem der Entscheidung vorausgehenden Geschäftsjahr. Seit 2008 wurden in fünf Fällen Geldbußen von mehr als 1 Mrd. EUR verhängt. Die Geldbußen für eine Beteiligung an einem Kartell fließen in den EU-Haushalt. Die Kommission verfügt bei der Feststellung der abschreckenden Wirkung der Geldbußen über einen großen Ermessensspielraum; sie muss jedoch die Gründe für ihre Entscheidungen nennen (Vogel, 2015).

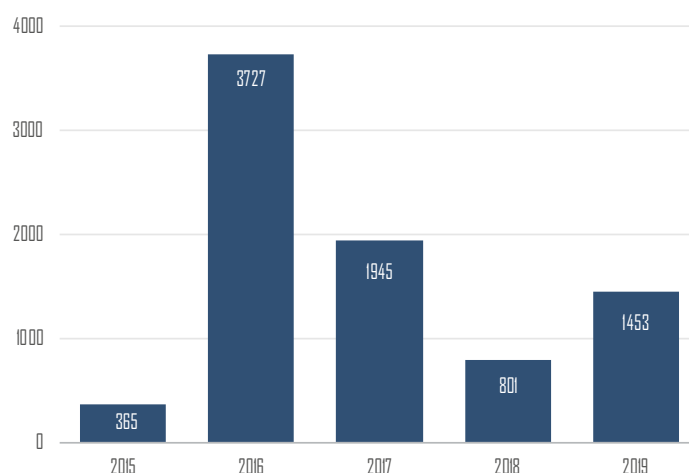
Die Kommission fordert die Kartellmitglieder auf, Nachweise für einen Verstoß vorzulegen, mit denen sie Beweismaterial zusammentragen kann. Derzeit wird beim Umgang mit Kartellen vermehrt auf Kronzeugen- und Vergleichsverfahren zurückgegriffen. In den letzten Jahren hat die Kommission nämlich die meisten Kartelle aufgedeckt, nachdem ein Kartellmitglied Beweise vorgelegt und die Anwendung der Kronzeugenregelung beantragt hatte. Mit der Kronzeugenregelung werden die Kartellmitglieder dazu angehalten, Beweise vorzulegen: Dem ersten Unternehmen, das sich dazu entschließt, wird die Geldbuße erlassen. Mitglieder, die in der Folge kooperieren, können Ermäßigungen von bis zu 50 % der Geldbuße erhalten, die andernfalls verhängt würde. Mitglieder des Kartells, die keinen Anspruch auf Erlass der Geldbuße haben, können diese Ermäßigungen unter der Bedingung erhalten, dass sie Beweise erbringen, die einen „erheblichen Mehrwert“ gegenüber den bereits im Besitz der Kommission befindlichen Beweisen bieten, und ihre Beteiligung am Kartell einstellen. Dem ersten Unternehmen, das diese Bedingungen erfüllt, wird ein Nachlass um 30 bis 50 % gewährt, das zweite Unternehmen erhält 20 bis 30 % und die folgenden Unternehmen bis zu 20 %. Die Kommission ruft die Bürger außerdem dazu auf, jegliches Insider-

Wissen über ein Kartell weiterzugeben. Sie können das Wissen offen oder anonym über ein „Whistleblower“-Tool weitergeben, das es seit 2017 gibt (nähere Angaben vgl. Abschnitt 4.3).

Im Vergleichsverfahren können die Geldbußen um bis zu 10 % ermäßigt werden (kumulativ mit einer etwaigen Ermäßigung im Rahmen der Kronzeugenregelung), wenn die Unternehmen ihre Beteiligung am Kartell einräumen. Eine Bewertung der Vergleichsfälle zeigt, dass das Verfahren im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren Effizienzgewinne mit sich bringt: Insbesondere fällt bei der Kommission weniger Entwurfsarbeit an, und die Unternehmen können ihre Tätigkeit rascher fortsetzen. Außerdem kommt es bei Vergleichsfällen eher selten zu weiteren Streitigkeiten vor europäischen Gerichten.

Seit der Annahme der ersten Vergleichsentscheidung im Jahr 2010 wurde etwa die Hälfte der Entscheidungen im Vergleichsverfahren getroffen.²¹ Die Kommission verfügt über einen großen Ermessensspielraum bei der Feststellung, welche Fälle für einen Vergleich infrage kommen (Ezrachi, 2018). Sie kann außerdem einen endgültigen Standpunkt einnehmen, der sich von ihrer vorläufigen Stellungnahme in ihrer Mitteilung der Beschwerdepunkte unterscheidet und in dem Vergleichsausführungen der betreffenden Unternehmen gebilligt werden. Die Diskussionen zwischen der GD Wettbewerb und den Unternehmen konzentrieren sich auf die behaupteten Sachverhalte, die Schwere und die Dauer der Zuwiderhandlung sowie die Bandbreite der Geldbußen (Rodger und MacCulloch, 2015). Die Mitteilung aus dem Jahr 2008 wurde 2015 dahingehend geändert, dass das Recht für die Kommission eingeführt wurde, eine Mitteilung der Beschwerdepunkte anzunehmen, in der sie die Vergleichsausführungen der Parteien nicht wiedergibt, und die einseitige Rücknahme einer Vergleichsausführung durch die Parteien, die sie eingereicht haben, untersagt wurde. Vergleiche werden in Abschnitt 6.2 eingehender erörtert.

Abbildung 3 – Bußgelder für Kartelle 2015-2019 (in Mio. EUR)



Datenquelle: [Europäische Kommission](#), 2019.

²¹ [Mitteilung](#) der Kommission über die Durchführung von Vergleichsverfahren bei dem Erlass von Entscheidungen nach Artikel 7 und Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates in Kartellfällen.

3.3. Zusammenschlüsse

Fusionen und Übernahmen können das externe Wachstum des Unternehmens unterstützen, wenn es dadurch Vorteile wie Größenvorteile, den Zugang zu Informationen, Lizenzen, Patente und eine breitere Verbraucherbasis gewinnen kann. Sie könnten dem Markt zuträglich sein, da sie niedrigere Preise, eine höhere Qualität und eine größere Auswahl an Produkten und Dienstleistungen bewirken, Innovation und Effizienz stärken und das Verbraucherwohl verbessern. Sie können jedoch auch den Wettbewerb durch eine Segmentierung der Märkte oder durch die Ermöglichung einer beträchtlichen Marktmacht und einer hohen Marktkonzentration beeinträchtigen. Mit der Fusionskontrolle soll daher zwischen schädlichen und wettbewerbsfördernden Transaktionen unterschieden werden (Ezrachi, 2018). Die wichtigsten Rechtstexte zu Fusionskontrollentscheidungen sind die Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates und ihre Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1269/2013, ergänzt durch Mitteilungen und Leitlinien. Sie legen den Zuständigkeitsbereich der Kommission für Unternehmenszusammenschlüsse (Fusionen) fest.

Die Kommission muss von einem geplanten Zusammenschluss in Kenntnis gesetzt werden, wenn der Jahresumsatz der beiden Unternehmen insgesamt bestimmte Schwellenwerte übersteigt. Diese Vorschriften gelten auch für Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU, wenn sie auf dem Binnenmarkt tätig sind. Wenn eine Fusion nicht angekündigt wird, können unter Umständen Bußgelder verhängt werden. Die EU-Fusionskontrollvorschriften greifen, wenn festgestellt wird, dass die Transaktionen gemeinschaftsweite Bedeutung haben. Im Allgemeinen bewertet die Kommission Konzentrationen mit EU-Dimension, während Fälle ohne eine solche Dimension an die nationalen Gerichte verwiesen werden. In der Fusionskontrollverordnung ist festgelegt, dass Zusammenschlüsse, die geeignet sind, den Wettbewerb im Binnenmarkt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich zu beeinträchtigen – insbesondere dann, wenn sie durch die Begründung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung entstanden sind –, mit den Binnenmarktvorschriften unvereinbar sind.

Fusionsanalysen sind äußerst komplex und umfassen sowohl rechtliche Erwägungen als auch wirtschaftliche Analysen. Bei Fusionen wird geprüft, ob sie sich z. B. durch die Zusammenführung großer Wettbewerber oder die Schaffung oder Stärkung eines beherrschenden Anbieters negativ auf den Wettbewerb in der EU auswirken würden, was zu höheren Preisen, geringerer Auswahl oder weniger Innovation führen könnte und somit das Verbraucherwohl beeinträchtigen würde. Die Kommission prüft außerdem, ob die wettbewerbswidrigen Auswirkungen des Zusammenschlusses durch Effizienzgewinne des zusammengeschlossenen Unternehmens ausgeglichen werden können. Diese Effizienzgewinne müssen den Verbrauchern zugutekommen, indem etwa die gesteigerte Produktivität des fusionierten Unternehmens einen Wettbewerbsvorteil bietet und somit die Wettbewer-

Verweigerung der Fusion von Siemens und Alstom

Im Februar 2019 blockierte die Kommission die geplante Übernahme von Alstom durch Siemens, durch die ein Unternehmen mit einem Umsatz von insgesamt rund 15 Mrd. EUR entstanden wäre. In der Entscheidung hieß es, dass der Zusammenschluss zur Gründung des unbestrittenen Marktführers auf bestimmten Signalmärkten und eines beherrschenden Anbieters von Hochgeschwindigkeitszügen geführt hätte. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass der Zusammenschluss negative Auswirkungen auf den Wettbewerb auf beiden Märkten hätte, die Kunden wie etwa Eisenbahnunternehmen und Schieneninfrastrukturbetreiber der Auswahl an Lieferanten und Produkten berauben würde und eine Preiserhöhung auf den Märkten zur Folge hätte, was sich dann auf die Endverbraucher auswirken würde. Dieser Fall hat die Debatte über die Entstehung nationaler Champions in der EU befeuert. Dieser Aspekt wird ausführlicher in Abschnitt 6.4 behandelt.

ber dazu bewegt, durch die Verbesserung ihrer eigenen Produkte oder Dienstleistungen zu reagieren. Ein Zusammenschluss, der zu einer monopolähnlichen Marktstellung führt, dürfte jedoch kaum genehmigt werden²² (Rosenthal und Thomas, 2010). Horizontale Fusionen (zwischen Wettbewerbern) wirken sich eher auf den Wettbewerb aus, da sie die Zahl der Marktteilnehmer verringern und den Marktanteil des nach der Fusion entstandenen Unternehmens erhöhen (Jones und Sufirin, 2016). Nicht horizontale Zusammenschlüsse können jedoch ebenso den Wettbewerb beeinträchtigen, wenn eine der Parteien auf mindestens einem Markt über Marktmacht verfügt.

Unstimmigkeiten innerhalb des Binnenmarktes können auftreten, wenn nationale Behörden über Fusionen mit dem Ziel entscheiden, nationale Champions zu schaffen, während andere Mitgliedstaaten eine hohe Konzentration verhindern. Trotz des Rückgriffs auf politische Einflussnahme seitens der Mitgliedstaaten auf Fusionsentscheidungen kommt es jedoch eher selten vor, dass das Ergebnis tatsächlich geändert werden kann.²³

Die Kommission kann eine Fusion unter Vorbehalt genehmigen, wenn sich die beteiligten Unternehmen verpflichten, etwaige Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Eine solche Maßnahme „unter Vorbehalt“ könnte die Veräußerung bestimmter Geschäftsbereiche vor der Genehmigung der Fusion sein. Den Daten zufolge werden die allermeisten Zusammenschlüsse in der EU ohne Auflagen abgewickelt. In den vergangenen zehn Jahren (2009 bis 2019) hat die Kommission mehr als 3 000 Fusionen genehmigt und neun abgelehnt. Eine Reihe größerer Fusionsvorgänge, mit denen „europäische Champions“ geschaffen wurden und gleichzeitig ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet wurde, wie z. B. die Übernahme von Opel durch Peugeot oder der Erwerb von SABMiller durch AB InBev, wurden genehmigt. Zwischen 1990 (als die Fusionskontrollverordnung in Kraft trat) und dem 30. Juni 2019 wurde die Kommission von 7 381 Vorgängen in Kenntnis gesetzt und hat 30 gestoppt. Die überwiegende Mehrheit wurde in der Anfangsphase genehmigt, wobei nur in 268 Fällen (fast das Neunfache der Zahl der abgelehnten Zusammenschlüsse) weitere Untersuchungen angeordnet wurden.²⁴ Nach einer aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise relativ begrenzten Fusionstätigkeit sind die Zahlen in den letzten fünf Jahren gestiegen.

3.4. Staatliche Beihilfen

Die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen sind zu einem wichtigen Instrument für die Beeinflussung der Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen geworden. Finanzielle Vorteile für ausgewählte Unternehmen können den Wettbewerb verzerren und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Deshalb ist in den EU-Verträgen festgelegt, dass staatliche Beihilfen nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Das EU-Recht enthält ein generelles Verbot staatlicher Beihilfen, das nur eine Reihe von Ausnahmen zulässt, wie etwa Beihilfen zur Förderung der Durchführung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftstätigkeiten oder -zweige.

²² Vgl. etwa Rechtssache Nr. COMP/M.4439 – [Ryanair/Air Lingus](#) oder Rechtssache Nr. COMP/M.4000 – [Inco/Falconbridge](#)

²³ Vgl. Robert Schuman Centre for Advanced Studies: [Working paper 2014/20](#) on merger control.

²⁴ Heim und Middel (2019) analysieren den aktuelleren [Zeitraum](#) im Detail: Von den 4 680 Vorgängen, die der Kommission gemäß der EU-Fusionskontrollverordnung (Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates) gemeldet wurden, wurden nur elf Vorgänge untersagt (von 106 überprüften Meldungen in der zweiten Phase), wobei 17 Meldungen vor einer endgültigen Entscheidung annulliert bzw. zurückgezogen wurden. In der zweiten Phase hat die Kommission bei 60 Zusammenschlüssen Maßnahmen als Bedingung für eine Genehmigung verlangt.

Die wichtigsten Rechtsvorschriften sind die Artikel 107 bis 109 AEUV. Die konkreten Vorschriften und ihre Auslegung sind im Sekundärrecht – Rahmen, Richtlinien, Verordnungen, Mitteilungen und Leitlinien – und in der Rechtsprechung der EU verankert. Eine Maßnahme gilt als staatliche Beihilfe, wenn sie die folgenden Kriterien erfüllt: Der Staat muss eingegriffen haben oder es müssen staatliche Ressourcen (etwa Subventionen oder Steuervergünstigungen) genutzt worden sein, im Ergebnis muss dem Begünstigten ein Vorteil auf einer selektiven Basis gewährt worden sein, der Wettbewerb muss verzerrt worden sein oder könnte verzerrt werden, es könnte zu Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten kommen. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission jedes Vorhaben, staatliche Beihilfen zu gewähren oder abzuändern, mitteilen, sofern die Beihilfen nicht unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (etwa Investitionen und Beschäftigungsbeihilfen für KMU) oder unter die De-minimis-Regelung fallen.²⁵

Anschließend beschließt die Kommission über die Rechtmäßigkeit von staatlichen Beihilfen: Sie kann die Beihilfeformen und -sätze überwachen und überprüfen, Beihilfen begrenzen und zurückfordern²⁶ und muss Beihilfen genehmigen, bevor sie ausbezahlt werden können. So erließ die Kommission in einem äußerst öffentlichkeitswirksamen Fall im Jahr 2016 eine Entscheidung, wonach Irland Apple unzulässige Steuervergünstigungen gewährt hatte, was zu einer Rückforderung in Höhe von 14,3 Mrd. EUR durch das Land führte.²⁷

Die Kommission kann auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates in der durch die Verordnung (EU) Nr. 733/2013 des Rates geänderten Fassung Gruppenfreistellungsverordnungen für staatliche Beihilfen erlassen. Sie kann bestimmte Kategorien staatlicher Beihilfen als mit dem Vertrag vereinbar einstufen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Diese Beihilfen sind somit von der Anforderung der vorherigen Benachrichtigung der und Genehmigung durch die Kommission ausgenommen.²⁸ Mit der Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission wurden die Gruppenfreistellungen auf Beihilfen für Hafen- und Flughafeninfrastrukturen ausgeweitet (weitere Einzelheiten vgl. Abschnitt 4.2).

