



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Das Bundeskartellamt in Bonn

Organisation, Aufgaben und Tätigkeit



Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser!

Wettbewerb ist ein tragender Pfeiler unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Das Wettbewerbssystem baut auf Werten auf, die in unserer Gesellschaft elementar sind: Freiheit, Eigeninitiative und Eigenverantwortung. Die Tatsache, dass Wettbewerb grundsätzlich zu den gesamtwirtschaftlich besten Ergebnissen führt, ist in den meisten Volkswirtschaften heute unbestritten.

Wirtschaftlicher Wettbewerb kann allerdings – ebenso wie im Sport – nur dann funktionieren, wenn es Regeln gibt, an die sich alle halten müssen. Das im Jahr 1958 in Kraft getretene Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“) gibt diese Regeln vor und bildet damit den gesetzlichen Rahmen, in dem sich die Marktteilnehmer bewegen dürfen. Es ist Aufgabe des Bundeskartellamtes, das GWB durchzusetzen und damit den Wettbewerb zu schützen.

Wer nicht als Unternehmen oder Anwalt häufiger mit dem GWB und dem Bundeskartellamt in Berührung kommt, ist sich in der Regel nicht darüber im Klaren, wie die Aufgaben des Bun-



deskartellamtes im Einzelnen und in der täglichen Praxis aussehen. Überprüft das Bundeskartellamt alle Fusionen in Deutschland? Wie geht das Bundeskartellamt gegen ein Kartell vor? Welche Sanktionsmöglichkeiten hat das Bundeskartellamt? Wie erfährt das Bundeskartellamt von Wettbewerbsverstößen?

Die vorliegende Informationsbroschüre gibt Antworten auf diese und weitere Fragen. Die theoretischen Ausführungen werden um Praxisbeispiele ergänzt. Detaillierte Informationen finden Sie darüber hinaus in den Merkblättern, Tätigkeitsberichten, Fallberichten und Entscheidungen, die Sie auf unserer Internetseite www.bundeskartellamt.de abrufen können.

Die Tätigkeit des Bundeskartellamtes zum Schutz des Wettbewerbs ist nur dann erfolgreich, wenn eine breite Öffentlichkeit von der Bedeutung des Wettbewerbsprinzips überzeugt ist.

Es ist mir deshalb ein ganz besonderes Anliegen, die Arbeit unseres Hauses transparent zu machen und die Diskussion über wettbewerbliche Fragen über die Fachöffentlichkeit hinaus zu fördern.

Ich würde mich freuen, wenn diese Broschüre Sie zu einer eingehenderen Beschäftigung mit Wettbewerbsfragen anregt.

Ich wünsche Ihnen viel Freude bei der Lektüre!

Ihr

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large, flowing initial 'A' followed by a series of connected loops and a long horizontal stroke at the end.

ANDREAS MUNDT
PRÄSIDENT DES BUNDESKARTELLAMTES

Inhalt

I. Wettbewerbsschutz	6
1. Vorteile des wettbewerblichen Ordnungsprinzips	6
2. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“)	7
3. Europäisches Wettbewerbsrecht	9
II. Das Bundeskartellamt	10
1. Aufgaben des Bundeskartellamtes	10
2. Andere Wettbewerbsbehörden	10
3. Bedeutung der Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes	12
4. Organisation des Bundeskartellamtes	13
III. Kartellverfolgung	14
1. Was ist ein Kartell?	14
2. Kartellverbot	15
3. Freigestellte Vereinbarungen	15
4. Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsschutz	17
5. Vorgehensweise des Bundeskartellamtes gegen Kartelle	17
6. Kartellverbot – Beispiele aus der Praxis	18
IV. Fusionskontrolle	21
1. Was ist eine Fusion?	21
2. Vom Bundeskartellamt zu prüfende Fusionen	22
3. Europäische Fusionskontrolle	22
4. Ablauf eines Fusionskontrollverfahrens	24
5. Gründe für die Untersagung einer Fusion	25
6. Rechtsschutz und Ministererlaubnis	27
7. Auflösung von Zusammenschlüssen	27
8. Sonderregelungen für einzelne Wirtschaftsbereiche	27
9. Fusionen – Beispiele aus der Praxis	28

V. Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen	30
1. Was ist Marktbeherrschung?	30
2. Missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen	30
3. Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsschutz	31
4. Missbrauchsaufsicht – Beispiele aus der Praxis	32
VI. Sektoruntersuchungen	34
1. Umfassende Marktstudien	34
2. Sektoruntersuchungen – Beispiel aus der Praxis	34
VII. Instrumente zur Durchsetzung des Kartellrechts	36
VIII. Ausnahmebereiche des GWB	38
IX. Vergaberechtsschutz	39
1. Geltungsbereich des Vergaberechts	39
2. Vergabeverfahren	41
3. Nachprüfungsverfahren	41
X. Internationale Kooperation der Wettbewerbsbehörden	42
1. European Competition Network	42
2. European Competition Authorities	43
3. International Competition Network	44
4. OECD und UNCTAD	45
XI. Der Amtssitz des Bundeskartellamtes in Bonn	46
XII. Weiterführende Informationen	48
1. Merkblätter und Bekanntmachungen des Bundeskartellamtes	48
2. Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamtes	49
3. Adressen	50
4. Organisationsplan des Bundeskartellamtes	51

I. Wettbewerbsschutz

1. Vorteile des wettbewerblichen Ordnungsprinzips

In einer freien Marktwirtschaft wird nicht von einer zentralen Instanz – z. B. dem Staat – geplant, welche Güter produziert werden und zu welchem Preis diese verkauft werden. In einer freien Marktwirtschaft treffen Angebot und Nachfrage von und nach einem Gut bzw. einer Dienstleistung auf dem Markt zusammen. Durch dieses freie Zusammentreffen bilden sich Preise, die wiederum eine wichtige Steuerungsfunktion für den Austausch von Waren und Dienstleistungen haben. Die Preise zeigen den Anbietern, in welchen Bereichen sie ihre Produktionsfaktoren, z. B. Maschinen, am besten einsetzen können; den Nachfragern liefern sie Anhaltspunkte darüber, wie sie einen bestimmten Bedarf am günstigsten decken können.

Wettbewerb bedeutet, dass verschiedene Unternehmen um die Gunst ihrer Abnehmer bzw. ihrer Lieferanten miteinander konkurrieren. Abnehmer oder Lieferanten können zu

einem anderen Unternehmen, das vergleichbare Leistungen zu einem besseren Preis oder besseren Konditionen anbietet bzw. nachfragt, „abwandern“. Dabei ist das Wettbewerbsprinzip – und damit auch der Schutz des Wettbewerbs – kein Selbstzweck. Denn der Druck, der durch den Wettbewerb entsteht, führt dazu, dass Anbieter von Waren oder Dienstleistungen ihre Preise senken (oder allenfalls moderat erhöhen), die Qualität verbessern und ihre Produkte technisch weiterentwickeln. Von einem wettbewerblich organisierten Markt profitieren damit insbesondere die Verbraucher, weil sie sich aus einer breiten Angebotspalette diejenigen Güter und Leistungen auswählen können, die am ehesten ihren Vorstellungen (z. B. gute Qualität, angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis, gute Serviceleistungen) entsprechen.

Unternehmen, die ihren Kunden im Vergleich zu anderen Unternehmen gute Leistungen zu angemessenen Preisen bieten, können in einem wettbewerblich organisierten Markt höhere Umsätze und höhere Gewinne erzielen.



Schlechte Leistungen oder überhöhte Preise hingegen werden im Wettbewerb mit Verlusten oder gegebenenfalls sogar dem Ausscheiden aus dem Markt „bestraft“. Adam Smith, der Begründer der klassischen Volkswirtschaftslehre, prägte in seinem Buch „Der Wohlstand der Nationen“ dafür den Begriff der „Unsichtbaren Hand“: Jedes Unternehmen, das danach strebt, seinen Gewinn zu maximieren, muss sich dafür auf die Wünsche und Präferenzen der Marktgegenseite einstellen. Der Wettbewerb kann also zu Recht als der Motor der Marktwirtschaft bezeichnet werden.

Funktionierender Wettbewerb beugt gleichzeitig der Entstehung oder Verfestigung zu starker gesellschaftlicher und politischer Machtstellungen vor.

Ein auf dem Wettbewerbsprinzip basierendes Wirtschaftssystem ist aufgrund der genannten Anreizmechanismen das beste Wirtschaftssystem, um wirtschaftliche Ziele – Wohlstand und technischen Fortschritt – zu erreichen.

2. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“)

Wettbewerb führt gesamtwirtschaftlich zu erheblichen Vorteilen. Alle Marktteilnehmer – Produzenten, Händler, Dienstleister und insbesondere Verbraucher – profitieren von Preis- bzw. Kostensenkungen, Qualitätssteigerungen, Auswahlmöglichkeiten oder technischem Fortschritt. Für den einzelnen Unternehmer, der auf seinem eigenen Markt mit anderen Unternehmen konkurrieren muss, ist der Wettbewerb jedoch häufig unbequem. Deshalb haben Unternehmen immer wieder Anreize, den Wettbewerb zu behindern oder auszuschalten. Dies kann z. B. durch Absprachen mit Konkurrenten, durch missbräuchliche Verhaltensweisen oder durch die Übernahme von anderen Unternehmen – durch die der Wettbewerb im Extremfall vollständig ausgeschaltet wird – geschehen. Um derartige Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden und die Vorteile des Wettbewerbs zu sichern, bedarf es eines gesetzlichen Rahmens, der wirtschaftliches





Handeln dort begrenzt, wo es die Handlungsfreiheit anderer einschränkt und wettbewerbliche Strukturen nicht mehr gewährleistet sind.

In Deutschland bildet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“) diesen gesetzlichen Rahmen. Mit seinen Instrumenten Kartellbekämpfung, Fusionskontrolle und Missbrauchsaufsicht dient es dazu, wettbewerbliche Strukturen zu erhalten und wettbewerbsbeschränkende Praktiken von Unternehmen – und damit die Beeinträchtigung der Marktchancen anderer Unternehmen – zu unterbinden. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Wettbewerbs wird das GWB auch als „Grundgesetz der Marktwirtschaft“ bezeichnet.

Schutzobjekt des GWB ist der Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Der Wettbewerb in Deutschland ist vor jeder Beschränkung zu schützen, unabhängig davon, ob diese im

Inland oder im Ausland verursacht wurde (§ 130 Abs. 2 GWB). Das GWB findet auf alle Unternehmen Anwendung, enthält jedoch gewisse Sonderregelungen für einige Branchen, wie z. B. die Landwirtschaft (s. Abschnitt VIII.).

Seit dem 1. Januar 1999 schützt das GWB außerdem die Bieter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (s. Abschnitt IX.).

Das GWB ist am 1. Januar 1958 in Kraft getreten. Seitdem ist es insgesamt sieben Mal novelliert worden. Insbesondere der zweiten Novelle im Jahr 1973 kommt wegen der Einführung der Fusionskontrolle eine hohe wettbewerbspolitische Bedeutung zu. Die letzte GWB-Novelle, die am 1. Juli 2005 in Kraft getreten ist, erfolgte vor dem Hintergrund der umfassenden Änderungen des europäischen Rechts durch die Verordnung (EG) 1/2003 („Kartellverfahrensverordnung“). Durch diese Änderungen wurden Angleichungen des GWB an das europäische Recht erforderlich, die mit der 7. GWB-Novelle umgesetzt wurden. Ende 2007 trat eine weitere GWB-Änderung in Kraft. Um missbräuchlich überhöhte Preise im Energiesektor effektiver bekämpfen zu können, wurde eine neue Vorschrift (§ 29 GWB) eingeführt. Des Weiteren wurde das Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unter Einstandspreis verschärft. Diese GWB-Änderungen sind zeitlich bis Ende 2012 befristet. Im August 2011 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Eckpunkte für eine 8. GWB-Novelle veröffentlicht, um die wettbewerblichen Rahmenbedingungen insbesondere im Bereich der Fusionskontrolle, der Missbrauchsaufsicht, der Bußgeldvorschriften und des Verfahrens bei Kartellverstößen noch weiter zu verbessern.

3. Europäisches Wettbewerbsrecht

Die Europäische Union hat die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes mit u. a. freiem Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zum Ziel. Dieses Ziel wird untergraben, wenn die Unternehmen die abgeschafften staatlichen Handelschranken durch private Marktaufteilungen und andere wettbewerbsbeschränkende Praktiken ersetzen. Um dies zu verhindern und gleichzeitig einheitliche Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu schaffen, sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Wettbewerbsregeln für die Kartellbekämpfung (Art. 101 AEUV) und die Missbrauchsaufsicht (Art. 102 AEUV) verankert, die durch verschiedene Verordnungen, Bekanntmachungen und Empfehlungen des Europäischen Rates bzw. der Europäischen Kommission ergänzt wurden. Zudem wurde im Jahr 1990 mit der Fusionskontrollverordnung („FKVO“) auf europäischer Ebene ein Instrument zur Prüfung

von Zusammenschlüssen geschaffen. Für die Anwendung der FKVO ist ausschließlich die Europäische Kommission zuständig (s. Abschnitt IV.3.).

Im Bereich der Kartellbekämpfung und Missbrauchsaufsicht hat das Bundeskartellamt mit der seit Mai 2004 geltenden Verordnung (EG) 1/2003 – ebenso wie die anderen EU-Wettbewerbsbehörden – weitreichende Kompetenzen zur Anwendung von Art. 101 AEUV und Art. 102 AEUV erhalten. Das Bundeskartellamt wendet diese europäischen Normen zusätzlich zu den Vorschriften des GWB an, wenn die wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen geeignet sind, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen (s. Abschnitte III.2. und V.1.). Die Normen im GWB und im AEUV gleichen sich im Wesentlichen.

Unter welchen Voraussetzungen die Europäische Kommission oder das Bundeskartellamt (bzw. eine andere nationale Wettbewerbsbehörde) einen Kartell- bzw. Missbrauchsfall nach europäischem Recht prüft, wird in Abschnitt X.1. erläutert.



II. Das Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Sein Sitz wurde im Jahr 1999 im Rahmen des Regierungsumzugs von Berlin nach Bonn verlegt.

1. Aufgaben des Bundeskartellamtes

Aufgabe des Bundeskartellamtes ist in erster Linie die Anwendung und Durchsetzung des GWB. Das Bundeskartellamt verfolgt alle Wettbewerbsbeschränkungen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland auswirken. Zu den Aufgaben des Bundeskartellamtes gehören im Einzelnen

- die Durchsetzung des Kartellverbots,
- die Fusionskontrolle,
- die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende bzw. marktstarke Unternehmen und
- die Überprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge (seit 1999).

Das Bundeskartellamt kann zudem seit 2005 so genannte Sektoruntersuchungen durchführen, um sich über die Wettbewerbssituation in einzelnen Branchen zu informieren, wenn es Anhaltspunkte gibt, dass in diesen Märkten kein funktionierender Wettbewerb herrscht.

Für die Durchsetzung des Kartellverbots und die Missbrauchsaufsicht ist das Bundeskartellamt grundsätzlich immer dann zuständig, wenn die wettbewerbsbeschränkende Wirkung über ein Bundesland hinausreicht. Sonst werden die Landeskartellbehörden tätig (s. unten). Für die Durchführung der Fusionskontrolle nach dem GWB ist ausschließlich das Bundeskartellamt zuständig.

Wenn wettbewerbsbeschränkende Kartellvereinbarungen bzw. missbräuchliche Verhaltensweisen dazu geeignet sind, den Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, wendet das Bundeskartellamt zudem europäisches Wettbewerbsrecht an (s. unten).

2. Andere Wettbewerbsbehörden

Neben dem Bundeskartellamt gibt es in jedem Bundesland eine Landeskartellbehörde. Verstöße gegen das Kartellverbot oder missbräuchliche Verhaltensweisen, deren Wirkungen auf ein Bundesland begrenzt bleiben, werden von der jeweiligen Landeskartellbehörde verfolgt. In den Fällen, in denen die Wirkungen von Verstößen gegen das Kartellverbot oder missbräuchliche Verhaltensweisen über ein Bundesland hinausgehen, ist das Bundeskartellamt zuständig. Um eine sachgerechte Aufgabenverteilung sicherzustellen, sieht das GWB vor, dass Verweisungen von Fällen zwischen den Behörden möglich sind, wenn dies aufgrund der Umstände im Einzelfall angezeigt ist.



In Ausnahmefällen handelt auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit dem Instrument der so genannten „Ministererlaubnis“ als Kartellbehörde (s. Abschnitte II.3. und IV.6.).¹



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

Die Wettbewerbsbehörde auf europäischer Ebene ist die Europäische Kommission in Brüssel. Sie prüft nach der Europäischen Fusionskontrollverordnung („FKVO“) Fusionen zwischen Unternehmen, die bestimmte Umsatzschwellen überschreiten (s. Abschnitt IV.3.) und führt Missbrauchs- und Kartellverfahren nach europäischem Kartellrecht durch (zur Aufgabenverteilung zwischen der EU-Kommission und den EU-Wettbewerbsbehörden s. Abschnitt X.1.).

