

# **Konvergenz kartellrechtlicher Normen und deren Anwendung auf globale Sachverhalte**

**Dr. Alexander Schaub**

**Generaldirektor  
Generaldirektion Wettbewerb  
Europäische Kommission**

## **A. Einleitung**

Das Thema bringt für die Akteure des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik keine wirklich neue Fragestellung. Das Nebeneinander unterschiedlicher Wettbewerbsregeln, sowohl innerhalb der Europäischen Gemeinschaft als auch im weltweiten Rahmen, besteht schon seit langem. Wenn auf einen Sachverhalt mehrere Rechtsordnungen anwendbar sind, entstehen daraus unweigerlich Risiken des Konflikts und widersprüchlicher Entscheidungen. Mit dieser Situation ist die Kommission besonders vertraut, da sie auf Transaktionen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen sozusagen spezialisiert ist.

Allerdings hat das Thema der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf globale Sachverhalte eine dramatisch zunehmende Aktualität gewonnen. Wir erleben eine grundlegende und immer schnellere Veränderung des wirtschaftlichen Umfelds, in dem weltweit Wettbewerbspolitik vollzogen wird.

- Wir beobachten zum einen die beeindruckende Ausbreitung marktwirtschaftlicher Strukturen in der Welt und damit verbunden die Zunahme der Zahl von Wettbewerbsbehörden.
- Der andere Grund ist natürlich die Globalisierung von Märkten und Unternehmen. Nicht nur die Geschwindigkeit und das Ausmaß des technologischen Wandels hat direkte Auswirkungen auf das Verhalten von Unternehmen. Damit einher geht ein weltweiter Trend zur

Liberalisierung und zur Marktöffnung durch den Abbau von Handelsschranken.

Wir stehen dabei erst am Anfang einer neuen Entwicklung, die allerdings schon heute zu erheblichen Risiken und auch zu weiter Verunsicherung führt. Dies ist ein weltweites Phänomen. Die Beschleunigung der heute sichtbaren Trends wird die damit verbundenen Risiken und Gefahren noch erhöhen. Es ist deshalb vordringlich, dieser Problematik volle Aufmerksamkeit zu widmen. Die Bedeutung der Spielregeln für den Wettbewerb steht allerdings auch in Zeiten der Globalisierung nicht zur Diskussion. Im Gegenteil, erst die Existenz solcher Regeln und die weltweit effiziente Anwendung von Wettbewerbsrecht macht die Globalisierung politisch vermittelbar.

Das Thema unserer Diskussion des heutigen Morgens betrifft die Wettbewerbspolitik der Kommission in zweifacher Hinsicht: Zum einen vor dem Hintergrund unserer Bemühungen zur Reform des europäischen Wettbewerbsrechts; zum anderen als Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung. Ich möchte diese beiden Aspekte daher auch getrennt behandeln.

- Auf Gemeinschaftsebene haben wir es mit dem Nebeneinander der europäischen und nationalen Kartellrechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu tun, wobei diese in Rahmen der Erweiterung demnächst von heute 16 auf bis zu 30 unterschiedliche Systeme anwachsen können. Dabei stellt sich die Frage, ob wir für bestimmte Fallgestaltungen nicht zu einem einheitlichen Rechtsanwendungsrahmen kommen müssen.
- Im weltweiten Rahmen müssen wir uns den Herausforderungen der Globalisierung stellen. Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Europäischen Union wird von uns mehr denn je ein wesentlicher Beitrag zur weltweiten wettbewerbspolitischen Debatte erwartet.

## **B. Zunehmende Konvergenz innerhalb der Europäischen Gemeinschaft**

### **1. Die Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts**

Konvergenz ist ein zentraler Bestandteil unseres Vorhabens zur Reform der europäischen Wettbewerbsrechts. Unsere Bemühungen zur Reform

sowohl der Verfahrensregeln als auch des materiellen Wettbewerbsrechts in der Gemeinschaft sollen den Unternehmen in der Gemeinschaft mehr als bisher ein *level playing field* sichern. Ziel der Reform ist somit, durch Konvergenz des Rechtsrahmens die regulatorischen Wettbewerbsbedingungen zu vereinheitlichen.