²⁵ Im Rahmen der AGVO kann die Kommission bestimmte Kategorien staatlicher Beihilfen für mit dem Vertrag vereinbar erklären, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, und so eine Ausnahme von dem Erfordernis einer vorherigen Benachrichtigung der und der Genehmigung durch die Kommission gewähren. Nach der „De-minimis“-Regelung sind Beihilfebeträge von bis zu 200 000 EUR je Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren von der [Anmeldepflicht](#) befreit.

²⁶ Tatsächlich weist die Kommission die Mitgliedstaaten an, die gewährten Beihilfen zurückzufordern (mitunter zuzüglich [Zinsen](#)). Geschieht dies nicht, kann der Fall an den Gerichtshof [verwiesen](#) werden.

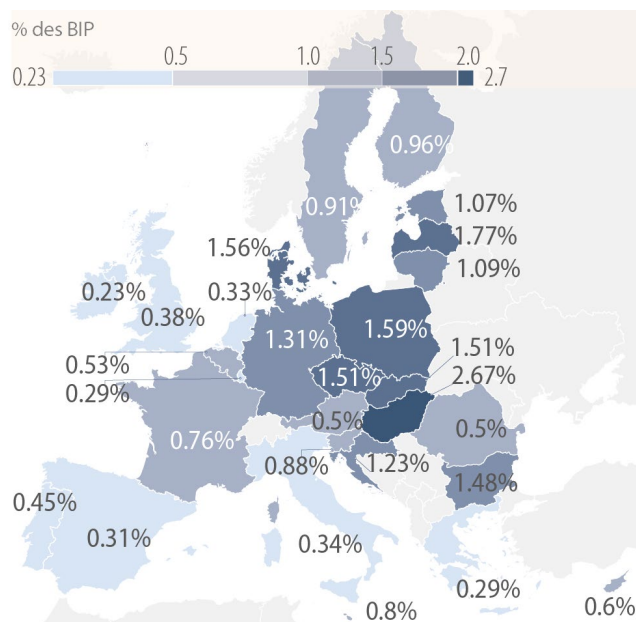
²⁷ Seit Juni 2013 untersucht die Kommission die Praxis der Mitgliedstaaten im Bereich der Steuervorbescheide. Es wurde eine spezielle Taskforce für Steuerplanungspraktiken eingerichtet, die zahlreiche Steuervorbescheide bewirkte, bei denen die Kommission eine Eintreibung von Steuerrückständen anordnete. Die vollständige Liste ist auf der [Website](#) der Kommission abrufbar.

²⁸ 2019 teilte die [Kommission](#) Folgendes mit: Seit 2015 fallen mehr als 96 % der neuen Maßnahmen, für die erstmalig Finanzhilfen angemeldet wurden, unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, was einen Anstieg um etwa 28 Prozentpunkte gegenüber 2013 ausmacht. Werden alle (nicht nur neue) Maßnahmen betrachtet, für die Finanzhilfen gemeldet wurden, wurden 2017 etwa 82 % der Maßnahmen gruppenfreigestellt, was einen Anstieg um 6 bzw. 22 Prozentpunkte gegenüber 2015 bzw. 2013 bedeutet.

3.4.1. Tendenzen

Die Höhe der von den Mitgliedstaaten im Jahr 2017 ausbezahlten staatlichen Beihilfen schwankte zwischen 0,23 % des BIP in Irland und 2,57 % des BIP in Ungarn (siehe Abbildung 4). Zwischen 2009 und 2012 stellten die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise gewährten staatlichen Beihilfen die überwiegende Mehrheit aller staatlichen Beihilfen dar, und zwar sowohl im Hinblick auf die Unterstützung des Finanzsektors (sowohl Rekapitalisierungsmaßnahmen als auch Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte) als auch auf die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Realwirtschaft. In diesen Jahren erreichten die staatlichen Beihilfen eine noch nie da gewesene Höhe.²⁹ Die Lage hat sich seit damals verbessert: Der Betrag der genehmigten staatlichen Beihilfen für den Finanzsektor hat sich stabilisiert und der Betrag der eingesetzten staatlichen Beihilfen ging im Vergleich zu den Vorjahren weiter zurück (siehe Abbildung 5).

Abbildung 4 – Ausgaben für staatliche Beihilfen in % des BIP, 2017

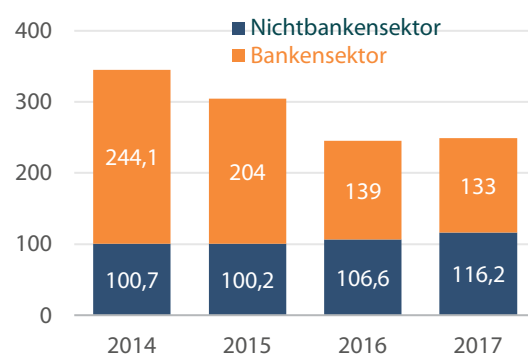


Datenquelle: [Europäische Kommission](#), 2019.

Die Höhe der nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen war mit über 0,9 % des BIP in den 1990er-Jahren damals oftmals höher als in den letzten Jahren. Während der Krise nahm die Höhe der nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen zumeist ab. Der Kommission zufolge sind sie nach wie vor auf horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse ausgerichtet. Zu diesen Zielen gehören die regionale Entwicklung, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie der Umweltschutz (96 % der staatlichen Beihilfen wurden 2017 für diese Ziele aufgewendet). Die horizontalen Beihilfen werden als weniger wettbewerbsverzerrend als branchenbezogene Beihilfen betrachtet, da sie auf Marktversagen³⁰ ausgerichtet sind und der Gesellschaft zugutekommen (z. B. Regionalbeihilfen).

Die überwiegende Mehrheit der nicht krisenbedingten Beihilfen insgesamt wird im Rahmen von Gruppenfreistellungen oder Regelungen gewährt, bei denen keine vorherige Anmeldung bei der Kommission erforderlich ist (2017: 82 %). Mit Ausnahme von 2015 steigen die nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen jedoch seit 2013 kontinuierlich. Sie sind 2017 sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zum

Abbildung 5 – Gewährte staatliche Beihilfen (in Mrd. EUR)



Datenquelle: [Europäische Kommission](#), 2019.

²⁹ 2010 beispielsweise belief sich die aufgrund der Krise gewährte Unterstützung auf 9,9 % des BIP der EU.

³⁰ Zu einem Marktversagen kommt es, wenn die freien Märkte nicht zu einem effizienten (d. h. dem Wohlstand förderlichen) Ergebnis führen.

BIP auf 116,2 Mrd. EUR bzw. 0,76 % des BIP gestiegen, was eine Zunahme um etwa 0,4 % des BIP gegenüber 2016 bzw. um 9 % in nominellen Werten (9,6 Mrd. EUR) bedeutet.

3.4.2. Staatliche Beihilfen und Wettbewerb

Aus ökonomischen Analysen geht hervor, dass die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine staatliche Beihilfe abträglich auf den Wettbewerb auswirkt, umso geringer ist, je differenzierter³¹ der Markt ist. Auf diesen Märkten verursacht die Beihilfe für ein Unternehmen im Inland keinen erheblichen Schaden für ausländische Wettbewerber, sondern kann dem Inlandsmarkt und den Kunden zugutekommen. Mitunter wird eine nachsichtigere Herangehensweise an die Beurteilung staatlicher Beihilfen auf hochdifferenzierten Märkten empfohlen.

Staatliche Beihilfen können für nicht geförderte Wettbewerber nachteilig sein und Marktstörungen verursachen. Letztlich wird das Wohl der Verbraucher unter Umständen dadurch beeinträchtigt, dass ineffiziente Unternehmen unterstützt werden und effizientere Unternehmen keine Unterstützung erhalten. Das Hauptziel der Kontrolle staatlicher Beihilfen sollte darin bestehen, solche negativen Auswirkungen einzudämmen. Die Kommission geht von folgenden Thesen aus:

- Bei größeren Unternehmen ist die Wahrscheinlichkeit finanzieller Einschränkungen geringer und die Wahrscheinlichkeit, dass sie staatliche Beihilfen für nicht beabsichtigte, wettbewerbswidrige Zwecke nutzen, größer.
- Vertikal integrierte Unternehmen neigen eher dazu, die Beihilfen für die Senkung ihrer Kosten zu verwenden und konkurrierende Unternehmen zu diskriminieren.
- Auf stark konzentrierten Märkten und Märkten mit hohen Zutrittsschranken lösen staatliche Beihilfen größere Verzerrungen aus.
- Märkte mit hohen Ausstiegskosten werden in geringerem Maße durch staatliche Beihilfen geschädigt.
- In einem ausgereiften Markt sind die Schäden für nicht durch Beihilfe unterstützte Konkurrenten unmittelbarer und bedeutender als in einem wachsenden Markt.
- Staatliche Beihilfen können ausländische Investoren abschrecken. Auf der anderen Seite kann es für ausländische Unternehmen ein Anreiz für Investitionen sein, wenn sie eine staatliche Beihilfe des Aufnahmelandes erwarten können.

Nach Auffassung der Kommission wirkt sich eine staatliche Beihilfe auch auf die Aufteilung der Wirtschaftstätigkeiten zwischen den Branchen und zwischen den Mitgliedstaaten aus. Dies könnte eine effiziente Zuweisung stören und Anreize schaffen, um staatliche Beihilfen für die Mobilisierung von Aktivitäten im Inland zu nutzen. Darüber hinaus verringern Unternehmen, die staatliche Beihilfen erhalten, unter Umständen ihre Anstrengungen und haben weniger Anreize für Investitionen und Innovationen, was sich auf lange Sicht abträglich auf das Verbraucherwohl auswirken kann.

Die Erfassung der Auswirkungen staatlicher Beihilfen auf Investitions-, Innovations- sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten führt zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Mitunter wird angeführt, man könne nicht vorhersehen, wie die Gewährung von Beihilfen die Erwartungen der Wirtschaftsteilnehmer und damit ihre Investitions-, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auf lange Sicht beeinflussen würde. Es wird jedoch auch die Meinung vertreten, dass die staatlichen Beihilfen für F&E den Wohlstand der Gesellschaft erhöhen, wenn die Spillover-Effekte³² hoch sind.

³¹ Bei einem differenzierten Markt handelt es sich um einen Markt, bei dem die Produkte voneinander abweichen und nicht unbedingt austauschbar sind.

³² Vgl. [Arbeitspapier](#) der Kommission zu staatlichen Beihilfen für Investitionen und F&E. Wirtschaftswissenschaftler verwenden den Begriff „Spillover“, um zu veranschaulichen, dass einige der wirtschaftlichen Vorteile der F&E-

Darüber hinaus kann der Einsatz staatlicher Beihilfen auch die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes steigern und folglich die Ausfuhren fördern (es besteht sowohl bei Ausfuhren innerhalb der EU als auch in Drittstaaten ein Zusammenhang).

3.4.3. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) sind spezifische Wirtschaftsaktivitäten, die von den Behörden auf der Grundlage von zwei Merkmalen bestimmt werden: i) Ihnen kommt besondere Bedeutung für die Bürger zu und ii) sie könnten nicht allein durch Marktkräfte bereitgestellt werden – oder zumindest nicht in Form einer Dienstleistung, die für jedermann erschwinglich ist und unterschiedslos bereitgestellt wird. Mit anderen Worten würden diese Dienstleistungen ohne öffentliche Intervention unter anderen Bedingungen erbracht. Beispiele hierfür sind die netzgebundenen Wirtschaftszweige – Post- und Verkehrsdienstleistungen – und soziale Dienste.

In seinem *Altmark*-Urteil aus dem Jahr 2003 stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen als staatliche Beihilfen gelten, sofern nicht die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Ausgleichsempfänger muss klar eingegrenzte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen haben.
- Der Ausgleich muss objektiv und transparent berechnet und im Voraus festgelegt werden.
- Der Ausgleich darf nicht höher sein als der Betrag der Kosten (ganz oder teilweise).
- Wird das Unternehmen nicht im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ausgewählt,³³ muss die Höhe des Ausgleichs auf einer Analyse der Kosten eines „durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens“ beruhen.

Staatliche Beihilfen werden kontrolliert, wenn ein Unternehmen, das Dienstleistungen erbringt, aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Die größten Bedenken bestehen mit Blick auf eine Überkompensation der erbrachten Dienstleistungen, die dazu führen könnte, dass die von den öffentlichen Stellen erhaltenen Mittel zugunsten anderer Geschäftsbereiche abgezweigt werden und damit den Wettbewerb verzerren. In der Studie aus dem Jahr 2016 wurde ferner bestätigt, dass Unternehmen, die öffentliche Mittel erhalten, die Erlöse aus einer Überkompensation für den Wettbewerb auf benachbarten Märkten verwenden können und dass nicht immer auf Ausschreibungsverfahren zurückgegriffen wird. Ein weiteres Problem ist die übermäßige nachträgliche Entschädigung.

Das Regelungspaket zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse von 2012 deckt drei wichtige Bereiche ab: In der De-minimis-Verordnung (EU) Nr. 360/2012 werden Schwellenwerte festgelegt, unterhalb derer davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichsleistung keine staatliche Beihilfe darstellt. Der DAWI-Beschluss vom 20. Dezember 2012 enthält Grenzwerte für kompatible Beihilfen, die nach den Beihilfavorschriften von der Anmeldepflicht für Ausgleichsleistungen befreit sind (ähnlich wie Gruppenfreistellungen). Der DAWI-Rahmen umfasst eine umfassendere Kontrolle hoher Ausgleichsbeträge, die der Kommission folglich mitgeteilt und von ihr genehmigt werden müssen.

Aktivitäten anderen Wirtschaftsteilnehmern als dem Akteur, der die F&E-Tätigkeiten durchgeführt hat, zugutekommen.

³⁴ Dazu zählen Länder wie die USA, Japan, Kanada, Südkorea und die Schweiz.

3.5. Internationale Dimension

Im Falle weltweiter Fusionen, Kartelle, Märkte und Unternehmen ist für die wirksame Durchsetzung der EU-Wettbewerbspolitik die Zusammenarbeit mit Wettbewerbsbehörden in Drittstaaten erforderlich. Die Kommission arbeitet mit externen Wettbewerbsbehörden zusammen, um die Konvergenz der Politikinstrumente und Vorgehensweisen zu fördern und die Zusammenarbeit bei Durchsetzungsmaßnahmen mit anderen Ländern und Gebieten zu ermöglichen. Zwischen 2010 und 2017 arbeitete die Kommission in 65 % aller Kartellfälle und in 54 % der komplexen Fusionsfälle mit externen Wettbewerbsbehörden zusammen. Die Zahl der Kartellfälle, an denen eine externe Behörde beteiligt war, ist seit 1990 um 450 % gestiegen, und die Zahl der Fusionen mit externen Unternehmen hat sich zwischen den späten 1990er-Jahren und 2010 mehr als verdoppelt.