European Commission

Competition

Mit wettbewerblichen Fragen betraut ist außerdem die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.² Sie hat die Aufgabe, auf den genannten netzbezogenen Märkten (z. B. Strom- und Gasleitungen) einen funktionsfähigen Wettbewerb herzustellen. Merkmal netzbezogener Märkte ist,



Bundesnetzagentur

1 www.bmwi.de

2 www.bundesnetzagentur.de

dass Unternehmen, die ihre Produkte bzw. Leistungen an Kunden verkaufen wollen und keine eigene Netzinfrastruktur besitzen, Zugang zu den Netzen anderer Unternehmen benötigen. Hier besteht das Problem, dass der Netzinhaber den Zugang zum Netz verweigern bzw. zu hohe Preise fordern kann, um den Markteintritt der Wettbewerber zu verhindern. Aufgabe der Bundesnetzagentur ist hier u. a., darauf zu achten, dass der Netzinhaber den Wettbewerbern einen diskriminierungsfreien Zugang zu seinem Netz gewährt.

Zudem gibt es mit der Monopolkommission ein unabhängiges Beratergremium auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und der Regulierung.³ Sie hat den gesetzlichen Auftrag, das Funktionieren des Wettbewerbs in Deutschland im Allgemeinen wie auch in einzelnen Wirtschaftssektoren zu beobachten.

3. Bedeutung der Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes

Das Bundeskartellamt trifft seine Entscheidungen ausschließlich nach wettbewerblichen Kriterien. Dabei entscheidet das Bundeskartellamt unabhängig, d. h. es unterliegt keinen Weisungen bei der Bearbeitung und Entscheidung von einzelnen Fällen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie besitzt lediglich ein allgemeines Weisungsrecht (§ 52 GWB). Von diesem macht es sehr selten Gebrauch, die letzte allgemeine Weisung liegt 30 Jahre zurück. Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass das Wettbewerbsystem sich nicht selbst erhält, sondern ständig

von Einzelinteressen bedroht ist. Auch wenn die Allgemeinheit von den Vorteilen eines Wettbewerbssystems profitiert, gibt es dennoch für einzelne Unternehmen oder Branchen immer wieder Gründe, sich dem Wettbewerbsgeschehen – gerade in Krisenzeiten – zu entziehen und Sonderregelungen für sich zu beanspruchen. Würde in solchen Situationen vom Bundeskartellamt erwartet, Entscheidungen nach anderen als wettbewerblichen Kriterien (z. B. nach sozialen Gesichtspunkten) zu treffen, bestünde die Gefahr der Aushöhlung des Wettbewerbssystems.

Es ist unbestritten, dass es neben dem Ziel, Wettbewerb zu sichern, auch andere wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele gibt. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundeskartellamtes, diese durchzusetzen. Andere wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele können z. B. im Rahmen der so genannten „Ministererlaubnis“ berücksichtigt werden. Der Bundeswirtschaftsminister kann vom Bundeskartellamt untersagte Zusammenschlüsse



³ www.monopolkommission.de

auf Antrag erlauben, wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist (s. Abschnitt IV.6.).

Die Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme gewährleistet, dass sich das Bundeskartellamt bei seinen Entscheidungen auf wettbewerbliche Kriterien konzentrieren kann. Die Auswirkungen der Wettbewerbsbeschränkungen werden so transparent gemacht und lassen sich klar von eventuellen anderen Entscheidungskriterien, wie z. B. bei einer Ministererlaubnis, abgrenzen.

4. Organisation des Bundeskartellamtes

Entscheidungen über Kartelle, Zusammenschlüsse und missbräuchliche Verhaltensweisen treffen die insgesamt zwölf Beschlussabteilungen des Bundeskartellamtes. Diese sind überwiegend nach Branchen gegliedert.⁴ Um die Verfolgung von so genannten Hardcore-Kartellen (Absprachen über Preise, Quoten, Kunden, Gebiete) schlagkräftiger zu machen, wurden von 2005 bis 2011 drei Beschlussabteilungen gegründet, die sich branchenübergreifend ausschließlich der Verfolgung von solchen Kartellfällen widmen. Jeder Fall wird von einem Kollegialgremium, bestehend aus dem Vorsitzenden der jeweiligen Beschlussabteilung und zwei Beisitzern, entschieden. Es handelt sich um eine Mehrheitsentscheidung. Die Beschlussabteilung entscheidet unabhängig.

Die **Vergabekammern** gewähren Rechtsschutz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Verantwortungsbereich des Bundes. Anträge auf Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens werden insbesondere von nicht berücksichtigten Bietern gestellt, die eine Verletzung von Vergabevorschriften geltend machen.

Die **Grundsatzabteilung** berät die Beschlussabteilungen in speziellen kartellrechtlichen und ökonomischen Fragen, vertritt das Bundeskartellamt in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union, begleitet wettbewerbsrelevante Gesetzesreformen auf nationaler und europäischer Ebene und koordiniert die Zusammenarbeit des Amtes mit ausländischen Wettbewerbsbehörden sowie internationalen Organisationen.

Die **Prozessabteilung** berät das Amt in juristischen Fragen, bereitet gerichtliche Beschwerdeverfahren vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf vor und vertritt das Bundeskartellamt vor dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe. Die Prozessabteilung umfasst auch die **Sonderkommission Kartellbekämpfung (SKK)**. Die SKK unterstützt die Beschlussabteilungen bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Durchsuchungsaktionen im Rahmen von Kartellverfahren. Hierbei bindet die SKK auch die forensischen IT-Experten des Bundeskartellamtes ein.

Das Bundeskartellamt hat rund 320 Mitarbeiter, davon rund 140 mit rechts- bzw. wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung.

⁴ Ein Organisationsplan des Bundeskartellamtes mit den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Beschlussabteilungen findet sich im Anhang.

III. Kartellverfolgung



1. Was ist ein Kartell?

Koordinieren mehrere Unternehmen ihr Verhalten auf dem Markt, um dadurch den Wettbewerb einzuschränken oder auszuschalten, spricht man von einem Kartell. Beispiele hierfür sind Absprachen zwischen Wettbewerbern über Preise, Mengen, Gebiete oder Kundengruppen. Die beteiligten Unternehmen können durch diese Absprachen höhere Gewinne erzielen, da sie einem geringeren (bzw. gar keinem)

Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Derartige Absprachen führen für den Verbraucher in der Regel zu höheren Preisen bzw. einer Verschlechterung des Angebots und sind insoweit in hohem Maße sozialschädlich.

In der Praxis werden Kartelle häufig wohlklingend als „Kooperation“, „Interessengemeinschaft“ oder „strategische Allianz“ bezeichnet, was jedoch in der Regel nichts an ihrem wettbewerbsbeschränkenden Charakter ändert.

2. Kartellverbot

Nach § 1 GWB gilt ein generelles Kartellverbot, d. h. *Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, sind verboten*. Vom Kartellverbot erfasst sind nicht nur die genannten klassischen Kartelle zwischen Unternehmen, die miteinander im Wettbewerb stehen (horizontale Vereinbarungen), sondern auch sonstige wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die in einem Lieferanten-/Abnehmerverhältnis zueinander stehen (vertikale Vereinbarungen). Ein Beispiel für eine vertikale Wettbewerbsbeschränkung ist, wenn ein Produzent einem freien Händler vorschreibt, zu welchem Preis er das Produkt verkaufen soll.

Ein entsprechendes generelles Kartellverbot sieht das europäische Recht in Art. 101 AEUV vor. Diese Norm wendet das Bundeskartellamt neben § 1 GWB an, wenn die wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung dazu geeignet ist, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen.

Nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen sind unter das generelle Kartellverbot fallende Vereinbarungen erlaubt.

3. Freigestellte Vereinbarungen

Vereinbarungen zwischen Unternehmen sind unter bestimmten Voraussetzungen vom generellen Kartellverbot freigestellt. Dies gilt zum einen, wenn die in § 2 GWB genannten „Freistellungsvoraussetzungen“ erfüllt sind (s. dazu unten). Wendet das Bundeskartellamt europäisches Recht (Art. 101 AEUV) an, erfolgt die Prüfung der Freistellungsvoraussetzungen vom Kartellverbot nach Art. 101 Abs. 3 AEUV, dem der § 2 GWB nachgebildet ist.