Dies bedeutet ganz konkret, daß in allen Fällen, in denen der Handel zwischen Mitgliedstaaten betroffen ist, ausschließlich Gemeinschaftsrecht anzuwenden ist. Die Anwendung nationaler Regeln wird dagegen auf Vorgänge ohne Einfluß auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr beschränkt.

Damit steht sowohl für die Kommission als auch für die nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichte nur eine - gemeinsame - Rechtsordnung zur Verfügung. Die parallele Anwendung einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Regeln und hieraus resultierende Unstimmigkeiten oder sogar widersprüchliche Entscheidungen werden damit ausgeschlossen. Die Anwendung eines einzigen Regelwerkes auf diese Fälle wird einheitliche Wettbewerbsbedingungen überall in der erweiterten Gemeinschaft fördern sowie Belastungen und Kosten vermeiden, die den Unternehmen und auch den nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichten durch die parallele Anwendung nationaler und europäischer Regeln bisher entstehen.

## **2. Die Notwendigkeit neuer Strukturen**

Die Reform des Wettbewerbsrechts erfordert natürlich auch neue Strukturen bei der Umsetzung. Bisher mussten wir ein eher distanziertes Nebeneinander der europäischen Wettbewerbsbehörden beobachten. Das soll sich in Zukunft ändern: Wir brauchen ein strukturiertes Miteinander. Die Zusammenarbeit muß aus Effizienz- und Kohärenzgründen sehr viel enger werden, als bisher.

Das ist der Sinn der Vernetzung aller Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union. Nationale Wettbewerbsbehörden werden mit der Kommission - auch unter Einsatz moderner elektronischer Kommunikationsmittel - ein Netzwerk von Behörden bilden, deren Tätigkeit durch gemeinsame Grundsätze, enge Zusammenarbeit und vor allem durch die Entwicklung einer gemeinsamen Wettbewerbskultur geprägt ist. Ich sehe dies als die folgerichtige Fortführung einer langen Entwicklung, die bereits 1958 begonnen hat.

Dabei ist klar, daß der Erfolg dieses Vorhabens nicht nur auf der Änderung der Rechtsgrundlagen beruhen kann. Entscheidend ist der Geist der Zusammenarbeit zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden, wobei das Verständnis für historisch gewachsene Unterschiede und der gegenseitige Respekt von größter Bedeutung sind. Wir haben es mit einer sehr sensiblen Operation zu tun, bei der die handelnden Personen große Verantwortung tragen. Die bisherigen Erfahrungen im Verlauf der Reformdebatte der letzten Jahre sind dabei eher ermutigend.

### **C. Konvergenz und Zusammenarbeit im weltweiten Rahmen**

Auf die Herausforderung der Globalisierung muß auch die Wettbewerbspolitik reagieren. Verglichen mit der Situation in der Gemeinschaft gibt es im weltweiten Rahmen natürlich wesentlich weniger stark entwickelte Gemeinsamkeiten. Konvergenz von Normen und Rechtsanwendung werden daher naturgemäß weniger intensiv sein als innerhalb der Gemeinschaft.

Deshalb ist auch auf längere Sicht wohl keine Harmonisierung, sondern eine eher schrittweise Annäherung zu erwarten. Wir setzen daher auf Austausch bester Praktiken und einen zunehmenden Systemwettbewerb, der durchaus zu einer Angleichung in Einzelbereichen führen kann.

Ausgangspunkt aller Erörterungen über die Anwendung der Kartellrechtsregeln auf multijurisdiktionelle Sachverhalte muß folgender sein: Transnational operierende Unternehmen stehen Kartellbehörden mit territorial begrenzten Zuständigkeiten gegenüber. Wir haben zum einen das klassische Dilemma, daß eine Wettbewerbsbehörde mit Verhaltensweisen konfrontiert wird, die außerhalb des Gebiets ihrer Hoheitsgewalt stattfinden, aber innerhalb dieses Gebiets den Wettbewerb beeinträchtigen. Andererseits sehen sich global operierende Unternehmen einer wachsenden Zahl unterschiedlicher nationaler Wettbewerbsordnungen gegenüber, die über denselben Vorgang entscheiden. Dies ist insbesondere, aber keineswegs ausschließlich, ein Problem der Fusionskontrolle.

