

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

ID-Nummer 6437280268-55

zur Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen vom 13. Oktober 2020 – Wettbewerbspolitik als Unterstützung des Grünen Deals

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Abteilung Recht und Compliance

E-Mail: recht@gdv.de

www.gdv.de

Der GDV begrüßt den europäischen Green Deal und dessen Zielsetzung, Europa bis zum Jahr 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Mit dem folgenden Beitrag soll auf die von der Kommission aufgeworfene Frage eingegangen werden, wie die EU-Kartellvorschriften besser zu den Zielen des Grünen Deals beitragen können und wie Wettbewerbs- und Umweltpolitik besser zusammenwirken können.

Die deutsche Versicherungswirtschaft ist wiederholt mit der Frage konfrontiert worden, wie freiwillige Selbstverpflichtungen mit außerwettbewerblichen Zielsetzungen, wie die Förderung von Nachhaltigkeit, im Lichte des Kartellrechts zu bewerten sind. Die Beantwortung dieser Frage erscheint umso wichtiger, als derartige Initiativen nicht selten von der Öffentlichkeit oder vom Gesetzgeber gefordert werden.

Beispielsweise hat die Branche vor einigen Jahren einen Kodex für eine verantwortungsbewusste Kapitalanlage erarbeitet. Die Versicherer sollten sich verpflichten, nicht mehr in Unternehmen zu investieren, die bestimmte international geächtete Waffensysteme wie Antipersonenminen oder Streumunition herstellen. Das Bundeskartellamt hielt dieses Vorhaben für kartellrechtlich problematisch. Art. 101 AEUV stelle bezüglich der tatbestandlichen Voraussetzungen allein auf die wettbewerblichen Auswirkungen einer Vereinbarung ab und ließe eine Abwägung mit anderen Interessen nicht zu. Effizienzen im Sinne des Art. 101 Abs. 3 AEUV seien nicht ersichtlich. Das Bundeskartellamt griff das Vorhaben in Ausübung ihres Ermessens nicht auf. Aufgrund der vom Bundeskartellamt geäußerten kartellrechtlichen Bedenken hat die Versicherungswirtschaft das Vorhaben nicht weiterverfolgt. Dies betraf zwar keine Nachhaltigkeitsvereinbarung im eigentlichen Sinne, die Problematik ist jedoch unseres Erachtens die gleiche.

Derzeit diskutiert die Versicherungsbranche außerdem die Vereinbarung möglicher Nachhaltigkeitsstandards und -Ziele in verschiedenen Bereichen. Hierzu gehören etwa folgende Aspekte:

- Ziele für die CO₂-Neutralität sowie Erstellen von Nachhaltigkeitsstandards und -kriterien für die Kapitalanlage;
- Bekenntnis zu verantwortungsvollem Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken im Dialog mit den versicherten Unternehmen und den Unternehmen, in die investiert wurde (Engagement).

Bei der Bewertung dieser und ähnlicher Fragestellungen tritt deutlich zutage, dass es derzeit einen erheblichen Mangel an Rechtssicherheit in Bezug auf die kartellrechtliche Bewertung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen gibt. Es gibt kaum aktuelle kartellrechtliche Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen solche Abreden und Initiativen kartellrechtlich

zulässig sind. Hilfreich war die Aufnahme eines Abschnitts zu Umwelt-schutzvereinbarungen in die Horizontal-Leitlinien der Kommission von 2001.¹ Diese Ausführungen sind jedoch wohl nicht mehr aktuell, und in der jetzt gültigen Fassung der Leitlinien ist dieser Abschnitt nicht mehr enthalten.

Auch die behördliche Praxis gibt den kooperierenden Unternehmen oftmals nur unzureichende Rechtssicherheit. Das Bundeskartellamt behandelt derartige Fälle regelmäßig im Rahmen ihres Aufgreifermessens mit der Zusage, zumindest nach derzeitigem Stand kein Verfahren zu eröffnen. Aufgrund der erheblichen potenziellen Folgen von Kartellverstößen, sowohl was Strafen als auch Reputationsverlust abgeht, neigen die meisten Unternehmen zu großer Vorsicht. Treten daher auch nur geringe Zweifel an der kartellrechtlichen Zulässigkeit von Nachhaltigkeitsinitiativen, freiwilligen Selbstverpflichtungen und vergleichbaren Abreden auf, so kommen diese in der Regel nicht zustande.