Zum anderen enthält das GWB spezielle Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen („Mittelstandskartelle“, § 3 GWB), um kleinen und mittleren Unternehmen einen Ausgleich für ihre strukturellen – größenbedingten – Nachteile im Wettbewerb mit marktstarken Großunternehmen zu gewähren.⁵

Bis zum Inkrafttreten der 7. GWB-Novelle am 1. Juli 2005 konnten Unternehmen Kartelle beim Bundeskartellamt anmelden und genehmigen lassen, wenn die Prüfung ergab, dass die Freistellungsvoraussetzungen erfüllt waren. Mit der Novelle wurde dieses System des Anmelde- und Genehmigungsverfahrens durch das System der so genannten Legalausnahme abgelöst. Damit wurde das GWB an die entsprechenden Regelungen des europäischen Rechts angepasst. Die Legalausnahme hat zur Folge, dass Kartelle nicht mehr formell vom Bundeskartellamt freigestellt werden, sondern dass sie automatisch freigestellt sind, wenn die Freistellungsvoraussetzungen erfüllt sind.

⁵ Die Regelung zu Mittelstandskartellen stellt eine Besonderheit im GWB dar und findet keine Entsprechung im europäischen Recht. Weil im Bereich von Art. 101, 102 AEUV ein Verhalten, das nach europäischem Recht verboten ist, nach deutschem Recht nicht erlaubt sein darf, kann § 3 GWB nur dann Anwendung finden, wenn das Verhalten nicht geeignet ist, den zwischenstaatlichen Handel in der Europäischen Union zu beeinträchtigen.

In der Praxis bedeutet dies, dass Unternehmen selbst überprüfen müssen, ob ihre Vereinbarungen mit dem Kartellrecht vereinbar sind (so genannte Selbsteinschätzung). Das Bundeskartellamt kann nach § 32c GWB allenfalls entscheiden, dass kein Anlass besteht, im konkreten Fall tätig zu werden. Damit erhalten die betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit. Einen Anspruch auf eine derartige Entscheidung haben die Unternehmen allerdings grundsätzlich nicht.

Zu den oben bereits angesprochenen Freistellungsvoraussetzungen nach § 2 GWB zählt beispielsweise, dass die Warenerzeugung verbessert oder der technische Fortschritt gefördert wird und dass die Verbraucher an dem entstehenden Gewinn angemessen beteiligt werden. Dabei dürfen den beteiligten Unternehmen aber keine Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind, oder es dürfen ihnen keine Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten.

Mittelstandskartelle sind nach § 3 GWB vom Kartellverbot ausgenommen, wenn sie eine Rationalisierung wirtschaftlicher Vorgänge zum Gegenstand haben. Dies gilt allerdings nur dann, wenn der Wettbewerb auf dem Markt nicht wesentlich beeinträchtigt wird und die Vereinbarung dazu dient, die Wettbewerbsfähigkeit kleiner oder mittlerer Unternehmen zu verbessern. Zum Teil sind damit sehr weitgehende

Kooperationen von Mittelständlern zulässig, die nach allgemeinem Kartellrecht unzulässig wären.

Das System der Legalausnahme stellt hohe Anforderungen an die Unternehmen, die selbst prüfen müssen, ob ihre Kooperationen freigestellt sind. Um den Unternehmen bei ihrer Einschätzung von kartellrechtlich zulässigen Kooperationen mehr Rechtssicherheit zu geben, hat das Bundeskartellamt die so genannte „Bagatellbekanntmachung“⁶ und das „Merkblatt des Bundeskartellamtes über Kooperationsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen“⁷ („KMU-Merkblatt“) herausgegeben.

In der Bagatellbekanntmachung erläutert das Bundeskartellamt, wie es sein Aufgreifermessen ausübt, d. h. welche Vereinbarungen es als so geringfügig wettbewerbsbeschränkend ansieht, dass es von einem behördlichen Eingreifen in der Regel absieht. Von entscheidender Bedeutung sind hier bestimmte Marktanteilsschwellen, die nicht überschritten werden dürfen. Das KMU-Merkblatt gibt Unternehmen insbesondere Hinweise zur Beurteilung von Mittelstandskooperationen nach § 3 GWB.

6 http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Merkblaetter/Merkblaetter_deutsch/07Bagatellbekanntmachung.pdf

7 http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Merkblaetter/Merkblaetter_deutsch/07KMU-Merkblatt.pdf

4. Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsschutz

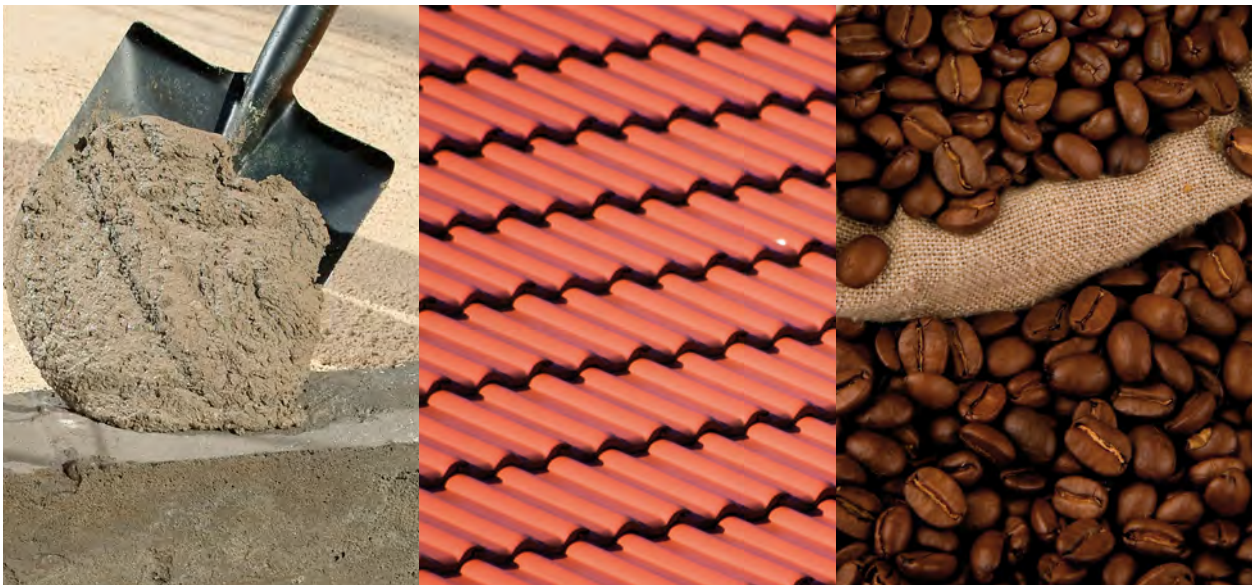
Das Bundeskartellamt hat zwei Möglichkeiten, gegen wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen vorzugehen. Zum einen kann es im Rahmen von Verwaltungsverfahren anordnen, das beanstandete Verhalten zu beenden. Zum anderen kann es im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens Bußgelder verhängen (s. Abschnitt VII.). Ordnungswidrigkeitenverfahren führt das Bundeskartellamt insbesondere bei Kartellabsprachen, die zu besonders schweren Wettbewerbsverzerrungen führen. Dazu gehören z. B. Absprachen über Preise, Mengen, Gebiete oder Kundengruppen.

Gegen die Entscheidungen des Bundeskartellamtes können die Unternehmen gerichtlich vorgehen (s. Abschnitt VII.).

5. Vorgehensweise des Bundeskartellamtes gegen Kartelle⁸

Hinweise über bestehende Kartelle kann das Bundeskartellamt von Konkurrenten, Abnehmern, Lieferanten oder von den Mitgliedern eines Kartells erhalten. Das Bundeskartellamt kann Kartellteilnehmern, die durch ihre Kooperation dazu beitragen, ein verbotenes Kartell aufzudecken, die Geldbuße erlassen oder reduzieren. In einem Kronzeugenprogramm, der so genannten „Bonusregelung“, legt das Bundeskartellamt die Voraussetzungen fest, unter denen der Erlass bzw. die Reduktion der Geldbuße möglich ist.

Im Zuge der Kooperationsmöglichkeiten und der verstärkten Harmonisierungsbestrebungen innerhalb des European Competition Network („ECN“, s. Abschnitt X.1.) hat das Bundeskartell-



⁸ Siehe hierzu auch die Broschüre „Erfolgreiche Kartellverfolgung – Nutzen für Wirtschaft und Verbraucher“ des Bundeskartellamtes.

amt seine Bonusregelung im Jahr 2006 neu überarbeitet. Sie ist als Bekanntmachung Nr. 9/2006 auf den Internetseiten des Bundeskartellamtes veröffentlicht.⁹

Einem kooperativen Kartellanten können je nach Beitrag zur Aufklärung bis zu 100 Prozent des Bußgeldes erlassen werden. Vollständig vom Bußgeld befreit werden kann allerdings nur dasjenige Unternehmen, welches sich zuerst beim Bundeskartellamt meldet. Ausgeschlossen ist der Bußgelderlass für Kartell-Anführer und für diejenigen, die andere in das Kartell gezwungen haben.