Zusammenarbeit von Wettbewerbsbehörden ist daher eine unbestreitbare Notwendigkeit. Dieses Zusammenwirken muß zum Ziel haben:

- nicht die weltweite Harmonisierung, obwohl natürlich ein allgemeiner Konsens über wettbewerbsrechtliche Mindeststandards äußerst wünschenswert ist,
- sondern die Qualitätsverbesserung und Annäherung bei den Normen sowohl prozeduraler als auch materieller Natur.

Dadurch soll zumindest eine wesentliche Verringerung des Risikos widerstreitender Entscheidungen zum selben wirtschaftlichen Sachverhalt erreicht werden.

Die Kommission begegnet dieser Herausforderung mit einem doppelgleisigen Ansatz:

- Erstens mit dem Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit vor allem mit solchen Wettbewerbsbehörden, bei denen sich in der täglichen Entscheidungspraxis ein tatsächlicher Bedarf zeigt;
- zweitens, mit der Schaffung eines multilateralen Rahmens, der das Zusammenwirken erleichtert und fördert.

## **I. Bilaterale Ansätze**

### **1. Bilaterale Kooperationsabkommen**

Im bilateralen Bereich haben wir auf der Grundlage zweier Abkommen von 1991 und 1998 eine besonders enge Zusammenarbeit mit den US-Wettbewerbsbehörden (Department of Justice, Federal Trade Commission) entwickelt. Ein ähnliches Abkommen mit Kanada ist 1999 in Kraft getreten und auch mit Japan haben wir über ein Abkommen bereits eine grundlegende Verständigung erreicht.

### **2. Bisher gewonnene Erfahrungen**

Die bisherige Bilanz ist äußerst befriedigend. Wir haben die Erfahrung gemacht, daß die bilaterale Zusammenarbeit mit den amerikanischen und kanadischen Behörden, insbesondere in Fusionsfällen, gut funktioniert und das Risiko abweichender oder unstimmiger Entscheidungen beträchtlich verringert. Die Mitarbeiter meiner Generaldirektion stehen in ständigem und engem Kontakt mit den Kollegen im amerikanischen Justizministerium, der Federal Trade Commission und der kanadischen

Wettbewerbsbehörde, und alle Beteiligten halten diese Gespräche für wertvoll.

Im Jahr 2000 wurde auf beiden Seiten des Atlantik eine bisher nicht gekannte, große Anzahl von Zusammenschlußvorhaben gleichzeitig geprüft. Die Zahl der Fälle in diesem Jahr könnte zu einem neuen Rekord führen.

Die amerikanischen und die europäischen Regeln der Fusionskontrolle sind zwar einer unterschiedlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Tradition entwachsen, in ihren wesentlichen Zielen sind sie sich jedoch ähnlich. Auch wenn eine Harmonisierung dieser Regeln nicht auf der Tagesordnung steht, so sind sich die meisten Beobachter doch einig, daß es bei der Beurteilung von Fusionsvorhaben eine deutliche Annäherung gegeben hat. Dies gilt insbesondere auch für die Festlegung und Umsetzung der Auflagen, an die zahlreiche Fusionsgenehmigungen gebunden sind. Konvergenz ist somit in erster Linie das Ergebnis eines Dialogs, der zu einer gleichgelagerten wettbewerblichen Beurteilung führt, nicht dagegen von Rechtsangleichung. Die wesentlichen Unterschiede zwischen Europa und den USA in der Fusionskontrolle betreffen das Verfahren. Während die wettbewerbliche Analyse und die für Wettbewerbsprobleme angestrebten Lösungen deutlich ähnlicher werden, bestehen im Verwaltungsverfahren und insbesondere bei den Fristen erhebliche Unterschiede. Dies kann zu praktischen Schwierigkeiten führen, die jedoch nicht unüberwindbar erscheinen.