Die EU handelt üblicherweise die Aufnahme von Wettbewerbsbestimmungen in Handelsabkommen aus und verfügt über spezifische Vereinbarungen mit den Bewerberländern. Freihandelsabkommen sollten ein Kapitel über Wettbewerb enthalten, das Regeln und Disziplinen sowohl für das Kartellrecht als auch für Fusionen und Beihilfen umfasst. Die Zusammenarbeit kann auf bilateraler oder auf multilateraler Ebene erfolgen. In bilateralen Abkommen wie etwa Absichtserklärungen wird die Zusammenarbeit der EU mit einer Reihe von Drittländern abgesteckt. Die Art der Zusammenarbeit variiert je nach Land und kann die Koordinierung von Durchsetzungsmaßnahmen, die gegenseitige Bekanntgabe von Fällen, den Austausch von Informationen über Fälle, den Dialog über Wettbewerbspolitik und den Aufbau gemeinsamer Kapazitäten umfassen. Einigen Analysten zufolge ergeben sich jedoch Bedenken im Zusammenhang mit solchen Abkommen, was insbesondere hinsichtlich der für die Errichtung und Überwachung dieser Abkommen benötigten Kosten und Zeit sowie hinsichtlich ihrer Fehleranfälligkeit, wenn Rechtsvorschriften oder Interessen zu gegenläufig sind, zutrifft.

Ein weiteres Problem sind die sehr langsamen Fortschritte in Bezug auf die Abkommen der zweiten Generation, die es den Behörden ermöglichen, vertrauliche Informationen ohne vorherige Zustimmung der Akteure, die Gegenstand der Untersuchung sind, auszutauschen. Das einzige Abkommen dieser Art zwischen der EU und einem Drittland wurde im Dezember 2013 mit der Schweiz unterzeichnet. Außerdem finden Verhandlungen mit Kanada und Japan über Abkommen der zweiten Generation statt. Mit Brasilien (2009), Russland (2011), Indien (2013), Südafrika (2016) und China (2004, 2012, 2017 und 2019) gibt es inzwischen Absichtserklärungen. Die EU hat zudem 2018 eine Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit mit Mexiko unterzeichnet. Darüber hinaus nimmt die Kommission an wettbewerbsbezogenen Tätigkeiten im Rahmen multilateraler Organisationen wie dem Internationalen Wettbewerbsnetz (ICN) mit inzwischen mehr als 130 Mitgliedern, der OECD, der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und der Welthandelsorganisation (WTO) teil. Die Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Förderung der politischen Konvergenz im Wege eines Meinungsaustauschs und der Festlegung empfohlener Praktiken.

3.5.1. Der Einfluss der EU auf das internationale Wettbewerbsrecht und die internationale Wettbewerbspolitik

Eine Studie über die internationale Dimension der EU-Wettbewerbspolitik (Papadopolous, 2010) weist darauf hin, dass bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung (wie das Abkommen zwischen der EU und den USA) zwar sehr nützlich sind, aber keine umfassenden Lösungen für internationale Praktiken bieten, die den Wettbewerb einschränken. Die EU hat solche

Abkommen nur mit ihren wichtigsten Wirtschaftspartnern³⁴ unterzeichnet, wobei der Schwerpunkt auf den Bemühungen um (und der Einflussnahme auf) andere Formen der Zusammenarbeit wie bilateralen Handelsabkommen (die ein Kapitel über Wettbewerbsvorschriften enthalten) und Verhandlungen über multilaterale Vereinbarungen über Wettbewerbsrecht und -politik liegt. Bilaterale Handelsabkommen sind enger an das internationale „zwingende Recht“ (auf der Grundlage präzise formulierter und rechtlich bindender Verpflichtungen) angelehnt als bilaterale Durchsetzungsabkommen. Sie werden von der EU für die Übertragung ihres Wettbewerbsmodells auf eine Reihe von Beitrittsländern und Handelspartnern verwendet. Letztendlich hängt die Wirksamkeit dieser Regelungen von ihrer Umsetzung ab.

Die meisten multilateralen regionalen Übereinkommen rund um den Globus sind offensichtlich eher an das Modell der EU (stärker zentralisiert) als an das Modell der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) (mehr Freiwilligkeit) angelehnt. Der Umfang der Bestimmungen in diesen Übereinkommen variiert jedoch, wobei nur wenige Übereinkommen Fusionen, staatliche Beihilfen oder die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung abdecken. Der Einfluss und der Schwerpunkt der EU kommen auf internationaler Ebene (wie etwa in der WTO) weniger zum Tragen. Es gibt jedoch Belege dafür, dass die EU Wettbewerbsbehörden weltweit beeinflusst, die ihre geltenden Bestimmungen aktualisieren oder neue Bestimmungen einführen möchten. Viele dieser Behörden folgen eher den europäischen als den US-amerikanischen Leitgrundsätzen. Dazu zählen beispielsweise bestimmte Leitlinien der Kommission und Gruppenfreistellungen, detaillierte Entscheidungen, die öffentlich zugänglich sind, und die wachsende Rechtsprechung der europäischen Gerichte. Diese Grundsätze haben sowohl den Inhalt als auch den Verfahrensrahmen in vielen dieser Rechtsräume beeinflusst.³⁵

Es scheint, dass der Einfluss der EU je nach Art der Übereinkunft unterschiedlich hoch ist und dass – da die internationale Dimension des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik recht neu ist – bindende multilaterale Wettbewerbsabkommen Zeit brauchen.

3.5.2. Politische Bedenken in Bezug auf unlauteren Wettbewerb aus dem Ausland

In ihrer Mitteilung von 2019 mit dem Titel „EU-China – Strategische Perspektiven“ wies die Kommission darauf hin, dass die derzeitigen Instrumente der EU den Auswirkungen von Subventionen ausländischer Regierungen auf den Binnenmarkt nicht in vollem Umfang Rechnung tragen. Andererseits gelten die wettbewerbspolitischen Instrumente der EU unterschiedslos für alle Wirtschaftsteilnehmer unabhängig von ihrer Herkunft. Während die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen nur für von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen gelten, gibt es Belege dafür, dass Regierungen Unternehmen, die in Drittstaaten ansässig sind, in erheblichem Umfang unterstützen. Unfaire ausländische Subventionen können den EU-Binnenmarkt beeinträchtigen, unlauteren Wettbewerb verursachen und infolgedessen der europäischen Wirtschaft schaden.

Darüber hinaus sieht die EU-Fusionskontrolle nicht vor, dass der Erwerb eines europäischen Unternehmens allein deshalb gestoppt werden kann, weil der Erwerber ausländische Subventionen erhalten hat. Handelspolitische Schutzinstrumente zielen nur auf Subventionen ab, die den Preis von in die EU eingeführten Produkten beeinflussen. Die WTO-Regeln verbieten dagegen nur bestimmte Arten von Subventionen, die den Wettbewerb beeinträchtigen, wodurch die Risiken für den Binnenmarkt nicht vollständig entschärft werden. Streitigkeiten sind langwierig und schwierig.

³⁴ Dazu zählen Länder wie die USA, Japan, Kanada, Südkorea und die Schweiz.

³⁵ Weitere Informationen: M. Pollard: [More Than a Cookie Cutter: the Global Influence of European Competition Law](#), 2014.

Zudem kann das einführende Land die Einleitung eines Antidumpingverfahrens beantragen, die Ergebnisse sind jedoch häufig sehr dürftig. Um diese zahlreichen Lücken zu schließen, muss ermittelt werden, wie die EU die Art und Weise ihres Umgangs mit den durch die ausländische staatliche Beteiligung und die staatliche Finanzierung von ausländischen Unternehmen verursachten verzerrenden Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt verbessern könnte. Um diese Auswirkungen richtig anzugehen, bemüht sich die Kommission darum, bestehende Lücken im EU-Recht zu schließen, wobei die ersten Ergebnisse Ende 2019 erwartet werden. Zu den jüngsten internationalen Spannungen im Zusammenhang mit dem Wettbewerb gehört auch die Kritik von Präsident Donald Trump an der EU-Politik (nicht zuletzt mit Blick auf Gerichtsverfahren gegen die großen amerikanischen Technologieunternehmen) und die Androhung einseitiger US-Zölle auf Fahrzeuge und Fahrzeugteile aus der EU.

4. Aktuelle politische Entwicklungen

4.1. Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten

Eines der wichtigsten Rechtsetzungsdossiers in der letzten Zeit war die Richtlinie (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften.³⁶ Mit den neuen Vorschriften soll sichergestellt werden, dass die Wettbewerbsregeln in der ganzen EU einheitlich angewandt werden und dass der Binnenmarkt reibungslos funktioniert. Zu diesem Zweck sollen Unabhängigkeit, Ressourcen und Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden ausgeweitet werden. Die wichtigsten Bestimmungen stärken daher die Ermittlungs- und Entscheidungskapazitäten der nationalen Wettbewerbsbehörden, ermöglichen es ihnen, abschreckende Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht zu verhängen, sehen eine bessere Gestaltung und Koordinierung der Kronzeugenprogramme vor und stellen den nationalen Wettbewerbsbehörden ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen für die unabhängige und unparteiische Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften zur Verfügung.

Das Europäische Parlament war gleichberechtigt mit dem Rat als Mitgesetzgeber an diesem Dossier beteiligt: Mit der endgültigen Einigung zwischen den Organen wurde der Kommissionsvorschlag in wichtigen Punkten abgeändert. Sie legt Anforderungen an klare und transparente Verfahren für die Auswahl, Einstellung oder Ernennung von Mitgliedern der Beschlussfassungsorgane der nationalen Wettbewerbsbehörden fest. Sie sieht vor, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden in den Fällen, in denen zwei Rechtsbehelfe gleichermaßen wirksam sind, den Rechtsbehelf wählen sollten, der für das betreffende Unternehmen weniger aufwändig ist. Darüber hinaus wurden die Vorschriften für die in den Anträgen verwendeten Sprachen präzisiert, um den Aufwand für die Antragsteller zu verringern, und es wurden die Möglichkeit, bei der Prüfung vorläufiger Maßnahmen beschleunigte Beschwerdeverfahren zu nutzen, und ein Kronzeugenprogramm als Instrument für die nationalen Wettbewerbsbehörden eingeführt. Wichtig ist, dass die Richtlinie den Schutz der derzeitigen und ehemaligen Mitglieder der Unternehmensleitung, der Führungskräfte und anderer Mitarbeiter von Antragstellern gewährleistet, indem sie den Wettbewerbsbehörden die Möglichkeit einräumt, Geldbußen und Sanktionen in Verwaltungsverfahren und nichtstrafrechtlichen Gerichtsverfahren

³⁶ Weitere Informationen vgl. C. Karakas: [Empowering National Competition Authorities](#), 2019.

zu erlassen, wenn die betreffenden Personen mit den Wettbewerbsbehörden zusammenarbeiten. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 4. Februar 2021 umsetzen.

4.2. Staatliche Beihilfen

Bei den staatlichen Beihilfen blieb die Kommission ihrem Motto treu, in großen Fragen Größe und Ehrgeiz zu zeigen und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit auszuzeichnen. Sie erließ die Verordnung (EU) 2017/1084, mit der deutlich mehr kleinere und unproblematische staatliche Beihilfemaßnahmen von der Anmeldepflicht ausgenommen werden und im Gegenzug die Kontrollen auf der Ebene der Mitgliedstaaten verstärkt werden. Die neuen Vorschriften sind nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung von 2014 (AGVO) zulässig und erweitern die Ausnahmen auf Häfen und Flughäfen.

Investitionsbeihilfen für Flughäfen mit bis zu drei Millionen Fluggästen pro Jahr werden unter bestimmten Bedingungen von der Anmeldepflicht für staatliche Beihilfen freigestellt. Kleine Flughäfen mit bis zu 200 000 Fluggästen pro Jahr unterliegen nun flexibleren Vorschriften für Investitionsbeihilfen, und die Verordnung erlaubt zudem, dass Betriebsverluste durch Beihilfen gedeckt werden. In Bezug auf See- und Binnenhäfen wurden neue Schwellen und Bedingungen eingeführt, unter denen staatliche Beihilfen nicht bei der Kommission angemeldet werden müssen. Darüber hinaus wurde eine höhere Obergrenze für Beihilfen für Kultur und multifunktionale Sportanlagen eingeführt, die Regeln für staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Gebiete in äußerster Randlage der EU wurden verdeutlicht, es wurden Startbeihilfen für kleine Unternehmen in einem Zeitraum von bis zu fünf Jahren ab ihrer Registrierung genehmigt und die Methoden für die Berechnung der beihilfefähigen Kosten wurden vereinfacht.

Die AGVO scheint bei der Vereinfachung der Beihilfenkontrolle wirksam zu sein: Die Kommission hat vor kurzem darauf hingewiesen, dass seit 2015 mehr als 96 % der neuen Beihilfen, bei denen erstmalig Finanzhilfen gemeldet wurden, in ihren Geltungsbereich fallen.

Darüber hinaus hat die Kommission die neuen „Analyseraster“ (Leitlinien) für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf die öffentliche Finanzierung von Infrastrukturprojekten ausgearbeitet. Die Raster ermöglichen gemeinsam mit der geänderten AGVO die schnellere Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen und bieten Rechtssicherheit für die Projektträger und die beihilfegewährenden Stellen. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission im Jahr 2014 Kriterien, nach denen die Mitgliedstaaten transnationale Projekte von strategischer Bedeutung für die EU unterstützen können. Auf diese Weise können staatliche Beihilfen für diese Projekte fließen, wenn die Projekte einen Bedarf decken, der vom Markt allein nicht gedeckt werden kann, und wenn sie dem Wettbewerb nicht schaden.³⁷ Das erste gemeinsame Projekt zur Förderung gemeinsamer Forschung und Innovation im Bereich der Mikroelektronik wurde im Dezember 2018 angenommen, und die Mitgliedstaaten zeigen immer mehr Interesse daran, mehr ähnliche Initiativen auf der Grundlage staatlicher Beihilfen ins Leben zu rufen.

Auf der anderen Seite gelang es der EU nicht, die Beihilfepolitik besser auf die Ziele der Regionalpolitik abzustimmen.

³⁷ [Mitteilung über wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse](#)

4.3. Wettbewerbsrecht

Im März 2017 führte die Kommission ein neues Instrument für anonyme Hinweisgeber ein. Neu ist, dass Personen, die Kenntnis von dem Bestehen oder der Arbeitsweise eines Kartells oder von anderen illegalen wettbewerbswidrigen Vereinbarungen haben, die Kommission nun darüber unterrichten können. Hinweisgeber können wählen, ob sie ihre Identität offenbaren oder anonym bleiben. Die Informationen können sich auf vergangene, laufende oder geplante wettbewerbswidrige Verhaltensweisen beziehen. Die Kommission hat mitgeteilt, dass sie regelmäßig Meldungen erhalte, wodurch die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und Verfolgung wettbewerbswidriger Praktiken erhöht werde.³⁸

Im März 2019 führte die Kommission ein neues Online-Tool für Kronzeugen- und Vergleichsverfahren in Kartellsachen sowie für die Zusammenarbeit in nicht kartellrechtlichen Sachen ein. Ziel ist es, die Vorlage von Erklärungen und Dokumenten im Rahmen von Kronzeugen- und Vergleichsverfahren sowohl in Kartellfällen als auch im Rahmen der Zusammenarbeit bei Nicht-Kartellfällen zu erleichtern. Unternehmen und ihre gesetzlichen Vertreter können online Erklärungen und Unterlagen einreichen und entscheiden, ob sie mündliche Erklärungen in den Räumlichkeiten der Kommission abgeben. Das eLeniency-Tool kann auch für die Beantwortung von Auskunftersuchen der Kommission genutzt werden, indem Erklärungen abgegeben oder formelle Vergleichsausführungen eingereicht werden.

Nach einer eher schleppenden Entwicklung haben 2018 alle Mitgliedstaaten die Richtlinie 2014/104/EU über Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen umgesetzt.³⁹ Diese Richtlinie erleichtert es Opfern von Zuwiderhandlungen gegen das EU-Wettbewerbsrecht, Schadensersatz zu erlangen, und gilt für alle Schadensersatzklagen (individuell und kollektiv). Die Ermittlung der Höhe des von wettbewerbswidrigen Handlungen verursachten Schadens ist ein komplizierter, aber notwendiger Bestandteil des Verfahrens. Im Jahr 2019 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die nationalen Gerichte darüber, wie der Anteil des auf den mittelbaren Abnehmer weitergegebenen Preisaufschlags abgeschätzt werden kann, was schwer zu bewerkstelligen ist. Sie werden den nationalen Gerichten und Beteiligten bei der Feststellung helfen, ob und in welchem Umfang der Schaden auf die Lieferkette abgewälzt wurde.