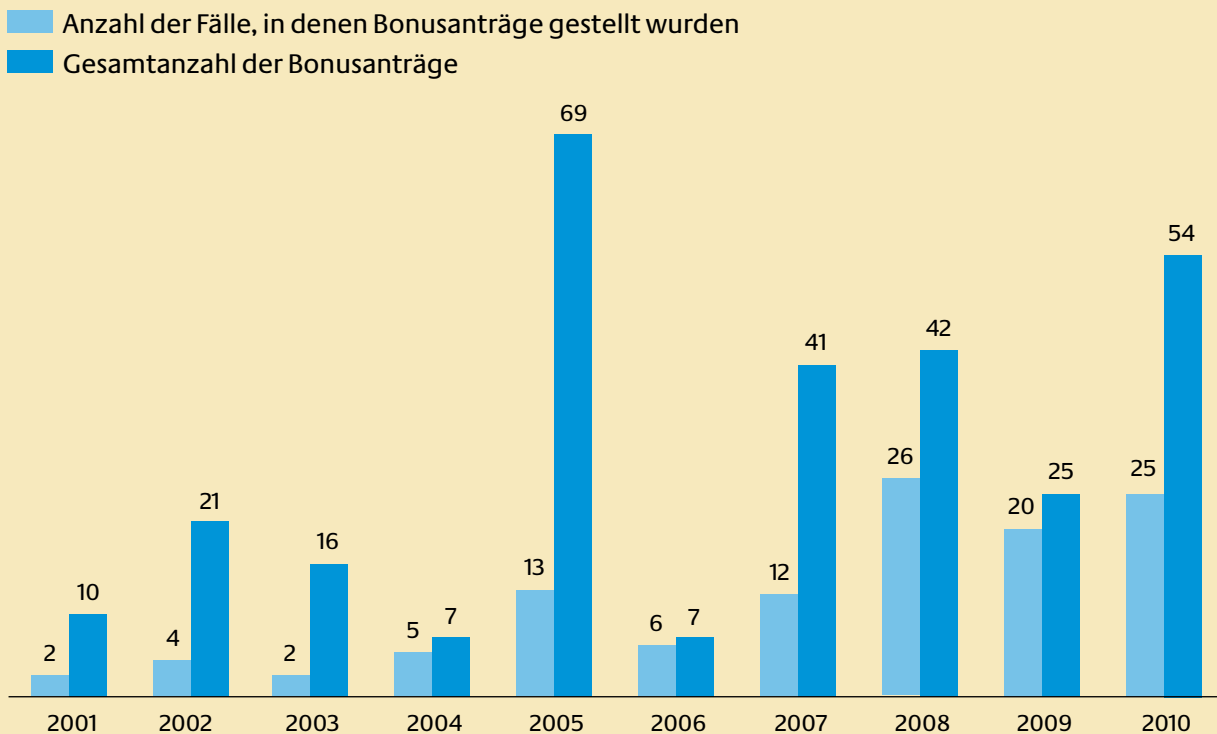
6. Kartellverbot – Beispiele aus der Praxis

Kaffee-Kartelle

Kaffee I: Ausgehend von Informationen aus einem Kronzeugen-Antrag der Kraft Foods Deutschland GmbH führte das Bundeskartellamt im Juli 2008 Durchsuchungen bei drei Kaffeeröstern (Tchibo GmbH, Melitta Kaffee GmbH und Alois Dallmayr Kaffee oHG) durch.

Seit mindestens Anfang 2000 bis zur Durchsuchung hatten sich Geschäftsführer und Vertriebsleiter der Unternehmen immer wieder

Abbildung 1
Beim Bundeskartellamt gestellte Bonusanträge 2001–2010



⁹ http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Merkblaetter/Merkblaetter_deutsch/06_Bonusregelung.pdf

in einem Gesprächskreis getroffen. Der Gesprächskreis hatte vor allem den Zweck, das Preisgefüge der wichtigsten Röstkaffeeprodukte bei den Endverkaufs- und Aktionspreisen („Preisarchitektur“) aufrechtzuerhalten. Um dies zu erreichen, sprachen die vier Kaffeeröster Höhe, Umfang, Zeitpunkt der Bekanntgabe sowie das Inkrafttreten beabsichtigter Preiserhöhungen miteinander ab. Die Absprache bezog sich dabei immer auf die Hauptprodukte der vier Unternehmen (jeweils pro 500g-Packung), d. h. bei Tchibo auf „Feine Milde“ und „Gala“, bei Kraft auf „Krönung“, „Meisterröstung“ und „Onko“, bei Melitta auf „Auslese“ und bei Dallmayr auf „Prodomo“. Allen Beteiligten war aber klar, dass neben den ausdrücklich abgesprochenen Hauptprodukten auch die Preise für die anderen Produkte der Unternehmen (Filterkaffee, Ganze-Bohne-Produkte/Espresso und Universalpads) erhöht wurden. Das Bundeskartellamt konnte außerdem für den Zeitraum zwischen Anfang 2003 und Juli 2008 insgesamt fünf konkret abgesprochene Preiserhöhungen nachweisen. Diese Absprachen hatten einen Anstieg der Endverbraucher- und Aktionspreise von bis zu 0,70 Euro pro 500g-Packung zur Folge.

Wegen dieser verbotenen Absprachen verhängte das Bundeskartellamt im Dezember 2009 Geldbußen in Höhe von insgesamt ca. 160 Millionen Euro gegen Tchibo, Melitta und Dallmayr und sechs verantwortliche Mitarbeiter. Dem Kronzeugen Kraft Foods wurde das Bußgeld erlassen. Auch die anderen drei Unternehmen kooperierten im Kartellverfahren mit dem Bundeskartellamt, so dass ihnen jeweils eine (nicht unerhebliche) Reduktion ihrer Geldbußen gewährt wurde.

Kaffee II: Ein weiteres Kartellverfahren gegen acht Kaffeeröster und den Deutschen Kaffeeverband e.V. (DKV) sowie zehn verantwortliche Mitarbeiter schloss das Bundeskartellamt im Juni 2010 ab. In diesem Fall ging es um Preisabsprachen im so genannten Außer-Haus-Bereich, d. h. bei der Belieferung von Gastronomie, Hotels, Automatenaufstellern und anderen Großverbrauchern. Eingeleitet wurde das Verfahren nach einem Kronzeugen-Antrag der Alois Dallmayr Kaffee oHG, weitere Kronzeugen-Anträge wurden im Laufe des Verfahrens von Melitta und Darboven gestellt. Dallmayr wurde die Buße deswegen vollständig erlassen, die Bußgelder von Melitta und Darboven wurden angesichts ihrer Kooperation nach der Bonusregelung des Bundeskartellamtes reduziert.

In einem Arbeitskreis des DKV koordinierten Geschäftsführer und Vertriebsleiter der Firmen Kraft Foods Außer Haus Service GmbH, Tchibo GmbH, J.J. Darboven GmbH & Co. KG, Melitta SystemService GmbH & Co. KG, Luigi Lavazza Deutschland GmbH, Seeberger KG, Segafredo Zanetti Deutschland GmbH und Gebr. Westhoff GmbH & Co. KG von mindestens 1997 bis Mitte 2008 die Preise für Röstkaffee im Außer-Haus-Bereich. Im Rahmen der Sitzungen sprachen die Unternehmen unter anderem Preiserhöhungen von bis zu 1,40 Euro/kg und vereinzelte Preissenkungen ab. Je nach Teilnahme an den Kartellabsprachen hat das Bundeskartellamt für die verschiedenen Unternehmen unterschiedliche Zeiträume und Tatbeteiligungen zugrunde gelegt und Bußgelder von insgesamt rund 30 Millionen Euro verhängt.