Gelegentlich wird die Forderung nach einer internationalen Harmonisierung der Verfahren laut, und dafür können gute Gründe vorgetragen werden. Gleichzeitig sollten wir in unseren Ambitionen realistisch sein: Die Unterschiede im Verfahren spiegeln in hohem Maße unterschiedliche Rechtsanwendungstraditionen wider, die nicht in kurzer Zeit geändert werden können.

Bisher hat es in unserer Zusammenarbeit mit den USA keine Unfälle gegeben. Dies ist beinahe ein Wunder, denn solche Unfallgefahren bestehen natürlich in hohem Maße. Sie nehmen im Zuge der Globalisierung vielleicht sogar zu.

### **3. Regeln für Konfliktsfälle**

Deutet sich ein solcher Konflikt einmal an, gibt es für dessen Bewältigung einfache Hausregeln:

- Die amerikanischen Behörden werden amerikanisches Wettbewerbsrecht anwenden und wir können nicht erwarten, daß sie in kritischen Fällen ihr eigenes Recht beiseite tun und europäische Regeln anwenden.
- Umgekehrt brauchen die europäischen Wettbewerbsbehörden keine amerikanischen Lehrmeister, die ihnen erklären, wie die europäischen Regeln angewendet werden sollten.

Die Einsicht in diese elementaren Weisheiten wird durch zwei weitere Erkenntnisse erleichtert.

- Es geht bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln um Rechtsanwendung, nicht dagegen um ein politisches oder wirtschaftliches Kräftemessen, bei dem der jeweils Stärkere „seine“ Lösung durchsetzen darf.
- In Konfliktfällen muss daher Respekt vor der demokratisch legitimierten Rechtsordnung der anderen Seite die eiserne Grundregel sein. Nur so kann die Vertrauensbasis geschaffen werden, die notwendig ist, wenn die große Zahl potentieller Konflikte verringert werden soll.

Bei der Boeing/McDonell Douglas Fusion haben sich beide Wettbewerbsbehörden an diese einfachen Regeln gehalten. Die zum damaligen Zeitpunkt von skeptischen Beobachtern geäußerte Vorhersage einer dauerhaften Beeinträchtigung der bilateralen Beziehungen im Bereich des Wettbewerbs haben sich nicht bewahrheitet. Ganz in Gegenteil! Das absolut korrekte und faire Verhalten der Wettbewerbsbehörden auf beiden Seiten, die den massiven und wenig sachgerechten Druck der Interessen widerstanden, hat das gegenseitige Vertrauen in der Folge entscheidend gestärkt und eine neue Qualität der Zusammenarbeit ermöglicht. Daran haben Bob Pitofsky und Joel Klein große persönliche Verdienste, was ich in diesem Zusammenhang gerne hervorhebe.

Heute ist nicht der Tag, über den schwebenden Fall GE/Honeywell zu sprechen. Unabhängig davon läßt sich für die Zukunft unserer Beziehungen zu den USA schon jetzt folgendes sagen:

Die Wettbewerbsbehörden tragen künftig eine zunehmende Verantwortung. Wir müssen lernen, mögliche Konflikte zu meistern.

Deshalb wollen wir unsere gemeinsame Arbeitsgruppe mit den USA fortsetzen. Bisher hat diese sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Fusionskontrolle beschäftigt, und wir haben dabei sehr gute Erfahrungen gemacht. So hat die Bekanntmachung der Kommission zur Zusagenpraxis deutlich von den Diskussionen in der Arbeitsgruppe profitiert. In Zukunft sollte die Arbeitsgruppe sich mit Priorität solchen Bereichen zuwenden, die sich potentiell als konflikträchtig erwiesen haben. Dazu gehören zum einen Verfahrensprobleme, etwa die Frage, wie im Ablauf eines Falles die wünschenswerte Parallelität der Untersuchung erleichtert werden kann. Zum anderen gehören dazu materiellrechtliche Probleme, etwa Fragen der kollektiven Marktbeherrschung oder konglomerater Zusammenschlüsse, bei denen die Addition von Aktivitäten in verschiedenen Märkten ernste Probleme aufwerfen kann.