5. Offene Punkte

Die Kommission hat kürzlich eine Reihe von Anhörungen eingeleitet und damit deutlich gemacht, in welchen Bereichen ihr zufolge neue Maßnahmen eingeführt werden müssen. Hierzu gehört unter anderem eine Überprüfung der Gruppenfreistellungsverordnung für Vertikalvereinbarungen. Die Verordnung, durch die bestimmte Vereinbarungen und Praktiken von den allgemeinen Wettbewerbsregeln der EU ausgenommen sind, läuft am 31. Mai 2022 aus. Die Kommission prüft derzeit, ob sie die Verordnung auslaufen lassen, ihre Geltungsdauer verlängern oder sie überarbeiten sollte, nicht zuletzt angesichts des Einflusses der digitalen Wirtschaft auf die Vertriebsprozesse und der

³⁸ Die EU hat zudem 2019 eine [Richtlinie](#) zum Schutz von Hinweisgebern angenommen.

³⁹ Dabei kam es zu Verzögerungen und zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen zahlreiche Mitgliedstaaten. Weitere Informationen finden Sie auf der gesonderten [Website](#) der Kommission.

Ergebnisse der 2017 veröffentlichten Sektoruntersuchung zum elektronischen Handel, bei der viele Mängel festgestellt wurden.

Im Januar 2019 kündigte die Kommission ihre Absicht an, sieben Rechtsakte für staatliche Beihilfen um einen Zeitraum von zwei Jahren (bis 2022) zu verlängern, und leitete eine eingehende politische Evaluierung („Eignungsprüfung“) im Bereich der staatlichen Beihilfen ein, wozu auch eine Bewertung der Funktion der „De-minimis“-Vorschriften gehört. Auch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und die branchenspezifischen Leitlinien werden sorgfältig geprüft.

Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission Berichten zufolge, den Rahmen für die horizontalen Vereinbarungen zu überarbeiten, da dieser beispielsweise Vorschriften für Forschung und Entwicklung enthält, die eine Schlüsselrolle für die europäische Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklung technologiegestützter Märkte spielen.

Ein weiterer offener Punkt ist die erneute Prüfung der Gruppenfreistellung für Seeschiffahrtskonsortien. Im September 2018 leitete die Kommission eine Anhörung zur Erneuerung der derzeitigen Vorschriften ein, die im April 2020 auslaufen werden. Derzeit können Reedereien Kooperationsvereinbarungen über gemeinsame Frachtverkehrsdienste abschließen, wenn ihr gemeinsamer Marktanteil unter 30 % liegt. Dies gilt nicht als rechtswidrig, da ihre Nutzer von einer höheren Produktivität und einem besseren Service profitieren. Angesichts der Tatsache, dass die Schifffahrtsindustrie in den letzten Jahren eine Konsolidierung durchlaufen hat, muss die Kommission prüfen, ob die Anwendung der Vorschriften verlängert werden sollte.

6. Konkrete Themen und politische Auswirkungen

6.1. Kartelle: Abschreckungsmaßnahmen und Kronzeugenregelung

Aller Wahrscheinlichkeit nach sind die Kartelle, die aufgedeckt werden, nur die Spitze des Eisbergs: Die Kommission ging 2015 davon aus, dass nur jedes fünfte Kartell aufgedeckt wird. Mit den gegen die Mitglieder des Kartells verhängten Geldbußen sollen die Schuldigen bestraft und andere potenzielle Rechtsverletzer abgeschreckt werden. Die Kommission hat zwar bei der Aufdeckung von Kartellen große Fortschritte erzielt, eine wirksame Abschreckungsmaßnahme wurde aber bislang nicht gefunden.

Die ökonomische Theorie lässt vermuten, dass Unternehmen keine wettbewerbswidrigen Praktiken anwenden, wenn der erwartete Gewinn (z. B. Profite) geringer ist als der etwaige Verlust (z. B. Geldbußen) im Fall einer Aufdeckung durch die Behörden. Die Denkfabrik Bruegel weist darauf hin, dass die Kommission nicht über die Durchsetzungskapazitäten wie etwa strafrechtliche Sanktionen verfügt, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, und macht geltend, dass die abschreckende Wirkung von lediglich Bußgeldern auf Kartelle nicht gesichert ist. In der Tat erhöht die Sanktionierung von Kartellen als Straftatbeständen die wettbewerbsfördernde Wirkung der Politik erheblich. Mitunter wird angeführt, dass private Schadensersatzklagen das unterstellte Risiko erhöhen und zur Abschreckung von Kartellen beitragen. Wenn Schadensersatzklagen vor Gericht eine glaubwürdige Bedrohung darstellen, dürften die Anreize für einen Gesetzesverstoß durch diese Bedrohung verringert werden. Neue Vorschriften für Schadensersatzklagen wegen Verletzung des Wettbewerbsrechts können daher dazu beitragen, sowohl von der Kartellbildung abzuschrecken (durch verstärkte finanzielle Sanktionen) als auch die Rechte der geschädigten Personen zu wahren. Wichtig ist, dass private Klagen in Ländern, in denen die Beteiligung an einem Kartell auf der Ebene

des Individuums finanziell nicht geahndet wird, nur dazu beitragen können, die abschreckende Wirkung zu verstärken (Rodger und MacCulloch, 2015).

Auch von der Kommission verhängte Bußgelder gelten als wichtiges Instrument zur Verhinderung von Zuwiderhandlungen. Allerdings sind sie nicht perfekt. Manche Beobachter empfehlen, persönliche oder sogar strafrechtliche Sanktionen gegen Führungskräfte zu verhängen, da diese als äußerst abschreckend mit Blick auf wettbewerbswidrige Praktiken gelten. Die durchschnittliche Bestandsdauer eines Kartells beträgt zwischen sechs und 14 Jahren, und vom Beginn der Untersuchungen bis zu einer Entscheidung über die Zuwiderhandlung können vier bis sechs Jahre vergehen. Daher kann ein Manager, der sich für die Teilnahme an einem Kartell entscheidet, vernünftigerweise davon ausgehen, dass erst zehn bis 20 Jahre später Sanktionen verhängt werden. Infolgedessen bestrafen die Geldbußen tatsächlich die Aktionäre, stellen jedoch selten eine Bedrohung für die Person dar, die die Entscheidung über die Beteiligung an einem Kartell getroffen hat. Darüber hinaus könnte die Obergrenze von 10 % des weltweiten Umsatzes angesichts der durch die Beteiligung am Kartell erzielten Rentabilität zu niedrig sein, um eine starke abschreckende Wirkung zu erzielen (Rodger MacCulloch, 2015).

Parallel dazu könnte die Reform des Kronzeugenprogramms der EU auch die Umsetzung der Wettbewerbspolitik verbessern. Dieser Mechanismus hat sich in den letzten zehn Jahren bewährt, wird aber Berichten zufolge in jüngster Zeit seltener verwendet (Dumont, 2018). Dies könnte auf Mängel bei der Programmgestaltung oder die Bevorzugung anderer Mechanismen wie Vergleichsentscheidungen zurückzuführen sein. Angesichts des erheblichen Schadens, der den Verbrauchern und dem Binnenmarkt durch Kartelle zugefügt wird, könnte die Kommission das System für die Meldung von Kartellen erneut überprüfen. Eine Möglichkeit wäre, die Meldungen einzelner Hinweisgeber finanziell anzuerkennen, wie dies in den USA der Fall ist. 2019 wurde in der EU eine Einigung über eine Richtlinie für einen besseren Schutz von Hinweisgebern getroffen. Die neuen Vorschriften wurden jedoch von Sachverständigen für Wettbewerbsrecht kritisiert, die anführen, dass sie keinen starken Anreiz für die Meldung von Kartellen bieten würden und als solche nur begrenzte Auswirkungen auf die Erhöhung der Zahl der Anträge auf Kronzeugenbehandlung hätten.

Manche Ökonomen sind der Ansicht, die Kronzeugenregelung sei nicht mehr so relevant wie früher. Ysevyn und Kahmann (2018) machen geltend, dass die Zahl der Anträge auf Straferlass in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen ist, was sich auf die Möglichkeiten der Kommission, Kartelle aufzudecken, auswirkt. Trotz zahlreicher Vorteile für die Antragsteller wie die Befreiung von Geldbußen oder die Vermeidung von Beschwerdekosten weisen die Verfasser auf zahlreiche Nachteile in dem System hin, wie z. B. Rechtsunsicherheiten, hohe Verwaltungshindernisse und langwierige Untersuchungen sowie das steigende Risiko damit verbundener und potenziell erheblicher privater Schadenersatzklagen gemäß der Richtlinie von 2014 infolge eines Kartellfalls.⁴⁰ Die vorgeschlagenen Verbesserungen umfassen die Ausweitung des Amnestieprogramms, damit die Kartellmitglieder zu weiteren Maßnahmen ermutigt werden. Papanikolau (2019) kommt hingegen zu dem Schluss, dass die empirischen Daten über die Anwendung der Kronzeugenregelung keine eindeutigen Schlussfolgerungen über ihre verminderte Nutzung zulassen und dass es durchaus möglich ist, dass die Häufigkeit der Anträge auf Kronzeugenbehandlung in gewisser Weise zyklisch

⁴⁰ Folgende potenzielle Nachteile sind zu nennen: die Ungewissheiten in Bezug auf das Konzept des Kartells, die Gefahr des Verlusts der Möglichkeit, sich zu wehren, die Ungewissheit hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit, die Dauer der Kartelluntersuchung und der Schadensforderungen, die ermessensabhängige Markerregelung (die Möglichkeit, den Rang eines Antragstellers in der Eingangsreihenfolge der Anträge zu sichern), der Domino-Effekt durch die Ausweitung des Kartells auf andere Märkte und Länder, die weiter reichenden Auswirkungen auf die Beziehungen mit den Wettbewerbern und die Auswirkungen auf die Beschäftigten.

ist. Die Rolle der Richtlinie von 2014 über private Schadenersatzklagen wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen und der damit verbundenen Gerichtsverfahren wurde noch nicht vollumfänglich verstanden. Einerseits bietet sie einen gewissen Schutz, beispielsweise im Hinblick auf die Offenlegung von Dokumenten für private Rechtsstreitigkeiten, andererseits gibt es manchen Forschern zufolge ein anhaltendes Spannungsverhältnis zwischen privater und öffentlicher Durchsetzung in der EU, weshalb die derzeitigen Vorschriften besser ausbalanciert werden müssten. Sie sollten dafür sorgen, dass private Ansprüche auf das Einklagen von Schadensersatz in Kartellfällen geltend gemacht werden können, und die Unternehmen gleichzeitig nicht davon abhalten, sich selbst zu offenbaren.⁴¹

6.2. Vergleiche und ihre Attraktivität

Nach einem schleppenden Anlauf erweist sich das Verfahren nun als immer beliebter.⁴² In den Vergleichsentscheidungen der Kommission wird zwar das Vorliegen einer Zuwiderhandlung festgestellt, die Unternehmen kommen jedoch in den Genuss einiger Vorteile: Ihre Geldbuße wird um 10 % ermäßigt und sie profitieren davon, dass die Entscheidungen der Kommission schneller getroffen werden und weniger detailliert sind, wodurch weniger kompromittierende Einzelheiten an die Öffentlichkeit gelangen und der Ruf der Unternehmen weniger stark geschädigt wird. Gleichzeitig kann die Beteiligung an dem Verfahren aus Unternehmenssicht auch mit Nachteilen verbunden sein: Eine Ermäßigung der Geldbuße um 10 % ist unter Umständen zu gering, um großes Interesse zu wecken. Beobachter weisen jedoch darauf hin, dass der Großteil der Dauer des Vergleichsverfahrens für Diskussionen zwischen den Kartellteilnehmern und der Kommission in Anspruch genommen wird. Dies deutet darauf hin, dass einer der wesentlichen Anreize für die Beteiligung eines Unternehmens nicht die Ermäßigung der Geldbuße um 10 % ist, sondern die Möglichkeit, Einfluss auf den Gesamtumfang/den Inhalt der Entscheidung der Kommission und die Höhe der verhängten Geldbußen zu nehmen. Darüber hinaus weisen Experten darauf hin, dass das Vergleichsverfahren dazu beiträgt, hohe Rechtskosten zu vermeiden.⁴³

Hybride Vergleichsverfahren

In manchen Fällen beteiligen sich einige mutmaßliche Kartellmitglieder an Vergleichsverfahren, andere hingegen nicht. Die Kommission kann in diesen Fällen mit den bereitwilligen Parteien einen Vergleich anstreben und anschließend mit den Parteien, die sich geweigert haben, im „normalen“ Verfahren fortfahren. Dies wirft Probleme auf, da die Vergleichsentscheidungen vor den Beschlüssen über die Zuwiderhandlung getroffen werden. In der Praxis sind hybride Vergleichsverfahren mit Blick auf das Verfahren weniger effizient. Bei der späteren Entscheidung (Zuwiderhandlung) können Informationen ans Licht kommen, die die Parteien belasten, die den Vergleich eingegangen sind, und umgekehrt besteht die Gefahr einer Voreingenommenheit gegenüber den Parteien, die keinen Vergleich anstreben, was sich beispielsweise in der Festsetzung der Bußgelder äußern kann.

Das Gericht hat in zwei Rechtssachen einige dieser Bedenken aufgenommen. Zunächst hielt es im November 2017 in der Rechtssache *ICAP* den Grundsatz der Unschuldsvermutung für Parteien, die keinen Vergleich anstreben, aufrecht. Im März 2019 bestätigte das Gericht in der Rechtssache *Pometon*, dass die Kommission dafür sorgen muss, dass die Verfahrensrechte von Unternehmen, die keinen Vergleich eingehen, gewahrt werden. Andererseits können Unternehmen, die sich nicht an einem Vergleichsverfahren beteiligen, nicht erwarten, dass die Kommission aufgrund der Unschuldsvermutung Fakten ignoriert, die von anderen, an dem Vergleich teilnehmenden Parteien offengelegt werden.

⁴¹ Besonders wichtig für die Offenlegung von Dokumenten sind die Rechtssachen [Pfleiderer](#), [Donau Chemie](#) und [Axa Versicherung](#), in denen bestätigt wurde, dass der Zugang zu Dokumenten, die in Kronzeugenprogrammen verwendet werden, von Fall zu Fall gewährt werden sollte.

⁴² Vergleiche werden immer beliebter, wie auch schon die [OECD](#) 2018 festgestellt hat.

⁴³ Vgl.: International Comparative Legal [Guide](#) (ICLG) zu Kartellen und zur Kronzeugenregelung und juristische [Analyse](#) von Latham & Watkins, veröffentlicht auf ihrer Website am 11. April 2013.

Wenn sich ein Unternehmen mit einem Vergleich einverstanden erklärt, kann es die Bußgelder nicht mehr vor Gericht anfechten, was jedoch eine deutlich stärkere Reduzierung der Bußgeldhöhe bewirken könnte. Wenn nur einige Kartellmitglieder das Vergleichsverfahren akzeptieren, können auf der Grundlage der im Rahmen des Verfahrens offengelegten Informationen Schadensersatzklagen gegen die übrigen Kartellmitglieder angestrengt werden.