Brillenglas-Kartell

Gleich zwei verbotene Absprachen hat das Bundeskartellamt bei Durchsuchungen bei Brillenglasherstellern aufgedeckt und mit Bußgeldern von insgesamt 115 Millionen Euro geahndet:

Zum einen trafen sich Geschäftsführer und Vertriebsleiter der fünf führenden Brillenglashersteller in Deutschland (Rodenstock GmbH, Carl Zeiss Vision GmbH, Essilor GmbH, Rupp+Hubrach Optik GmbH und Hoya Lens Deutschland GmbH) seit Mitte 2000 mehrmals jährlich, um sich über etliche Wettbewerbsparameter abzustimmen und sich gegenseitig über ihr Marktverhalten zu informieren. Entsprechend den Anfangsbuchstaben der Unternehmen wurde der Gesprächskreis als „HERRZ-Kreis“ bezeichnet. Bei diesen HERRZ-Treffen sprachen die Unternehmensvertreter unter anderem Preiszuschläge sowie Konditionen, Rabatte und Boni gegenüber den Augenoptikern untereinander ab. Außerdem informierten sie sich regelmäßig gegenseitig über konkrete wettbewerbliche Maßnahmen, wie z. B. Preiserhöhungen, und stimmten sich über das Verhalten gegenüber Einkaufs- und Marketing-Gruppen ab. Als Ergebnis dieser Vereinbarung wurde der Preis- und Konditionenwettbewerb zwischen den fünf großen Brillenglasherstellern in Deutschland zumindest so weit eingeschränkt, dass gegenüber den Augenoptikern Preise regelmäßig abgestimmt erhöht werden konnten und gleichzeitig die gewährten Boni bzw.

Rabatte gegenseitig nicht unterlaufen wurden. Preisliche Vorstöße einzelner Brillenglashersteller wurden dadurch unwahrscheinlicher, das Wettbewerbsgeschehen erlahmte insgesamt.

Zum anderen trafen die Geschäftsführer bzw. Vertriebsleiter der fünf Brillenglashersteller zusammen mit Vertretern des Zentralverbandes der Augenoptiker (ZVA) eine weitere wettbewerbswidrige Absprache hinsichtlich der „Unverbindlichen Preisempfehlungen“ in den Preislisten für die Augenoptiker. Durch diese Absprache konnten sie regelmäßig die Einstandspreise der Augenoptiker erhöhen, während die Augenoptiker diese Preiserhöhungen gleichzeitig über die „Unverbindlichen Preisempfehlungen“ an ihre Kunden weitergeben konnten.

Die Bußgelder betragen rund 85 Millionen Euro für den „HERRZ-Kreis“ und rund 30 Millionen Euro für den „Arbeitskreis Preisstrukturen“. Wegen ihrer jeweiligen Kooperation bei der Aufklärung der Taten wurden die Bußgelder gegenüber Rodenstock, Hoya, Carl Zeiss Vision und dem ZVA nach der Bonusregelung des Bundeskartellamtes reduziert. Darüber hinaus haben zwei Unternehmen und der Verband sich zu einer einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (so genanntes Settlement) bereit erklärt, wodurch die Geldbußen noch einmal reduziert werden konnten.

IV. Fusionskontrolle

1. Was ist eine Fusion?

Während die beteiligten Unternehmen bei Kooperationen rechtlich selbständig bleiben, werden bei Unternehmenszusammenschlüssen bisher selbständige Unternehmen entweder zu einem einheitlichen neuen Unternehmen verschmolzen oder zumindest miteinander verflochten.

Unternehmenszusammenschlüsse sind in Deutschland grundsätzlich erlaubt und teilweise auch erwünscht. Unternehmen können dadurch beispielsweise ihre Geschäftsfelder optimieren oder neu ausrichten.

Allerdings können Unternehmenszusammenschlüsse auch negative Folgen haben. Diese lassen sich am besten veranschaulichen, wenn man an den – keinesfalls nur hypothetischen – Fall denkt, dass sich sämtliche Anbieter auf einem Markt zusammenschließen und so eine Monopolstellung erlangen würden. Diese Stellung würde es ihnen zum einen erlauben, höhere Preise zu verlangen. Zum anderen bestünde für die Unternehmen nur ein geringer

Anreiz, Innovationen voranzutreiben – denn sie müssten zukünftig keine Konkurrenz von Wettbewerbern fürchten. Unternehmenskonzentration kann daher den Wettbewerb ebenso beschränken wie eine Kartellabsprache.

Das Bundeskartellamt prüft nicht alle Fusionen. Nur wenn die beteiligten Unternehmen bestimmte Umsatzschwellen überschreiten, unterliegt das Vorhaben der Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt. Die Unternehmen müssen das Vorhaben dann beim Bundeskartellamt anmelden. Ziel der Fusionskontrolle ist es, die Entstehung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen von Unternehmen zu verhindern.

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen horizontalen Zusammenschlüssen (die Unternehmen stehen im Wettbewerb miteinander), vertikalen Zusammenschlüssen (die beteiligten Unternehmen stehen in einem Lieferanten-/Abnehmerverhältnis zueinander) und konglomeraten Zusammenschlüssen (die beteiligten Unternehmen stehen weder miteinander im Wettbewerb noch in einem Lieferanten-/Abnehmerverhältnis zueinander).



2. Vom Bundeskartellamt zu prüfende Fusionen

Unter die Fusionskontrolle des Bundeskartellamtes fallen Zusammenschlüsse zwischen Unternehmen, wenn diese zusammen weltweit mehr als 500 Millionen Euro Umsatz erzielen und mindestens ein beteiligtes Unternehmen in Deutschland mehr als 25 Millionen Euro Umsatz sowie ein weiteres Unternehmen in Deutschland mindestens fünf Millionen Euro Umsatz erzielt. Zur Ermittlung der relevanten Umsatzerlöse wird auf den jeweiligen Umsatz des gesamten Konzerns im letzten vor dem Zusammenschluss abgeschlossenen Geschäftsjahr abgestellt.

Trotz Erreichung der Umsatzschwellen sind Fusionen nicht anmeldepflichtig, wenn sich ein Unternehmen, das im letzten Geschäftsjahr weltweit Umsatzerlöse von weniger als zehn Millionen Euro erzielt hat, mit einem anderen Unternehmen zusammenschließt (so genannte „de-minimis-Klausel“) oder wenn ein Markt betroffen ist, auf dem seit mindestens fünf Jahren Waren oder gewerbliche Leistungen angeboten werden und auf dem im letzten Kalenderjahr weniger als 15 Millionen Euro umgesetzt wurden (so genannte „Bagatellmarktklausel“).

Bis zur Genehmigung eines Zusammenschlussvorhabens durch das Bundeskartellamt gilt für anmeldepflichtige Zusammenschlussvorhaben ein Vollzugsverbot (§ 41 Abs. 1 GWB), d. h. Unternehmen dürfen einen anmeldepflichtigen Zusammenschluss, der nicht durch das Bundeskartellamt freigegeben ist, nicht vollziehen. Falls sie dies trotzdem tun, kann das Bundeskartellamt den Zusammenschluss nachträglich wieder auflösen und ein Bußgeld verhängen (s. Abschnitt IV. 7.).

3. Europäische Fusionskontrolle

Wenn Zusammenschlussvorhaben eine so genannte „gemeinschaftsweite Bedeutung“ haben, werden sie nach der Europäischen Fusionskontrollverordnung (FKVO) geprüft. Für deren Anwendung ist ausschließlich die Europäische Kommission zuständig. Gemeinschaftsweite Bedeutung hat ein Zusammenschluss, wenn die in Art. 1 Abs. 2 oder Abs. 3 FKVO genannten Umsatzschwellen überschritten sind.

Erzielen die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen zum Beispiel zusammen weltweite Umsatzerlöse von mehr als fünf Milliarden Euro und mindestens zwei beteiligte Unternehmen einen gemeinschaftsweiten Gesamtumsatz von jeweils mehr als 250 Millionen Euro, ist der Zusammenschluss ausschließlich von der Europäischen Kommission zu prüfen (Art. 1 Abs. 2 FKVO); eine parallele Prüfung durch die nationalen Kartellbehörden findet insoweit nicht statt.