In rechtlicher Hinsicht wären unseres Erachtens vor allem Klarstellungen bzw. Änderungen in den folgenden Punkten hilfreich:

- Es ist wohl unbestritten, dass Vereinbarungen, die lediglich die Befolgung staatlicher Vorgaben beinhalten, kartellrechtlich unproblematisch sind. Hilfreich wären jedoch Anhaltspunkte dafür, wie freiwillige Verpflichtungen zu beurteilen sind, welche die Förderung der Ziele von supranationalen, nicht-bindenden Abkommen und Vorgaben zum Ziel haben. Zu nennen wären hier z.B. die UN-Nachhaltigkeitsziele Agenda 2030. Auch der europäische Green Deal selbst gehört dazu, sofern dieser keine bindenden Vorgaben macht oder sofern Unternehmensinitiativen sich zum Ziel setzen, bindende Vorgaben vorzeitig oder überschießend umzusetzen.
- Wie oben bereits angesprochen, fordern die Öffentlichkeit und auch staatliche Stellen oftmals Branchen explizit dazu auf, unternehmensseitige Vereinbarungen zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zu treffen. In vielen Fällen hat eine private Selbstregulierung jedoch den Vorteil, dass sie schneller implementiert werden kann und oftmals auch flexibler auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren kann. Aus kartellrechtlicher Sicht ist es jedoch nach derzeitigem Stand unerheblich, ob eine Selbstregulierung staatlich gewünscht oder gefördert wird. Dies erscheint nicht sach-

¹ Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, Abl. 2001 C 3/02, Rn. 179ff.

gerecht, da sich der Gesetzgeber damit bei der Wahl seiner Mittel für eine möglichst effiziente Erreichung von Nachhaltigkeitszielen gleichsam selbst im Weg steht.

- Vielfach wird davon ausgegangen, dass viele Nachhaltigkeitsinitiativen kartellrechtlich als Normenvereinbarungen im Sinne der Horizontal-Leitlinien aufgefasst werden können und somit nicht in den Anwendungsbereich des Kartellverbots fallen, wenn die in den Horizontal-Leitlinien vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt sind. Es wäre zu begrüßen, wenn zum Fragenkomplex „Nachhaltigkeitsinitiativen als Normen“ noch weitere Ausführungen gemacht werden könnten.
- Die größte Schwierigkeit dürfte in der Tatsache liegen, dass die Prüfung möglicher Effizienzgewinne und eine angemessene Beteiligung der Verbraucher an diesen Effizienzgewinnen gemäß Art. 101 Abs. 3 AEUV auf Schwierigkeiten stößt: Nach dem derzeitigen Stand dürften positive Auswirkungen einer Vereinbarung auf den Umweltschutz nicht berücksichtigungsfähig sein. Überdies ist die Quantifizierung derartiger Vorteile naturgemäß schwierig. Hier wären Vorgaben sehr zu begrüßen, welche Arten von Effizienzgewinnen berücksichtigungsfähig sind und nach welcher Methodik solche Verbesserungen berechnet werden sollen. Nicht zuletzt wäre auch zu klären, in welcher Weise das Kriterium der angemessenen Beteiligung der Verbraucher in diesem Kontext auszulegen ist.

In prozeduraler Hinsicht wäre es unseres Erachtens die naheliegendste Lösung, wenn die EU-Kommission in der überarbeiteten Fassung der Horizontal-Leitlinien, die derzeit vorbereitet wird, einen eigenen Abschnitt zu Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsvereinbarungen einfügen würde. Damit würde zwanglos an die entsprechenden Ausführungen in den Horizontal-Leitlinien von 2001 angeknüpft. Daneben wäre möglicherweise eine Ergänzung der Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag² sinnvoll, damit auch Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsvorteile von Vereinbarungen als Effizienzgewinne Anerkennung finden können.

Sehr hilfreich wäre es auch, wenn die Kommission – zumindest bei herausragend wichtigen Nachhaltigkeitsinitiativen von gemeinschaftsweiter Bedeutung – die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen schaffen würde, *comfort letter* zu veröffentlichen, wie es bei der Koordinierung von Wettbewerbern praktiziert wird, die im Zuge der Corona-Pandemie erforderlich

² Bekanntmachung der Kommission — Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, ABl. 2004 C 101/97.

ist.³ Dies würde für einen erheblichen Zuwachs an Rechtssicherheit sorgen. Es wäre insbesondere vor dem Hintergrund sehr hilfreich, dass die kartellrechtliche Selbsteinschätzung im Anwendungsbereich von Art. 101 Abs. 3 AEUV, wie oben ausgeführt, mit besonders großen Unsicherheiten behaftet ist.

Berlin, den 20.11.2020

³ Comfort letter: coordination in the pharmaceutical industry to increase production and to improve supply of urgently needed critical hospital medicines to treat COVID-19 patients an Medicines for Europe vom 8. April 2020.