Juristen führen zudem an, dass das Verfahren nicht für komplexe und schwierige Fälle geeignet sei. Sie weisen darauf hin, dass die Kommission in der Regel nur dann im Vergleichsverfahren entscheide, wenn die Beweislage hieb- und stichfest sei und es keine komplexen oder neuartigen rechtlichen Fragen gäbe, die die Kommission dazu veranlassen könnten, einen Präzedenzfall zu schaffen. Die Gewährung eines frühzeitigen Zugangs zu den Akten der Kommission zum Zweck der Offenlegung ist eine heikle Angelegenheit: Die Verweigerung des Zugangs veranlasst das Unternehmen unter Umständen zu der Behauptung, dass seine Verteidigungsrechte nicht gewahrt wurden, während der zu großzügige Zugang die Untersuchung der Kommission beeinträchtigen könnte. Darüber hinaus argumentieren Analysten, dass das Verfahren etwaige Teilnehmer abschrecken könnte, weil es Rechtsunsicherheit schafft: Die Kommission ist berechtigt, das Verfahren auch dann einzustellen, wenn das Unternehmen bereits Tatsachen eingeräumt hat, und diese Tatsachen beeinflussen wohl etwaige nachfolgende Verfahren.

Da die Richtlinie der Kommission über kartellrechtliche Schadensersatzklagen jedoch Dokumente schützt, die in Vergleichsausführungen privater Antragsteller verwendet werden, kann sie einen starken Anreiz für die Nutzung des Vergleichsverfahrens bieten, damit das Unternehmen vor etwaigen privaten Rechtsstreitigkeiten geschützt und sichergestellt ist, dass die Ausführungen keinen „Fahrplan“ für Schadensforderungen enthalten. Auch das Zusammenspiel zwischen dem Kronzeugen- und dem Vergleichsverfahren scheint eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Anreizen für Unternehmen zu spielen.

Zu den weiteren Faktoren, die sich auf die Effizienz von Vergleichen auswirken können, gehört der Umstand, dass das Verfahren vollständig von der Kommission kontrolliert wird, sodass diese bis zum Schluss wieder auf das normale Verfahren zurückgreifen kann (Jones und Sufrin, 2016). Hingegen ist in den USA ein schnellerer und flexiblerer Prozess im Rahmen des Systems von Verfahrensabsprachen vorgesehen. Dieses System umfasst zudem ein Beschwerderecht, das im EU-Rahmen fehlt. Tatsächlich hat es viele Erfolge zu verzeichnen. Es könnte für die EU förderlich sein, das derzeitige Verfahren zu ändern, damit Ressourcen freigesetzt und mehr Kartelle aufgedeckt werden (Rodger und MacCulloch, 2015).

Schließlich dürften Kartellvergleichsverfahren zu niedrigeren Durchsetzungskosten führen und es der Kommission ermöglichen, die Durchsetzung und die abschreckende Wirkung zu verstärken. Außerdem werden weniger Beschwerden bei europäischen Gerichten eingereicht. Die abschreckende Wirkung wird jedoch geschwächt, wenn die Sanktionen gegen die Mitglieder des Kartells herabgesetzt werden.

6.3. Rückgriff auf Verpflichtungen

In Nicht-Kartellfällen enden viele der wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen der Kommission formal nicht mit der Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen das Wettbewerbsrecht, sondern werden mit Verpflichtungszusagen beigelegt. Ebenso werden viele Fälle von Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Wege von Beschlüssen über Verpflichtungszusagen gelöst. Einige Rechtssachverständige vertreten die Auffassung, dass der Rückgriff der Kommission auf Verpflichtungen zu- und möglicherweise überhandnimmt.⁴⁴ Wils (2015) weist jedoch darauf hin, dass historischen Statistiken zufolge der Prozentsatz von Fällen, die mit Beschlüssen über Verpflichtungen und nicht über eine Zuwiderhandlung enden, offensichtlich stabil ist und bei etwa 60 % liegt.⁴⁵ Verpflichtungen sind ein sehr wichtiges und häufig benutztes Instrument zur Durchsetzung politischer Maßnahmen.

Die Kommission betont, dass Verpflichtungszusagen eine rasche Wiederherstellung des Wettbewerbs ermöglichen. Beispielsweise wirkten sich die Interventionen in Bezug auf Zahlungen im Luftverkehr und in Bezug auf die Informationstechnologiemärkte rasch und positiv aus. Sie macht ferner geltend, dass Verpflichtungszusagen wirksamer, stärker auf die Zukunft ausgerichtet und besser geplant sein dürften als auferlegte Verpflichtungen. Beschlüsse über Verpflichtungszusagen kommen daher häufig zum Einsatz, damit auf dem Markt rasch gehandelt und Missbrauch, der seine Entwicklung behindern könnte, beendet werden kann. Verbotsentscheidungen der Kommission sind eher bei einem schweren Missbrauch wahrscheinlich und sollen abschreckend wirken. Zudem wird eher in den Fällen auf Verbote zurückgegriffen, in denen ein Präzedenzfall geschaffen werden muss, da Verbotsbeschlüsse detaillierter sind und häufig vor Gericht angefochten werden, was die Gelegenheit für eine Rechtsauslegung bietet. Schließlich ist es wahrscheinlicher, dass die Kommission Verpflichtungen vorschlägt, wenn sie die einzige Abhilfemaßnahme sind, die zur Beendigung des wettbewerbswidrigen Verhaltens erforderlich ist (d. h. wenn kein Bedarf einer Geldbuße besteht).

Für das Unternehmen besteht der Hauptvorteil des Verpflichtungsverfahrens darin, dass es nach dem Dialog mit der Kommission und Dritten seine eigenen Abhilfemaßnahmen konzipieren kann – selbstverständlich vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission. Zudem ist dieses Verfahren viel schneller und unterliegt weniger formellen und verfahrensrechtlichen Vorschriften

Spielen Verpflichtungen im EU-Recht eine untergeordnete Rolle?

Im November 2017 veröffentlichte der Gerichtshof sein Urteil in der Rechtssache *C-547/16 Gasorba et. al./ Repsol*. Zunächst hob er hervor, dass das Wettbewerbsrecht der EU einheitlich angewandt werden muss, damit die nationalen Gerichte und Wettbewerbsbehörden keine Entscheidungen treffen, die denen der Kommission zuwiderlaufen. Der Beschluss über die Verpflichtungszusagen bestätigt jedoch nicht, dass die betreffende Praxis mit Artikel 101 AEUV vereinbar ist. Daher kann der Erlass eines Beschlusses über Verpflichtungszusagen keine berechtigte Erwartung für das Unternehmen in dieser Hinsicht begründen. Folglich kann der Erlass eines Beschlusses über Verpflichtungszusagen die nationalen Gerichte nicht daran hindern zu prüfen, ob die Vereinbarung, die Gegenstand eines Beschlusses über Verpflichtungszusagen ist, gegen die Wettbewerbsregeln verstößt. Diese Vereinbarung kann erforderlichenfalls auch aufgehoben werden.

Der EuGH betonte, dass das nationale Gericht die in dem Beschluss über die Verpflichtungszusagen enthaltene vorläufige Beurteilung „als Indiz oder als Anfangsbeweis für die Wettbewerbswidrigkeit der in Rede stehenden Vereinbarung“ berücksichtigen muss. Er wies daher darauf hin, dass Verpflichtungszusagen nur einen informativen Wert, aber keine Präzedenzwirkung hätten.

Zwar machen viele Experten geltend, dass dies Verpflichtungen weniger attraktiv gemacht und ihre Rolle geschwächt hat, doch müssen sich die längerfristigen Auswirkungen des Falls erst noch herausstellen.

⁴⁴ Vgl. etwa D. Kosteseck: [Has the Commission kicked its addiction to commitments decisions?](#) Kluiwert Competition Law Blog, 2016.

⁴⁵ Er vergleicht die Fälle, die gemäß der Verordnung Nr. 17/1962 (die informelle Verpflichtungen erlaubt) bzw. gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 gelöst wurden.

als eine Standarduntersuchung. Verpflichtungen begründen keine Zuwiderhandlung, sodass es keine Grundlage für zivilrechtliches „Fehlverhalten“ im Sinne eines privaten Schadens gibt. Schließlich wird das mit einem Beschluss über eine Zuwiderhandlung verbundene Risiko einer Rufschädigung erheblich verringert. In der Kommission sparen Verpflichtungen Ressourcen, sie ermöglichen kreativere Abhilfemaßnahmen als im Rahmen eines Verbotsbeschlusses und begrenzen die Gefahr weiterer Rechtsstreitigkeiten. Für beide Seiten fördert die Tatsache, dass die Unternehmen die Verpflichtungen selbst konzipieren, ihre Umsetzung.

Es wird jedoch ins Feld geführt, dass Beschlüsse über Verpflichtungszusagen ihren Preis haben: Sie stützen sich auf eine weniger eingehende, vorläufige Analyse der etwaigen Zuwiderhandlungen (Mariniello, 2014). Außerdem wird die Zuwiderhandlung mit ihnen nicht formal eingeräumt. Da Vergleiche vor Gericht nur selten angefochten werden, stellt die Kommission nur wenige Informationen⁴⁶ über die Beschlüsse zur Verfügung, sodass die Märkte nur begrenzt Orientierung erhalten, was die abschreckende Wirkung verringern kann. Ohne einen Beschluss über eine Zuwiderhandlung gibt es keine Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung, was zu einer verminderten Rechtsprechung führt und möglicherweise nicht im öffentlichen Interesse liegt (Jones und Sufrin, 2016).

Andererseits gibt es auch Hinweise auf eine erfolgreiche Anwendung des Verpflichtungsverfahrens auf im Entstehen begriffenen, sich rasch entwickelnden Technologiemarkten, auf denen es wohl eine bessere Lösung bietet als das langwierige Standardverfahren, das zu einem Verbot, einer Geldbuße oder sogar zur Einstellung des Falls nach einer langwierigen Untersuchung führt. Bei derart komplexen und sich rasch entwickelnden Märkten dürfte es schwierig sein, eine Zuwiderhandlung nachzuweisen, und das mutmaßliche missbräuchliche Verhalten wird unter Umständen nicht korrigiert (Rodger und MacCulloch, 2015). Dagegen wies die OECD (2016) darauf hin, dass *die begrenzte Rechtssicherheit und die fehlende gerichtliche Kontrolle Unternehmen die erforderliche Orientierung dahingehend vorenthalten können, wie das Wettbewerbsrecht anzuwenden ist, was insbesondere dann gilt, wenn Beschlüsse über Verpflichtungszusagen in Rechtsgebieten, die noch nicht geregelt sind, oder in hochdynamischen Sektoren, in denen es den Unternehmen unter Umständen schwerfällt, legales von illegalem Vorgehen zu unterscheiden, gefasst werden.*

Wirtschaftswissenschaftler machen ferner geltend, dass Verpflichtungen das Funktionieren des Marktes effizienter als Verbote korrigieren könnten, dass sie jedoch in den meisten Fällen keine starke abschreckende Wirkung hätten. Sie sind ein Kompromiss zwischen der raschen Wiederherstellung des Wettbewerbs und der Abschreckung von ähnlichen Praktiken in der Zukunft. Die vereinbarten Korrekturmaßnahmen verursachen in den betreffenden Unternehmen häufig hohe Kosten. Darüber hinaus gibt es Anzeichen für negative Auswirkungen der wettbewerbsrechtlichen Untersuchungen auf die Börsenwerte der Unternehmen, und zwar unabhängig davon, ob eine Geldbuße verhängt wird oder nicht. Einige der vorgeschlagenen Verbesserungen des Verpflichtungsverfahrens umfassen proaktivere Abhilfemaßnahmen wie die Öffnung des Marktes, um den Markteintritt neuer Wettbewerber zu begünstigen und den Wettbewerb zu stärken. Dies wurde in der Vergangenheit dadurch erreicht, dass das etablierte Unternehmen angewiesen wurde, erhebliche Vermögenswerte zu veräußern, um eine weitere Kapazitätssteigerung zu verhindern und neue Investitionen von Wettbewerbern zu erleichtern.⁴⁷

⁴⁶ Beschlüsse über Verpflichtungszusagen sind durchschnittlich 21 Seiten lang, Verbotsbeschlüsse umfassen [hingegen](#) durchschnittlich 160 Seiten.

⁴⁷ Vgl. etwa die [Rechtssache E.ON](#) von 2010.

Einige Wirtschaftswissenschaftler weisen darauf hin, dass widersprüchliche Anreize bei der Diskussion über Verpflichtungen diese ineffizient machen könnten: Das Unternehmen ist bestrebt, so wenig⁴⁸ Verpflichtungen wie möglich anzubieten, Dritte werden sich bemühen, ein möglichst breites Spektrum an Verpflichtungen zu sichern, und die Kommission kann Verpflichtungen in größerem Umfang heranziehen, als dies zur Wiederherstellung eines effizienten Wettbewerbs auf dem Markt unbedingt erforderlich wäre. Ein Ausgleich der gegenläufigen Interessen Dritter und der untersuchten Unternehmen kann in dem Verfahren zwar bis zu einem gewissen Grad im Rahmen des Markttests erzielt werden, viele Kommentatoren führen aber an, dass die Rolle der Kommission kaum kontrolliert wird. Dies ist auf ihren umfangreichen Ermessensspielraum zurückzuführen, der in der Rechtssache *Alrosa* bestätigt wurde. Es bleibt abzuwarten, ob ein größerer Ermessensspielraum die Politik auf alternative Ziele (d. h. eine Lenkung der Fälle in Richtung einer Verpflichtungslösung, damit das Risiko einer späteren gerichtlichen Überprüfung vermieden wird) ausrichten wird.

6.4. Fusionskontrolle

Einige Wirtschaftswissenschaftler vertreten die Auffassung, dass die Kommission zu wenige Zusammenschlüsse blockiert und stattdessen Abhilfemaßnahmen auferlegt, die den Wettbewerb nach dem Zusammenschluss häufig nicht wirksam sichern. Es hat sich herausgestellt, dass Abhilfemaßnahmen zudem nicht funktionieren, wenn die Marktstruktur vor dem Zusammenschluss nicht wettbewerbsorientiert war. Hingegen wird angeführt, dass die Politik häufig nicht ausreichend durchgesetzt wird, da es bestimmte Arten potenziell wettbewerbswidriger Zusammenschlüsse gibt, die eingehender geprüft werden müssen, wobei die Kommission in Bezug auf die Beweislast in einer unvorteilhaften Lage ist (Motta und Peits, 2019).

Andererseits wird bei Fusionskontrollentscheidungen davon ausgegangen, dass sie ein deutliches Signal an Unternehmen senden, die eine Fusion ins Auge fassen. Diese Unternehmen ändern ihren Vorschlag häufig unter Vorwegnahme der Ergebnisse der Prüfung der Fusion. Einige Recherchen deuten darauf hin, dass es sich nur um den Effekt der „Spitze des Eisbergs“ handelt, wenn etwa sieben Achtel der Fusionserwägungen der Regulierungsbehörde nicht bekannt sind. Von diesen Signalen dürften positive Effekte ausgehen, wie etwa die Änderung oder Aufgabe wettbewerbswidriger Zusammenschlüsse (oder die Suche eines anderen Partners für die Fusion) vor der Benachrichtigung der Kommission. Es könnten auch negative Auswirkungen auftreten, wenn effiziente Fusionen aufgegeben oder durch die Wahl eines suboptimalen Partners weniger effizient werden.