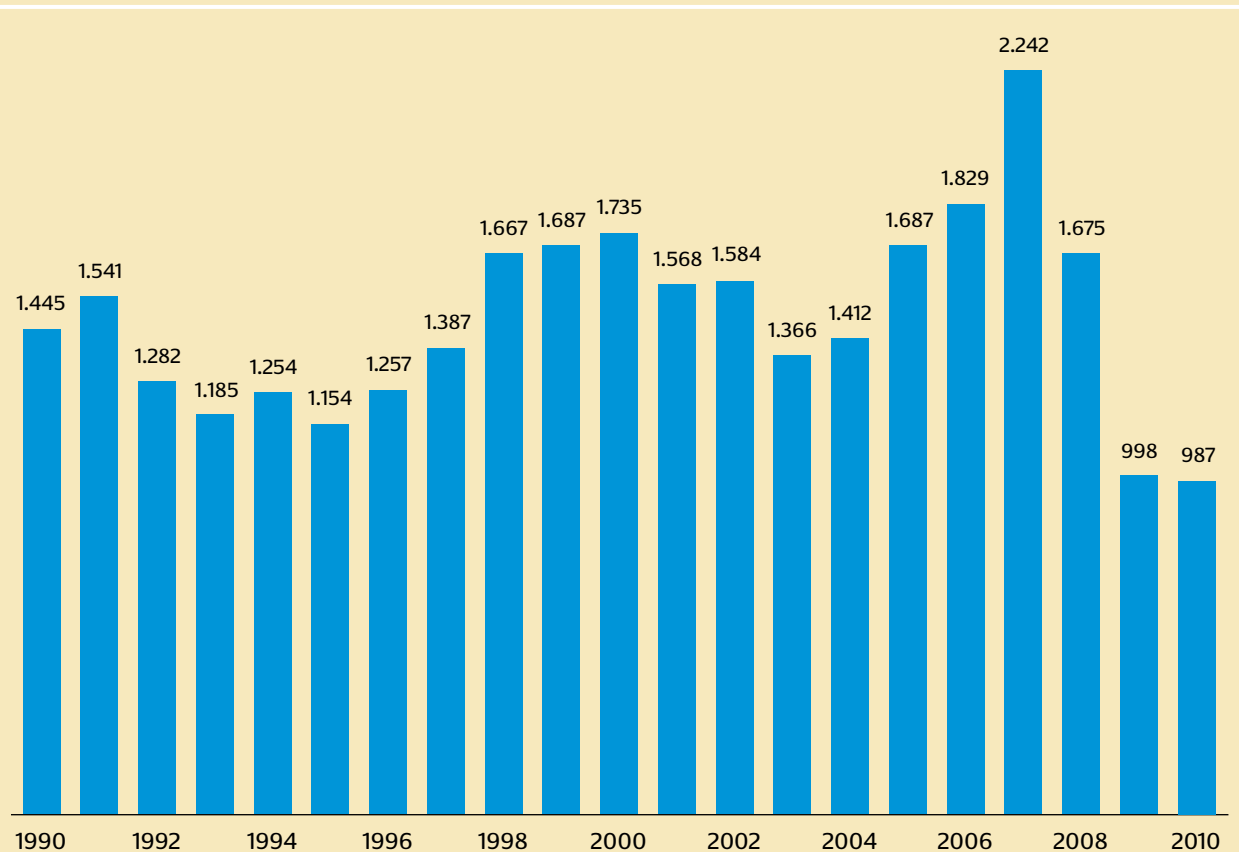
Trotz Erreichung der in Art. 1 FKVO genannten Umsatzschwellen ist die Europäische Kommission ausnahmsweise dann nicht für die Prüfung eines Zusammenschlussvorhabens zuständig, wenn die beteiligten Unternehmen jeweils mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Gesamtumsatzes in ein und demselben Mitgliedstaat erzielt haben (so genannte Zwei-Drittel-Klausel). In diesen Fällen ist die Zuständigkeit derjenigen nationalen Kartellbehörde eröffnet, in deren Gebiet die beteiligten Unternehmen mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Umsatzes erzielen. Die Zwei-Drittel-Klausel ist Ausfluss des im europäischen Recht verankerten Subsidiaritätsprinzips und trägt dem nationalen Bezug einer Fusion Rechnung.

Als Zusammenschluss im Sinne des § 37 Abs. 1 GWB gelten:

- der Erwerb des Vermögens eines anderen Unternehmens ganz oder zu einem wesentlichen Teil („Vermögenserwerb“),
- der Erwerb der unmittelbaren oder mittelbaren Kontrolle durch ein oder mehrere Unternehmen über die Gesamtheit oder Teile eines oder mehrerer anderer Unternehmen, wobei die Kontrolle durch Rechte, Verträge oder andere Mittel begründet werden kann („Kontroll-erwerb“),
- der Erwerb von Anteilen an einem anderen Unternehmen, wenn die Anteile allein oder zusammen mit sonstigen, dem Erwerber bereits gehörenden Anteilen 50 Prozent oder 25 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte des anderen Unternehmens erreichen („Anteilerwerb“),
- jede sonstige Verbindung von Unternehmen, aufgrund derer ein oder mehrere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar einen wettbewerblich erheblichen Einfluss auf ein anderes Unternehmen ausüben können („wettbewerblich erheblicher Einfluss“).

Abbildung 2

Beim Bundeskartellamt angemeldete Zusammenschlüsse 1990–2010



Unabhängig von den o. g. Regelungen sieht die FKVO auch die Möglichkeit vor, einen Fall von der originär zuständigen Behörde an eine andere Kartellbehörde zu verweisen. So kann etwa das Bundeskartellamt beantragen, dass ein Fall, der bereits bei der Europäischen Kommission angemeldet worden ist, ganz oder teilweise an das Bundeskartellamt verwiesen wird (Art. 9 FKVO).

Umgekehrt kann das Bundeskartellamt den Antrag stellen, dass ein Fall, der bei ihm angemeldet worden ist, aufgrund der grenzüberschreitenden Auswirkungen an die Europäische Kommission verwiesen wird (Art. 22 FKVO). Seit Anfang Mai 2004 können auch die Unternehmen selbst vor Anmeldung des Vorhabens bei der Kommission einen Antrag auf Verweisung an die Kartellbehörde eines Mitgliedstaates (Art. 4 Abs. 4 FKVO) oder an die Europäische Kommission (Art. 4 Abs. 5 FKVO) stellen. Diese Regelungen bieten ein hohes Maß an Flexibilität und stellen sicher, dass die am besten geeignete Kartellbehörde das Fusionsvorhaben prüft.

4. Ablauf eines Fusionskontrollverfahrens

Nach dem Eingang der vollständigen Anmeldeunterlagen beim Bundeskartellamt hat die zuständige Beschlussabteilung zunächst einen Monat Zeit, um den Zusammenschluss zu prüfen (so genanntes „Vorprüfverfahren“ oder „1. Phase“). Erweist sich das Fusionsvorhaben als unproblematisch, gibt die Beschlussabteilung den Zusammenschluss vor Ablauf der Monatsfrist formlos frei. Der Zusammenschluss kann dann vollzogen werden. Hält die Beschlussabteilung dagegen eine weitere Prüfung für

erforderlich, teilt sie dies den Unternehmen im so genannten „Monatsbrief“ mit. Hierdurch wird das „Hauptprüfverfahren“ (die so genannte „2. Phase“) eingeleitet und die Frist für die Prüfung des Vorhabens wird verlängert. Das Bundeskartellamt muss bei Durchführung eines Hauptprüfverfahrens innerhalb von vier Monaten nach Eingang der vollständigen Anmeldung entscheiden. Im Hauptprüfverfahren entscheidet das Bundeskartellamt durch eine förmliche Verfügung, ob der Zusammenschluss – gegebenenfalls unter Auflagen oder Bedingungen – freigegeben oder ob der Zusammenschluss untersagt wird. Eine Freigabe mit Auflagen oder Bedingungen kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Zusammenschluss mehrere unterschiedliche Märkte betrifft und nur für einige Märkte wettbewerbliche Bedenken bestehen.

Bevor das Bundeskartellamt eine Entscheidung erlässt, durch die ein Zusammenschluss untersagt oder nur unter Bedingungen oder Auflagen freigegeben wird, muss es den beteiligten Unternehmen rechtliches Gehör gewähren, d. h. die wesentlichen Entscheidungsgründe mitteilen. Die Beteiligten erhalten so noch einmal die Gelegenheit, Gegenargumente vorzubringen.¹⁰

Um sich ein umfassendes Bild von den Marktbegebenheiten zu verschaffen, hat das Bundeskartellamt weitreichende Ermittlungsbefugnisse (§§ 57–59 GWB). Es kann zum Beispiel Wettbewerber, Lieferanten und Kunden der beteiligten Unternehmen befragen, Auskünfte verlangen und Geschäftsunterlagen einsehen.

¹⁰ Wenn sich Unternehmen zu einem Verfahren beiladen lassen, so ist auch ihnen – auch bei einer geplanten Freigabe im Hauptprüfverfahren – rechtliches Gehör zu gewähren.

5. Gründe für die Untersagung einer Fusion

Das Bundeskartellamt untersagt einen Zusammenschluss, von dem zu erwarten ist, dass er eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt, es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, dass durch den Zusammenschluss auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und dass diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen (§ 36 Abs. 1 GWB).