## **II. Multilaterale Ansätze**

So erfolgreich die bilaterale Zusammenarbeit mit unseren wichtigsten Handelspartnern ist, so müssen wir doch für die Zusammenarbeit im weltweiten Rahmen auch multilaterale Lösungsansätze suchen.

Auf multilateraler Ebene versucht die Kommission schon seit Mitte der 90er Jahre den Gedanken einer weltweiten Wettbewerbspolitik als logische Ergänzung zur globalen Handelsliberalisierung zu fördern. Ziel unserer Bemühungen ist es, ein Mindestmaß an Konvergenz und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Wettbewerbsrechtsordnungen der Welt zu gewährleisten. Dementsprechend engagieren wir uns in den Arbeitsgruppen der OECD und haben im Rahmen der WTO eine Initiative für ein multilaterales Rahmenabkommen über Wettbewerbspolitik gestartet.

### **1. WTO**

Ich bin von der Notwendigkeit überzeugt, grundlegende Prinzipien des Wettbewerbsrechts in einem WTO Rahmenabkommen niederzulegen. Nur so kann sichergestellt werden, daß die großen Fortschritte beim Abbau staatlicher Handelsschranken nicht durch private, von Unternehmen errichtete Beschränkungen beeinträchtigt werden. Nach unseren Vorstellungen, die wir mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt haben, sollte das Rahmenabkommen alle WTO-Mitglieder auf grundlegende Prinzipien verpflichten. Dazu gehören der Erlaß einer Wettbewerbsgesetzgebung, die die elementaren Grundsätze des



Wettbewerbsrechts und insbesondere das Verbot klassischer Kartellabsprachen („hard core cartels“) beinhaltet. Zu den Verfahrensprinzipien gehören die Gewährleistung von rechtsstaatlichen Verfahren, Transparenz und der fundamentale WTO-Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Ich hoffe, daß wir diese Pläne im Rahmen der nächsten Handelsrunde umsetzen können, und die anstehende WTO-Ministerkonferenz in Doha könnte erste Fingerzeige geben.

## **2. Global Competition Forum**

Darüber hinaus gibt es nach unserer Auffassung Bedarf für ein Globales Wettbewerbsforum („Global Competition Forum“), in dem alle interessierten Wettbewerbsbehörden Wettbewerbsfragen diskutieren können. Die Arbeit des Forums müßte über das hinausgehen, was die bestehenden internationalen Organisationen auf diesem Gebiet heute schon leisten. Deren Anstrengung, zum Beispiel der auf das Verhältnis von Handel und Wettbewerb konzentrierten WTO-Prozeß, würden sinnvoll ergänzt werden. Ziel sollte es einerseits sein, einen möglichst weltweiten Konsens zu erzielen über die konzeptionelle Behandlung wettbewerblicher Problemstellungen, über die Ausgestaltung der Wettbewerbsschutzordnungen und über die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln. Außerdem sollte den jungen unter den inzwischen über 80 Wettbewerbsbehörden der Welt konkrete Hilfestellung bei der Erledigung ihrer Aufgaben angeboten werden. Das Forum soll aber weder eine neue internationale Organisation werden, noch soll es rechtsverbindliche Regeln aufstellen. Vielmehr geht es darum, durch Erfahrungsaustausch und Diskussion konsensbildend zu wirken. Auch hier gilt das bereits früher gesagte: Konvergenz im globalen Rahmen ist das Ergebnis eines Dialogs, der zu einer gleichgelagerten wettbewerblichen Beurteilung führt, nicht notwendigerweise dagegen zu Rechtsangleichung.

## **D. Schluß**

Die Europäische Union bleibt das Labor der großen Veränderungen in Europa. Wir haben vielfältige Erfahrungen aus dieser Arbeit, die wir insbesondere bei der Entwicklung des großen Binnenmarktes gewonnen haben. Diese sollten auch in Zukunft genutzt werden für einen bescheidenen Beitrag zur Entwicklung weltweiter Strukturen, die besser geeignet sind, die Auswirkungen der Globalisierung für den Bürger und für die Unternehmen akzeptabler zu machen. Konvergenz und kohärente

Anwendung des Wettbewerbsrechts werden dabei ein wesentliches Leitmotiv bleiben.