Interessanterweise hat die Kommission in ihrer eigenen frühzeitigen Studie nachgewiesen, dass die untersuchten Unternehmen in der Regel die „bequemsten“ Abhilfemaßnahmen anbieten, damit der Zusammenschluss genehmigt wird. Insbesondere wurden die Abhilfemaßnahmen für die Veräußerung von Vermögenswerten häufig zu eng gefasst, da sie so konzipiert wurden, dass wichtige Vermögenswerte nicht berücksichtigt wurden. In derselben Studie wurde auch der Schluss gezogen, dass sich viele verhaltensbezogene Abhilfemaßnahmen aufgrund ungünstiger Zugangsbedingungen für Wettbewerber (z. B. zu restriktive oder kostspielige Lizenzierungsmöglichkeiten)

⁴⁸ Der Mindestumfang der von dem Unternehmen angebotenen Zugeständnisse und ihre häufige Ineffizienz wurden in einer [Studie](#) der Kommission über Abhilfemaßnahmen bei Fusionen bestätigt.

als unwirksam erwiesen haben.⁴⁹ In der Tat machen Forscher geltend, dass die Kommission im Laufe der Jahre häufiger auf Abhilfemaßnahmen zurückgegriffen hat, die zudem immer komplizierter wurden: *Da es sich um ein komplexes und noch nicht erprobtes Verfahren handelt, bringen solche Abhilfemaßnahmen erhebliche Ungewissheit mit sich und sind deshalb unter Umständen nicht geeignet, die wettbewerbswidrigen Wirkungen des Zusammenschlusses ganz oder teilweise zu beseitigen* (Motta und Peits, 2019). Die Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht sind für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts von großer Bedeutung, da sie zur Wiederherstellung oder Erhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs dienen. Einige Forscher beklagen daher, dass nur wenig über ihre Wirksamkeit bekannt ist, und fordern eine neue Ex-post-Bewertung ihrer Umsetzung (Dumont, 2018).⁵⁰ Darüber hinaus hat das Aufkommen der Digitalwirtschaft und von Unternehmen, deren Wirtschaftsmodelle auf der Erhebung großer Datenmengen basieren, dazu geführt, dass auch bei der Bewertung von Fusionen die Zugrundelegung von nicht monetären Kriterien gefordert wird. Auf diese Weise könnte der einer Fusion innewohnende Wert, der derzeit nicht von den Regulierungsbehörden erfasst wird, effektiv ermittelt werden.

Interessanterweise finden einige Studien Hinweise auf eine verstärkte Fusionstätigkeit im Anschluss an Kartellzusammenbrüche (Hüschelrath und Smuda, 2013). Diese Feststellungen lassen darauf schließen, dass Zusammenschlüsse eine „zweitbeste“ Alternative zu Kartellen sein könnten und dass die Kommission bei der Beurteilung des Zusammenschlusses aus der Berücksichtigung früherer Absprachen auf einem bestimmten Markt Nutzen ziehen würde. Dies könnte dazu beitragen, Fälle abzustellen, in denen eine Fusion als Alternative zur Marktbeherrschung genutzt wird. Auf der anderen Seite kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Zunahme der Fusionsaktivitäten nach der Zerschlagung eines Kartells Teil der Umstellung von einer ineffizienten Kartellmarktstruktur auf eine effiziente Wettbewerbsmarktstruktur ist.

Die EU-Fusionskontrolle kann die Kosten für die Verbraucher senken. Sie kann die Zahl der Unternehmen, die die Märkte in hohem Maße dominieren, verringern oder unerwünschte Folgen von Fusionen durch Abhilfemaßnahmen angehen. Im Jahr 2019 wies die Kommission darauf hin, dass die Verbraucher aufgrund ihrer Fusionskontrollentscheidungen in den letzten Jahren durchschnittlich 5 bis 8,5 Mrd. EUR pro Jahr eingespart haben.

Auch wenn die Fusionskontrolle mitunter kritisiert wird, weil sie die Bildung europäischer Champions behindert, gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Kommission der Bildung großer europäischer Unternehmen oft nicht im Wege steht und sich manchmal sogar für solche Transaktionen ausspricht. Allerdings ist die Kommission eher vorsichtig mit Blick auf nationale Präferenzen, die von den Mitgliedstaaten bei Fusionen geltend gemacht werden. Im Dezember 2018 kündigten 18 Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen Erklärung ihre Unterstützung für die Prüfung von *Anpassungen der europäischen Wettbewerbspolitik an, damit europäische Akteure internationalen Maßstabs entstehen können*.⁵¹ Das Argument dafür, die Bildung großer Konzerne zu unterstützen, besteht darin, dass sie ohne Größenvorteile nicht in der Lage sind, weltweit Märkte

⁴⁹ Die Kommission kann anstelle der Veräußerung eine Lizenzvereinbarung als Abhilfemaßnahme akzeptieren, um laufende Forschungstätigkeiten nicht zu behindern. Eine solche Lizenzierung würde Wettbewerbern des fusionierten Unternehmens den Zugang zu Technologie gewähren.

⁵⁰ 2005 wurde eine solche [Studie](#) für Fusionen durchgeführt.

⁵¹ „Friends of Industry: [Gemeinsame Erklärung](#) vom Dezember 2018 von Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, der Slowakei, Spanien, Tschechien und Ungarn.

zu erobern und global wettbewerbsfähig zu werden. Die Marktkonzentration kann jedoch die Preise in der EU erhöhen.

Das jüngste Verbot der Fusion von Siemens und Alstom ließ die Debatte über dieses Thema erneut aufflammen. Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands unterstützten den Zusammenschluss, und die Entscheidung war ein *massiver Rückschlag gegen die Wettbewerbspolitik der EU*.⁵² Nach dem Beschluss legten Minister der beiden Länder ein gemeinsames Manifest vor, in dem sie vorschlugen, Änderungen der Wettbewerbspolitik zu prüfen.⁵³ Zu diesen Vorschlägen gehören die Erhöhung der staatlichen Kontrolle und der Subventionen im Rahmen der Fusionskontrolle, die Aktualisierung der Fusionsleitlinien im Sinne einer Erhöhung der Flexibilität für die Kommission und der Berücksichtigung des globalen und künftigen Wettbewerbs, die Klärung und Ausweitung des Anwendungsbereichs der Leitlinien für staatliche Beihilfen sowie die Frage, ob der Rat Rechtsbehelfe einlegen und letztlich Entscheidungen der Kommission aufheben kann.

Als Reaktion hat das Europäische Zentrum für politische Strategie vor den Gefahren einer Verschlechterung der Wettbewerbspolitik und der Schwächung der EU-Wirtschaft gewarnt, falls die vorgeschlagenen Änderungen in der EU in Rechtsvorschriften gegossen werden. Es hat sich gegen die Lockerung der Fusionskontrollvorschriften und gegen die Möglichkeit für den Rat, Entscheidungen der Kommission aufzuheben, ausgesprochen, da dies die Gefahr bergen würde, dass wettbewerbsfeindliche Transaktionen genehmigt werden, und zu einer *Abwärtsspirale wirtschaftlicher Ineffizienz und politischer Willkür* führen würde. Heim und Middes (2019) fügten hinzu, dass die Festlegung klarer und verlässlicher Kriterien, auf die sich die Politik der „europäischen Champions“ stützen könne, mit Schwierigkeiten verbunden sei. Die Tatsache, dass es keine ordnungsgemäße Definition gibt, dürfte tatsächlich zu Missbrauch und willkürlichen Entscheidungen führen. In einem anderen Papier konzentriert sich Bruegel auf die Sichtweise von Wirtschaftswissenschaftlern, die eher dagegen sind, den Mitgliedstaaten mehr Mitspracherecht bei der Wettbewerbspolitik einzuräumen.⁵⁴ Diese Debatte wird in den nächsten Jahren weitergeführt werden.

7. Beurteilung der EU-Wettbewerbspolitik

7.1. Wirksamkeit der EU-Wettbewerbspolitik

Im vorangegangenen Kapitel wurden einige Ansichten über die Wirksamkeit der wettbewerbspolitischen Instrumente im Hinblick auf die Abschreckung von Kartellen und wettbewerbswidrigem Verhalten dargelegt. Für eine umfassendere Analyse ergeben sich aus empirischen Untersuchungen viele Möglichkeiten zur Bewertung der Wirksamkeit der Wettbewerbspolitik. Die politische Bewertung ist jedoch eine komplexe und problematische Angelegenheit mit zahlreichen unterschiedlichen Ansätzen.

Für seinen jährlichen Bericht über die globale Wettbewerbsfähigkeit (Global Competitiveness Report) stuft das Weltwirtschaftsforum die Wirksamkeit der Wettbewerbspolitik auf einer Skala von 1 (die Wettbewerbspolitik gilt als lax und nicht wirksam bei der Förderung des Wettbewerbs) und

⁵² Europäisches Zentrum für politische Strategie: [EU industrial policy after Siemens-Alstom](#), 2019.

⁵³ [Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century](#), Februar 2019.

⁵⁴ Weitere Kommentare zu den vorgeschlagenen Änderungen der Wettbewerbspolitik sind z. B. in folgenden Online-Artikeln der Denkfabrik [Bruegel](#), des [Europäischen Zentrums für internationale Wirtschaftspolitik](#), von [Open Europe](#) und vom [Peterson Institute for International Economics](#) zu finden.

7 (die Wettbewerbspolitik ist äußerst wirksam) ein. Der Bericht deckt 137 Staaten ab. Im Bericht 2017-2018 liegen zwölf EU-Mitgliedstaaten auf den ersten 21 Plätzen in der Weltrangliste⁵⁵ und weitere sechs befinden sich auf den ersten 49 Plätzen, mit Werten von 4 oder darüber. (Finnland nimmt den ersten Platz auf der Rangliste ein.) Im Hinblick auf die Marktbeherrschung (1: von wenigen Konzernen dominiert, 7: auf viele Unternehmen aufgeteilt) liegen 20 Mitgliedstaaten mit Werten über 4 auf den ersten 44 Plätzen.⁵⁶ Obwohl dies auf eine relativ robuste wettbewerbsfördernde Politik in der EU hindeutet, weist der Index Schwachstellen auf und ist eher vereinfachend: Er unterscheidet beispielsweise nicht zwischen den Auswirkungen der nationalen und der europäischen Wettbewerbspolitik.

Eine wichtige Studie auf der Grundlage von Daten aus 102 Ländern lässt darauf schließen, dass die EU mit Blick auf den Geltungsbereich über das robusteste Wettbewerbsrecht weltweit verfügt (Hylton und Deng, 2007). In derselben Studie wird festgestellt, dass die umfassendsten nationalen Wettbewerbsvorschriften in der Regel auch in der EU gelten. Außerdem weist sie darauf hin, dass die EU-Regelung den umfassendsten Anwendungsbereich hat, wenn es gilt, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, Fusionen, restriktive Handelspraktiken und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen als unrechtmäßig einzustufen („Engmaschigkeit“). Folglich kommt die Studie zu dem Schluss, dass Unternehmen in der EU am stärksten dem Risiko wettbewerbsrechtlicher Einschränkungen ausgesetzt sind. In Bezug auf die Vielfalt der Sanktionsmöglichkeiten, die einer Wettbewerbsbehörde zur Verfügung stehen, liegt die EU jedoch weit hinter den USA zurück, was vor allem daran liegt, dass in der EU keine Haftstrafen vorgesehen sind. Es überrascht nicht, dass empirische Studien bestätigen, dass die Schwere der im nationalen Recht vorgesehenen Sanktionen und Schäden in Zusammenspiel mit dem Umfang der Befugnisse der Wettbewerbsbehörde während der Untersuchung die wichtigste Rolle bei der Förderung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen spielt.

Die von der Kommission im Jahr 2015 durchgeführte empirische Untersuchung der mikroökonomischen Auswirkungen der Wettbewerbspolitik hat gezeigt, dass die abschreckende Wirkung der Fusionskontrolle und der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts die Kosten für die Aufrechterhaltung einer wirksamen Wettbewerbspolitik erheblich übersteigt. Es hat sich zudem herausgestellt, dass eine solide Durchsetzung der Kartellpolitik zu einer Senkung überhöhter Preise beigetragen hat.

Aus früheren Studien ging hervor, dass die EU-Wettbewerbspolitik die Wettbewerbsintensität offenbar erhöht. Die Steigerung der Wirksamkeit der Politik (durch bessere Gestaltung, Umsetzung und Durchsetzung) kann auch dazu beitragen, die Ausübung von Marktmacht einzuschränken und die Preis-Kosten-Marge auf den einzelnen Märkten zu senken. Darüber hinaus wird die Wirksamkeit der Politik durch neuere empirische Untersuchungen gestützt, die zeigen, dass die US-amerikanischen Märkte bis in die 1990er-Jahre wettbewerbsorientierter waren als die europäischen Märkte. Heute weisen letztere eine weniger ausgeprägte Konzentration, geringere Überschüsse und niedrigere regulatorische Zutrittsschranken auf. Dies dürfte im unterschiedlichen Aufbau der Wettbewerbssysteme auf den beiden Kontinenten begründet sein. Eine gemeinsame Regulierungsbehörde, die von verschiedenen Ländern eingerichtet wurde, ist unabhängiger und wettbewerbsfreundlicher als die nationalen Regulierungsbehörden, die sie ersetzt. Somit sind die EU-Organe unabhängiger als ihre amerikanischen Entsprechungen und stärken die wettbewerbsfördernden

⁵⁵ Finnland, die Niederlande, Schweden, Deutschland, Dänemark, das Vereinigte Königreich, Luxemburg, Belgien, Irland, Österreich, Frankreich und Estland. Malta, Irland, Österreich, Zypern und Estland.

⁵⁶ Außerdem geht aus dem [Bericht](#) von 2018 hervor, dass die Punktzahlen für den Wettbewerb bei Netzdiensten im Allgemeinen niedriger sind.

Maßnahmen entschiedener als ein einzelnes Land. Insbesondere Länder mit schwachen Institutionen profitieren in hohem Maße von der Übertragung der Befugnisse für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf EU-Ebene. Die Ausgaben für Politik und Lobbyarbeit erhöhten sich in den USA stärker als in der EU; dies erklärt den stärkeren Anstieg von Konzentration und Marktmacht in den USA (Gutierrez und Philippon, 2018). Diese Umkehr mit Blick auf die Stärke des Wettbewerbsrechts wird auch durch jüngste Analysen bestätigt, die einen starken Anstieg der Gewinnspannen in den USA, nicht jedoch in der EU belegen. Zudem war der Preisanstieg in den USA zwischen 2000 und 2015 um 15 % höher als in der EU, während die Löhne in den USA nur um 7 % mehr anstiegen als in der EU. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anstieg der Kaufkraft der europäischen Verbraucher um 8 % (Jean Perrot und Philippon, 2019). Der Rückgang des Wettbewerbs in den USA zeigt sich auch darin, dass es anders als in Europa zu einer erheblichen Umschichtung von Ressourcen von Unternehmen mit niedrigen Handelsspannen auf Unternehmen mit hohen Handelsspannen kam.⁵⁷

2019 haben Forscher der EZB die Marktmacht und die Wettbewerbsintensität im Euro-Währungsgebiet analysiert. Sie gelangten zu dem Schluss, dass die Konzentrationsverhältnisse in den letzten zehn Jahren weitgehend unverändert geblieben sind, mit Ausnahme des verarbeitenden Gewerbes, das sich durch vergleichsweise höhere Konzentrationen auszeichnet als andere Branchen. Zudem sind die Handelsspannen im Euro-Währungsgebiet insgesamt relativ stabil, auch wenn sie seit den späten 1990er- bzw. den frühen 2000er-Jahren leicht zurückgehen, was in erster Linie dem verarbeitenden Gewerbe geschuldet ist. In dem Papier wurde der Schluss gezogen, dass *ein relativ robuster wettbewerbsrechtlicher Rahmen auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets insgesamt offensichtlich von Nutzen sei*.⁵⁸

Alternativ ergibt eine Analyse aus dem Jahr 2019, dass der Marktwettbewerb in Europa seit der Krise rückläufig ist. Dies zeige sich anhand der steigenden Marktkonzentration in den meisten Mitgliedstaaten, der rückläufigen Abwanderung von Unternehmen und der hohen Marktmacht.⁵⁹ Einige Märkte wie Tourismus sowie Rechts- und Rechnungsführungsdienstleistungen haben in den Mitgliedstaaten mit die höchsten Margen, während die Automobilindustrie, die chemische Industrie und das Baugewerbe das rascheste Wachstum bei den Aufschlägen aufweisen. Gleichzeitig bleiben Neueinsteiger aufgrund der hohen Fixkosten für Kapitalinvestitionen oder für die Einhaltung von Rechtsvorschriften vom Markt weg. Die restriktive Regulierung wirkt häufig tatsächlich als Eintrittshindernis. Daher sind die europäischen Märkte nicht so offen für Wettbewerb wie häufig behauptet (Guinea und Erixon, 2019).

Es gibt wohl auch Zusammenhänge zwischen der Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts, dem Pro-Kopf-Einkommen und der Politikgestaltung auf supranationaler Ebene, was auf eine Steigerung der Wirksamkeit in den neuen Mitgliedstaaten nach ihrem Beitritt zur EU hindeutet. Die Wirksamkeit der Politik wird dadurch bestimmt, dass bei der Feststellung von Marktbeherrschung und missbräuchlichen Praktiken ein ökonomisches Konzept und eine ökonomische Analyse herangezogen werden, die sich auf Ziele mit Blick auf das Wohlergehen und Effizienz konzentrieren und formelle Modelle zum Nachweis der Verwirklichung dieser Ziele verwenden. Ein solcher ökonomiebasierter Ansatz ist eines der Kernkonzepte der Wettbewerbspolitik der EU; seine Bedeutung hat in den letzten

⁵⁷ Weitere Einzelheiten sind dem [Papier](#) von Diez, Fan und Villegaz-Sanchez über den Rückgang des globalen Wettbewerbs (2019) zu entnehmen.

⁵⁸ Vgl. Cavalleri, Eliet, McAdam, Petroulakis, Soares, Vansteenkiste: [Concentration, market power and dynamism in the euro area](#), Working Paper Series Nr. 2253, März 2019.

⁵⁹ Der Begriff „Abwanderung“ bezeichnet die Zahl der Unternehmen, die sich vom Markt zurückziehen. Er kann auch die Zahl der Verbraucher bezeichnen, die sich vom Unternehmen abwenden.

Jahrzehnten stetig zugenommen (Zalewska-Głogowska, 2017). Auf diese Weise wurden wohl auch die Standards der Beschlussfassung durch die Kommission verbessert. Andererseits lässt der Schwerpunkt auf der strikten ökonomischen Analyse vermuten, dass sich die wettbewerbspolitischen Ziele der EU auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz und die Förderung des Verbraucherwohls beschränken. Dennoch spielen nicht effizienzorientierte Ziele wie der Schutz von KMU, die Vollendung des Binnenmarktes und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der EU in der Praxis offensichtlich nach wie vor eine wichtige Rolle und offenbaren einen Rahmen für die EU-Wettbewerbspolitik, der stärker auf pluralistische Ziele ausgerichtet ist (Van Rompuy, 2012).

Es liegen kaum vergleichende Angaben zur Wirksamkeit verschiedener Wettbewerbsbehörden vor. In der „Global Competition Review“ wurde die GD Wettbewerb zusammen mit den US-Behörden als „hervorragende globale Vollstreckungsbehörde“ eingestuft, wobei der hohe Gesamtwert der gegen Kartelle verhängten Geldbußen und die Google-Untersuchung als wichtigste Erfolge genannt wurden.⁶⁰ Ein Buch, in dem die internationale Dimension der EU-Wettbewerbspolitik untersucht wird, kommt zu dem Schluss, dass diese nach und nach eine weltweite Führungsrolle in der Regulierung eingenommen hat (Damro und Guay, 2016).

7.2. EU-Wettbewerbspolitik und Wachstum

Der Großteil der ökonomischen Forschung deutet darauf hin, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Marktwettbewerb und Wirtschaftswachstum besteht. Im Jahr 2011 bestätigten OECD-Studien einen kausalen Zusammenhang zwischen einer robusten Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und langfristigem Wirtschaftswachstum, wobei festgestellt wurde, dass institutionelle Strukturen und kartellrechtliche Aktivitäten eine wichtigere Rolle als die Fusionskontrolle spielen. Empirische Daten zeigen, dass auch bestimmte Elemente eines verstärkten Wettbewerbs wie offene Märkte, Wettbewerber aus dem Ausland und neue Marktteilnehmer zur Förderung von Wachstum und/oder Produktivität in der Wirtschaft beitragen.⁶¹ Darüber hinaus hat die OECD im Jahr 2014 die vorliegenden Erkenntnisse analysiert und ist zu dem Schluss gelangt, dass eine stärkere Wettbewerbspolitik und robustere Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu mehr Wettbewerb auf den Märkten führen, was wiederum ein schnelleres Produktivitätswachstum bewirkt, das unmittelbar mit dem Wirtschaftswachstum verknüpft ist. Das Produktivitätswachstum wird dadurch positiv beeinflusst, dass nur die effizientesten Unternehmen auf dem Markt bleiben, sowie durch starke Anreize für das Management, die Wettbewerber zu überflügeln (Marinello, 2014).

Wichtig ist, dass in manchen Papieren die positiven makroökonomischen und umverteilenden Wirkungen der EU-Wettbewerbspolitik unterstützt werden. Die Maßnahmen der Wettbewerbsbehörden stärken den Wettbewerb auf dem Markt, der die Gewinnspannen (oder Aufschläge) und das Preisniveau verringert. Dies trägt zu einer geringeren Inflation bei, wobei die niedrigeren Preise gleichzeitig die Verbrauchernachfrage anheben. Um dieser Nachfrage gerecht zu werden, investieren Unternehmen in Produktionskapazitäten und bessere Technologien, was ihre Produktivität erhöht. Außerdem werden mehr Arbeitnehmer eingestellt, wodurch die Beschäftigung steigt und die Nachfrage weiter angekurbelt wird. Die negativen Auswirkungen der Rentabilitätseinbußen aufgrund von niedrigeren Aufschlägen werden durch die positive Wirkung einer stärkeren Nachfrage mehr als ausgeglichen. All dies hat eine Steigerung des BIP zur Folge. Die Entscheidungen

⁶⁰ Weitere Informationen zum Fall Google vgl. C. Karakas: [Google antitrust proceedings: Digital business and competition](#), EPRS (2015).

⁶¹ Für einen Überblick vgl. die [Studie](#) des Europäischen Parlaments mit dem Titel „The Contribution of Competition Policy to Growth and the EU 2020 strategy“.

der Kommission über Kartelle und Zusammenschlüsse wirken sich abschreckend aus (weniger Kartelle oder marktbeherrschende Unternehmen führen zu niedrigeren Preisen). Nach Schätzungen der Auswirkungen dieser die Aufschläge betreffenden Schocks auf das BIP der EU steigt dieses nach fünf Jahren um 0,4 % und langfristig um 0,9 %. Die Beschäftigung nimmt um 0,3 % (650 000 zusätzliche Arbeitsplätze) zu. Darüber hinaus zeigt das Modell, dass der Anstieg des Konsums bei ärmeren Haushalten nach fünf Jahren im Verhältnis viermal so hoch ist als bei wohlhabenderen Haushalten, was ein Argument für die positiven Umverteilungseffekte der EU-Wettbewerbspolitik ist, die den ärmsten Gesellschaftsschichten zugutekommt. Ebenso bestätigt die Weltbank-Studie von 2017 die erheblichen Auswirkungen der EU-Wettbewerbspolitik auf das BIP-Wachstum und ihren signifikanten Umverteilungseffekt – wettbewerbspolitische Maßnahmen führen zu niedrigeren Preisen und einer größeren Menge und Vielfalt an Produkten, wovon die ärmsten Haushalte am stärksten profitieren.⁶²

Die Kommission analysierte die makroökonomischen Auswirkungen der Wettbewerbspolitik im Jahr 2015 und gelangte zu dem Schluss, dass sich diese förderlich auf das Wachstum auswirkt, und zwar insbesondere aufgrund ihrer positiven Wirkung auf Aufschläge, Unternehmensdynamik, Innovation und Produktivität. In einer älteren, vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie wurde ebenso festgestellt, dass die Kartellpolitik, die Fusionskontrolle, die Beihilfenkontrolle und die Liberalisierung (sowie deren Anwendung in branchenspezifischen Maßnahmen) erheblich zum Wirtschaftswachstum in Europa beigetragen haben. Es wurden zehn Fälle aus sieben Industriezweigen analysiert; bei allen gab es Hinweise auf einen kausalen Zusammenhang zwischen der EU-Wettbewerbspolitik und dem Wachstum.

8. Wettbewerbspolitik im digitalen Zeitalter

Es herrscht immer mehr Konsens unter den Beobachtern, dass die EU die Aufgabe, die Wettbewerbsvorschriften global durchzusetzen, in der digitalen Wirtschaft bereits wahrnimmt. Ezrachi (2019) macht geltend, dass die Ziele, die der Wettbewerbspolitik zugrunde liegen, nur in der EU so vielseitig sind und die erforderliche Flexibilität bieten, um der Fülle an Herausforderungen gerecht zu werden, die die digitale Wirtschaft aufwirft.⁶³ Shapiro (2019) geht davon aus, dass die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in den Vereinigten Staaten aufgrund einer Reihe von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs schwächer ist als in der EU, und empfiehlt seinen Lesern, *sich mit Blick auf die Maßnahmen an Brüssel zu orientieren*.⁶⁴ Seit über einem Jahrzehnt befasst sich die Kommission mit zahlreichen diesbezüglichen Fällen, wobei die Untersuchungen von Google und Microsoft wohl am öffentlichkeitswirksamsten waren. Darüber hinaus hat sie auf der Grundlage von Daten aus fast 2 000 europäischen Unternehmen eine Untersuchung zu den Märkten für den elektronischen Handel in der EU angefertigt. Im April 2019 wurde der Bericht von drei Sonderberatern veröffentlicht, in dem es um die Frage ging, wie die Wettbewerbspolitik der EU die digitalen Herausforderungen angehen sollte. In dem Bericht werden viele Bedenken, die bereits in die politischen Beratungen einfließen, erörtert, ein wichtiger Beitrag zu den laufenden

⁶² Für weitere Angaben vgl. Ilzkovitz und Dierx (2016 und 2017) und die Studie der [Weltbank](#) mit dem Titel „Distributional Macroeconomic Effects of the European Union Competition Policy: A General Equilibrium Analysis“.

⁶³ In seiner [Analyse](#) kommen folgende Punkte zur Sprache: der Schutz des Wohls und des Wohlergehens der Verbraucher, die Interessen von Wettbewerbern und Verbrauchern, die effiziente Zuweisung von Ressourcen, die Marktstruktur, unverzerrter Wettbewerb und die Förderung der Integration des europäischen Marktes.

⁶⁴ Vgl. den [Bericht](#) mit dem Titel „Protecting Competition in the American Economy: Merger Control, Tech Titans, Labor Markets“.

Überlegungen der Kommission zu diesem Thema geleistet und umrissen, wie die Wettbewerbspolitik der EU für die Digitalbranche aussehen könnte.

Zunächst weist er darauf hin, dass die Digitalwirtschaft durch extrem hohe Skalenerträge, Vorteile aufgrund der etablierten Position (es reicht nicht aus, bessere Qualität und günstigere Preise als der etablierte Anbieter zu bieten, sondern neue Marktteilnehmer müssen die Nutzer vom Sinn eines Wechsels überzeugen) und die wachsende Bedeutung von Daten, die zu einem Wettbewerbsparameter werden, geprägt ist. Dies macht es sehr schwierig, das etablierte Unternehmen herauszufordern, das wiederum starke Anreize für wettbewerbswidriges Verhalten hat. In dem Bericht werden eine entschlossene politische Durchsetzung und Anpassungen der derzeitigen Art und Weise der Anwendung des Wettbewerbsrechts empfohlen.

Dies erfordert ein Umdenken bei manchen grundlegenden Konzepten. In dem Bericht werden Überlegungen über den Standard für das Verbraucherwohl, den Zeitrahmen auf schnelllebigen Märkten, das Beweismaß und das Verbot wettbewerbsmindernder Strategien marktbeherrschender Plattformen empfohlen, ohne dass der Verbraucherschaden genau ermittelt wird, wenn es keine eindeutigen Vorteile für die Verbraucher gibt.⁶⁵ Die Berater betonen auch, dass die Analyse auf die Erfassung der gegenseitigen Abhängigkeit der digitalen Märkte und die Ermittlung wettbewerbsfeindlicher Strategien konzentriert werden muss. Gleichzeitig sollten die konkreten Kundenbindungsstrategien von Unternehmen nicht aus dem Blick geraten. Darüber hinaus sollte bei jeder Diskussion über Marktmacht der Zugang zu den Daten, die dem mutmaßlich marktbeherrschenden Unternehmen (nicht aber seinen Wettbewerbern) zur Verfügung stehen, auch auf scheinbar fragmentierten Märkten analysiert werden. Die Durchsetzungsstellen sollten dem etablierten Unternehmen die Beweislast für die Wettbewerbsfreundlichkeit seines Geschäftsgebarens auferlegen.

In dem Bericht werden die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Online-Plattformen im Detail analysiert. Er beschreibt, wie der Wettbewerb gesichert werden kann, sodass neue Akteure in den Markt eintreten können, und erörtert Strategien, die marktbeherrschende Plattformen nutzen könnten, um die Gefahr eines Markteintritts zu verringern oder ihre Marktmacht auf verbundene Märkte auszuweiten. Darüber hinaus gibt er Empfehlungen dazu, wie auf diese Praktiken reagiert werden kann – etwa mit einer eingehenden Kontrolle beherrschender Plattformen und mit der Prüfung, ob ihre Verfahren zum Schutz von Investitionen minimal und zielgerichtet sind. Zum anderen konzentriert er sich auf den Schutz des Wettbewerbs auf einer beherrschenden Plattform, die im Wege der Festsetzung von Regeln für ihre Nutzer als Regulierer gilt und daher für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs verantwortlich ist. Praktiken wie die Übertragung der Marktmacht von einem auf einen anderen Markt oder die bevorzugte Behandlung des eigenen Produkts sollten sorgfältig geprüft werden.

Wettbewerbsprogramm 2021-2027

Das als Bestandteil des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027 vorgeschlagene Binnenmarktprogramm umfasst das neue Wettbewerbsprogramm. Mit einer vorgeschlagenen Finanzausstattung in Höhe von 140 Mio. EUR besteht das Hauptziel des Programms darin, die Kommission bei der Bewältigung neuer, von der Digitalwirtschaft ausgehender Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik der EU wie der Nutzung von Big Data und Algorithmen zu unterstützen. Sein Schwerpunkt liegt in der Entwicklung der erforderlichen IT-Instrumente und Fachkenntnisse. Darüber hinaus wird das Programm eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten und der Kommission fördern.

⁶⁵ „Beweismaß“ bezeichnet die Quantität und die Qualität der Beweise, die für den Nachweis eines Rechtsverstößes ausreichen.

Was die Daten angeht, so empfehlen die Berater ein strengeres Datenmitnahmesystem für ein beherrschendes Unternehmen, um starke Kundenbindungseffekte zu mindern. Ergänzt werden könnte dies durch strengere Regelungen für den Datenzugang in bestimmten Sektoren einschließlich der Dateninteroperabilität. Sie führen zudem aus, dass die wettbewerbswidrigen Folgen des Datenaustauschs besser erforscht werden müssen. In dem Bericht wird empfohlen, eine sorgfältige Analyse durchzuführen, wenn Wettbewerber den Zugang zu Daten eines marktbeherrschenden Unternehmens beantragen, um festzustellen, ob dieser Zugang wirklich unerlässlich ist. Wettbewerbsbehörden oder Gerichte sollten jedoch unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zu Daten und Interoperabilität verlangen können. Auch für Fälle, in denen ein beherrschendes Unternehmen verpflichtet ist, Zugang zu kontinuierlichen Daten zu gewähren, um die Interoperabilität der Daten zu gewährleisten, können Rechtsvorschriften erforderlich werden.

Schließlich geht der Bericht auf eine konkrete Art von Zusammenschlüssen ein: wenn marktbeherrschende Plattformen kleine Start-ups mit einer rasch wachsenden Nutzerbasis und einem erheblichen Wettbewerbspotenzial erwerben. In diesen Fällen greifen die Schwellenwerte der Fusionskontrollverordnung häufig nicht, weil die Start-ups noch nicht genügend Umsatz erzielen. Im Interesse der Rechtssicherheit und eines möglichst geringen Verwaltungsaufwands empfehlen die Berater zwar keine Änderung der Schwellenwerte. Sie schlagen jedoch Möglichkeiten zur Kontrolle von Fusionen vor, wenn eine beherrschende Plattform und/oder ein beherrschendes Ökosystem, die bzw. das durch hohe Marktzutrittsschranken geschützt ist, strategisch einen expandierenden Wettbewerber mit einem hohen künftigen Marktpotenzial erwirbt.

9. Ausblick

In einer sich rasant wandelnden Welt ist es unvermeidlich, dass die Wettbewerbspolitik der EU mit einer Reihe neuer Herausforderungen konfrontiert wird; gleichzeitig fungiert sie auch künftig als bewährter Hüter der Fairness auf dem Binnenmarkt. Zunächst wird wohl das neu geweckte Interesse an der Förderung der europäischen Industriepolitik erhebliche Auswirkungen nach sich ziehen. Ein wichtiges Anliegen ist die Frage, wie die europäische Industrie und die europäischen Unternehmen in einem unerbittlichen globalen Wettbewerb unterstützt werden können. Die Industrie weist darauf hin, dass der Weltmarktanteil und der Exportanteil des verarbeitenden Gewerbes in Europa aufgrund des starken Wachstums chinesischer und anderer asiatischer Hersteller rückläufig sind. Der verlorene Anteil an der industriellen Wertschöpfung liegt zwar in einer ähnlichen Höhe wie in den USA, der verlorene Anteil an industriellen Ausfuhren ist jedoch deutlich höher. Die Ansichten, wie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gesteigert werden kann, gehen auseinander. Einige Mitgliedstaaten betrachten einen verstärkten Rückgriff auf staatliche Beihilfen und eine gelockerte Fusionskontrolle – die aktive Gründung europäischer Champions – als Allheilmittel. Die Kommission bekräftigt nachdrücklich ihre seit Langem vertretene Auffassung, dass die Wettbewerbsfähigkeit verbessert wird, wenn Unternehmen in einem leistungsorientierten Wettbewerb stehen, der offen sein und zu gleichen Bedingungen erfolgen muss. Darüber hinaus erfordert die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen einen gut funktionierenden Binnenmarkt, der Unternehmen viele Möglichkeiten bietet, zu expandieren und sich zu Großkonzernen zu entwickeln. Die politische Debatte darüber, inwieweit der künftige EU-Wettbewerbsrahmen die Industrie aktiv unterstützen kann, wurde bereits neu entfacht und wird fortgesetzt. Wichtig ist, dass der Bezug zwischen Wettbewerbs- und Handelspolitik deutlicher wird. Dementsprechend dürfte sich die Politikgestaltung zunehmend auf das Erfordernis konzentrieren, die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen ausländischer staatlicher Beteiligungen und Subventionen im Binnenmarkt anzugehen und die strategischen Wertschöpfungsketten zu stärken.

Die EZB fügt hinzu, dass ein starkes Wettbewerbsrecht ein Vorteil sein wird, wenn es darum geht, Hindernisse für den Eintritt in die Märkte zu beseitigen, die europäische F&E, Hochtechnologieaktivitäten und ihre Verbreitung zu verbessern und Strukturreformen auf den Produktmärkten und die Integration von Dienstleistungen voranzutreiben. Ein wirksamer Wettbewerb ist in der Tat von grundlegender Bedeutung für die weitere Integration und Verwirklichung des Binnenmarktes. Wie im „Bericht über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln“ aus dem Jahr 2019 erwähnt, würden politische Maßnahmen, die den Wettbewerb stärken, in wichtigen Bereichen wie dem digitalen Binnenmarkt und Dienstleistungen tatsächlich einen erheblichen wirtschaftlichen Wert generieren.

Die Anwendung der Wettbewerbspolitik auf den Digitalmärkten dürfte in den kommenden Jahren ein weiteres wichtiges Thema sein. Die Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs stellt eine Herausforderung dar, wenn digitale Plattformen und große Digitalkonzerne weiter auf eine beherrschende Stellung hinarbeiten und somit eine Asymmetrie gegenüber anderen Unternehmen mit weniger Verhandlungsmacht entsteht. Grundlegende Konzepte der Wettbewerbspolitik wie die Marktdefinition, der Begriff der Marktbeherrschung und des Missbrauchs sowie wirksame Abhilfemaßnahmen müssen möglicherweise überdacht werden. Zwar handelt es sich bei dieser Anpassung der Vorschriften um ein globales Phänomen, doch ist die EU gut positioniert, um ihre Schlagkraft und ihre Führungsrolle zu nutzen, sodass sie das künftige globale System gestalten und die Diskussion anführen kann.

Die Wettbewerbspolitik muss zudem dem Wandel hinsichtlich der Art der Absprachen Rechnung tragen. Die Kommunikationsmethoden werden immer ausgefeilter, wodurch die Aufdeckung von Kartellen erschwert wird, sodass es unter Umständen einer aktiveren Überwachung bedarf. Märkte mit Echtzeit-Handelsinformationen und einer begrenzten Zahl beherrschender Akteure sowie undurchsichtige und komplexe Märkte wie Kryptowährungen werfen neue Bedenken hinsichtlich der Frage auf, ob sie Absprachen erleichtern. Auch die Rolle anderer neuer Trends, wie der Verfügbarkeit von Big Data und des Aufkommens von Preisalgorithmen, muss möglicherweise sorgfältig geprüft werden (Abrandes-Metz und Metz, 2019). Darüber hinaus kann eine zunehmend verflochtene Wirtschaft die internationale Zusammenarbeit noch wichtiger machen und die große Bedeutung der Frage hervorheben, wie die Konvergenz der externen Wettbewerbssysteme mit dem EU-Modell gesteigert werden kann.

Ferner wird die Wettbewerbspolitik auch weiterhin eine grundlegende Rolle spielen, wenn es gilt, die Vorteile der Union für die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Maßnahmen wie die Zerschlagung von Kartellen, die Bewahrung der Möglichkeiten des Markteintritts, die Gewährleistung der Fairness zwischen Unternehmen und Regierungen und die weitere Integration des Binnenmarktes werden auch künftig eine Schlüsselrolle für den Nachweis des Mehrwerts der EU spielen. 80 % der europäischen Bürger stimmen der Aussage zu, dass sich ein wirksamer Wettbewerb positiv auf sie als Verbraucher auswirkt, eine größere Auswahl an Produkten zu niedrigeren Preisen gewährleistet und Innovation und Wirtschaftswachstum in der Wirtschaft fördert. Gleichzeitig sprechen sich 60 % der EU-Bürger für einen digitalen Binnenmarkt in der EU aus. Die wirksame Durchsetzung der Wettbewerbspolitik in einem sich rasch wandelnden digitalen Umfeld, das immer mehr Aspekte des Lebens in Europa umfasst, dürfte für die Art und Weise, in der die Wirksamkeit und die Ergebnisse der Politik von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, von entscheidender Bedeutung sein. Außerdem kann die Wettbewerbspolitik zu vielen anderen grundlegenden Zielen der Union beitragen und somit hilfreich sein, wenn es gilt, die Erwartungen der Bürger mit den Maßnahmen der EU in Einklang zu bringen. Beispielsweise sind 90 % der Europäer der Ansicht, dass der Schutz der Umwelt für sie persönlich wichtig ist. Gleichzeitig macht eine

strategische Neuausrichtung der EU zur Verwirklichung einer klimaneutralen Wirtschaft wohl entsprechende Änderungen der Vorschriften für staatliche Beihilfen erforderlich.

Das wettbewerbspolitische System kann auch aufgrund politischer Entwicklungen unter Druck geraten. Forscher weisen bereits auf das Aufkommen eines „Wettbewerbs-Populismus“ hin, der die etablierten Grundlagen des Wettbewerbsrechts wie die Maximierung des Wohls der Verbraucher infrage stellt und auf eine Politisierung der Ziele der Wettbewerbspolitik abzielt. Der Populismus in Wettbewerbsfragen umfasst *sowohl die Ablehnung einer rigorosen wirtschaftlichen Analyse zugunsten einer politisch motivierten Durchsetzung des Wettbewerbsrechts als auch ein gewisses Misstrauen mit Blick auf die Rolle von Sachverständigen und unabhängigen Stellen in wettbewerbsrechtlichen Angelegenheiten* (Portuese, 2019). Hier handelt es sich um einen Bestandteil eines umfassenderen Phänomens: Durch das Aufkommen neuer politischer Kräfte werden offene Märkte und der liberale Internationalismus – die durch eine unabhängige Wettbewerbspolitik untermauert werden – eindeutig zu einem Angriffsziel. Der Rückgriff auf die Wettbewerbspolitik zum Erreichen politischer Ziele kann in einer protektionistischen Verwendung der Wettbewerbsregeln und in Beschränkungen der Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden zum Ausdruck kommen, was sich nachteilig auf das kohärente Funktionieren des Binnenmarktes auswirken kann. Diese Probleme werden verschärft durch die Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz, die in einigen Mitgliedstaaten zunehmend Anlass zur Sorge gibt (Bernatt, 2019). Da das Wettbewerbssystem in der EU stark vernetzt ist, kann es aufgrund dieser Entwicklungen unter Druck geraten. Darüber hinaus dürfte der erwartete Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU insbesondere in der Anfangsphase die Komplexität der Durchsetzung erhöhen. Auch wenn bestimmte Verfahren der Wettbewerbsbehörden parallel durchgeführt werden (z. B. bei der Fusionskontrolle), werden die Unternehmen nicht mehr in den Genuss einer einzigen Anlaufstelle kommen.

In Anbetracht dieser Herausforderungen wird die Wettbewerbspolitik eine wichtige Rolle für die Aufrechterhaltung eines regelbasierten Systems in der EU und rund um den Globus spielen. Das System, in dem Entscheidungen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften und ökonomischen Fakten getroffen werden und vor unparteiischen Gerichten angefochten werden können, wird zwar in jüngster Zeit infrage gestellt, ist aber für das Funktionieren der Union von grundlegender Bedeutung, und die Wettbewerbspolitik ist eines seiner am besten wahrnehmbaren Symbole. Wichtig ist, dass eine faire Wettbewerbspolitik dazu beiträgt, demokratische Werte – wie Teilhabe, Rechenschaftspflicht, Chancengleichheit und gleiche Regeln für alle – in die Marktwirtschaft einfließen zu lassen (OECD, 2017). Da die Wettbewerbspolitik dazu beiträgt, den demokratischen Charakter der ökonomischen Prozesse zu fördern – und dadurch einen Beitrag zur Demokratie generell leistet –, spielt sie in diesem Zusammenhang in Zeiten, die sicherlich stürmisch sein werden, wohl eine wichtigere Rolle als jemals zuvor.

10. Hauptquellen

- Abrantes-Metz, R. und Metz, A. (2019): [The Future of Cartel Deterrence and Detection](#), Competition Policy International Antitrust Chronicle, Januar 2019.
- Bernatt, M. (2019): [Illiberal Populism: Competition Law at Risk?](#).
- Damro, C. und Guay, T. (2016): European Competition Policy and Globalization, Palgrave Macmillan.
- Dumont, B. (2018): [Challenges ahead for EU Competition Law](#), College of Europe Newsletter, Ausgabe 4.
- Ezrachi, A. (2018): EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases, Hart Publishing.
- Europäische Kommission (2017): [Wettbewerb. Damit der Markt funktioniert](#).
- Europäische Kommission (2019): [Competition policy for the digital era](#).
- Europäischer Rechnungshof (2018): [Enforcement of EU competition policy](#), Hintergrundpapier.
- Fox, E. und Gerard, D. (2017): EU Competition Law. Cases, Texts and Context, Edward Elgar Publishing.
- Guinea, O. und Erikson, F. (2019): [Standing Up for Competition: Market Concentration, Regulation, and Europe's Quest for a New Industrial Policy](#), ECIPE Occasional Papers.
- Gutierrez, G. und Philippon, T. (2018): „How EU Markets Became More Competitive Than US Markets: A Study of Institutional Drift“, NBER Arbeitspapier 24700.
- Hylton, K. und Deng, F. (2007): „Antitrust around the world: an empirical analysis of the scope of competition laws and their effects“, Boston University School of Law Working Paper.
- Jean, S., Perrot, A. und Philippon, T. (2019): [EU competition policy should not be sacrificed but trade policy should be strengthened](#), VOX CEPR Policy Portal.
- Jones, A. und Sufrin, B. (2016): *EU competition law*, 6. Auflage, Oxford University Press.
- Mariniello, M. (2014): „Commitments or prohibition? The EU antitrust dilemma“, [Bruegel Policy Brief](#).
- Mariniello, M. (2014): „Do European Union fines deter price fixing?“, Bruegel, Brüssel.
- Mastroianni, R. und Arena, A. (2017): *60 years of EU Competition Law*, Editoriale Scientifica, Neapel.
- Motta, M. und Peitz, M. (2019): [Challenges for EU Merger Control](#), Discussion Paper Series.
- OECD (2016): Commitment Decisions in Antitrust Cases.
- OECD (2018): [Competition and Democracy](#), Globales Wettbewerbsforum.
- Papadopolous, A. (2010): „The International Dimension of EU Competition Law and Policy“, Cambridge University Press, Cambridge.
- Portuese, A. (2019): [Antitrust Populism: Towards a Taxonomy](#).
- Papanikolaus, A. (2019): [Leniency will remain an essential part of the EU's cartel enforcement toolkit](#), Competition Policy International Chronicle, Januar 2019.
- Rodger, B. und MacCulloch, A. (2015): *Competition Law and Policy in the EU and UK*, Routledge.

Van Rompuy, B. (2012): „Economic Efficiency: The Sole Concern of Modern Antitrust Policy? Non-efficiency Considerations under Article 101 TFEU“, Wolters Kluwer Law and Business, New York.

Vogel, L.: European Competition Law, LawLex Bruylant, 2015.

Wils, W. (2015): [Ten Years of Commitment Decisions Under Article 9 of Regulation 1/2003: Too Much of a Good Thing?](#) Papier für die 6. internationale Konferenz des Concurrences Journal.

Ysewyn, J. und Kahmann, S. (2018): [The decline and fall of the leniency programme in Europe](#), Concurrences I- 2018.

Zalewska-Głogowska, M. (2017): The More Economic Approach under Article 102 TFEU, Nomos.

Es hat sich herausgestellt, dass die Wettbewerbspolitik einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum in der EU leistet, wobei die EU über eines der robustesten wettbewerbspolitischen Regelwerke weltweit verfügt. Die europäische Wettbewerbspolitik erstreckt sich auf viele Bereiche, nicht zuletzt kartellrechtliche Maßnahmen, Fusionskontrolle und staatliche Beihilfen. Sie wird von der Europäischen Kommission durchgesetzt, deren Entscheidungen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union angefochten werden können. Zu den Entwicklungen in der Wettbewerbspolitik in jüngster Zeit zählen die Regelung über kartellrechtliche Schadensersatzklagen und der Rahmen zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten. Folgende Themen werden in diesem Papier erörtert: die Rolle der Wettbewerbspolitik im digitalen Zeitalter, die Fusionskontrolle, Instrumente wie das Kronzeugenprogramm, Verpflichtungen und Vergleiche sowie die potenziellen Auswirkungen der aktuellen politischen Entwicklungen.

Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.



PE 642.209
ISBN: 978-92-846-5931-9
doi:10.2861/577278