Eine marktbeherrschende Stellung liegt vor, wenn ein Unternehmen ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist bzw. wenn es im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern eine überragende Marktstellung hat (§ 19 Abs. 2 GWB). Um prüfen zu können, ob durch einen Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung entsteht bzw. verstärkt wird, muss zunächst der sachlich und räumlich – in Ausnahmefällen auch der zeitlich – relevante Markt abgegrenzt werden. Ein wesentliches Kriterium hierbei ist das so genannte Bedarfsmarktkonzept. Nach diesem Konzept gehören Produkte bzw. Leistungen zu demselben Markt, die der verständige Verbraucher aufgrund ihrer Eigenschaften, ihres Verwendungszwecks und ihres Preises als gleich geeignet ansieht, einen bestimmten Bedarf zu decken.

Bei der Prüfung, ob ein Unternehmen eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat, sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen. Ein geeigneter Ausgangspunkt der Prüfung ist der Marktanteil des Unternehmens auf dem relevanten Markt: Eine marktbeherrschende Stellung wird laut GWB vermutet, wenn ein Unternehmen einen Marktanteil von einem Drittel hat („Einzelmarktbeherrschung“, § 19 Abs. 3 S. 1 GWB). Eine

marktbeherrschende Stellung mehrerer Unternehmen wird vermutet, wenn drei oder weniger Unternehmen zusammen einen Marktanteil von 50 Prozent bzw. fünf oder weniger Unternehmen zusammen einen Marktanteil von zwei Dritteln erreichen („Oligopolmarktbeherrschung“, § 19 Abs. 3 S. 2 GWB). Im letzten Fall gilt die Vermutungsregel als widerlegt, wenn die Unternehmen nachweisen, dass die Wettbewerbsbedingungen zwischen ihnen wesentlichen Wettbewerb erwarten lassen oder die Gesamtheit der Unternehmen im Verhältnis zu den übrigen Wettbewerbern keine überragende Marktstellung hat. Wesentlich für die Aussagekraft des Marktanteils ist nicht nur der absolute, sondern auch der relative Marktanteil, d. h. der Marktanteil des betrachteten Unternehmens im Vergleich zu den Marktanteilen der Wettbewerber.

Neben der Höhe der Marktanteile untersucht das Bundeskartellamt die wettbewerblichen Verhältnisse auf den relevanten Märkten umfassend, um zu klären, ob die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung tatsächlich zu erwarten ist. Weitere Prüfkriterien in diesem Zusammenhang sind spezifisches Know-how, der Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmen, die Finanzkraft, rechtliche oder tatsächliche Marktzutrittsschranken, der tatsächliche oder potenzielle Wettbewerb durch innerhalb oder außerhalb Deutschlands ansässige Unternehmen, die Fähigkeit, Angebot oder Nachfrage auf andere Waren oder gewerbliche Leistungen umzustellen, sowie die Möglichkeit der Marktgegenseite, auf andere Unternehmen auszuweichen (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB).

Wesentlich für die Beurteilung, ob ein Zusammenschluss zu wettbewerblichen Problemen führt, ist damit eine Gesamtbetrachtung sämtlicher unternehmens- und marktbezogener Faktoren.

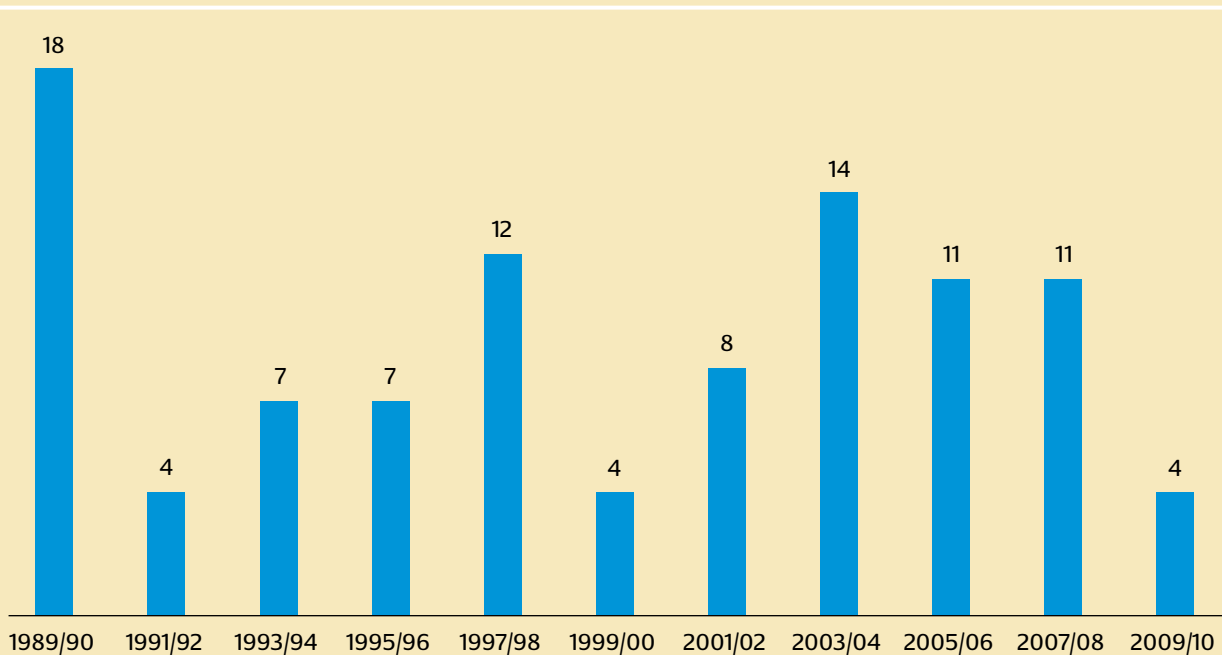
In seiner fast 40-jährigen Fusionskontrollpraxis hat das Bundeskartellamt insgesamt knapp 180 Zusammenschlussvorhaben untersagt. Ein Großteil der Untersagungen ist bestandskräftig geworden, einige Entscheidungen wurden jedoch auch von den Gerichten aufgehoben.

In Zweifelsfällen suchen die Unternehmen das Gespräch mit dem Bundeskartellamt schon im Vorfeld des Zusammenschlusses. Viele wettbewerblich problematische Vorhaben werden von den Unternehmen bereits in dieser Phase

aufgegeben bzw. modifiziert, wenn ihnen signalisiert wird, dass mit einer Untersagung gerechnet werden muss. In den Jahren 2009 und 2010 gab es beispielsweise zusammen insgesamt 33 derartige Vorfeldfälle, die in der Untersagungsstatistik nicht enthalten sind. Die besondere Bedeutung der Rücknahme einer Anmeldung im Vorfeld der (Untersagungs-)Entscheidung liegt darin, dass die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auch ohne abschließende Verfügung verhindert werden kann. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Bundeskartellamt durch Freigabeentscheidungen, die mit Bedingungen oder Auflagen verbunden werden, ebenfalls maßgeblichen Einfluss auf die wettbewerblichen Auswirkungen des Zusammenschlusses nehmen kann.

Abbildung 3

Anzahl der vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlüsse (nach Berichtszeiträumen)*



* Der Berichtszeitraum basiert auf dem alle zwei Jahre erscheinenden Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes.

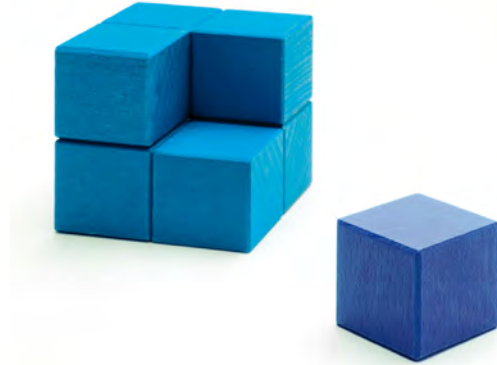
6. Rechtsschutz und Ministererlaubnis

Gegen die Verfügung des Bundeskartellamtes können die beteiligten Unternehmen Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf einlegen. Gegen die Entscheidung des Oberlandesgerichts ist wiederum die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof in Karlsruhe möglich.

Das GWB sieht zudem die Möglichkeit der so genannten „Ministererlaubnis“ vor. Das bedeutet, dass Unternehmen, deren Zusammenschlussvorhaben vom Bundeskartellamt untersagt wurde, beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie eine Erlaubnis beantragen können. Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis ist, dass im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist (§ 42 Abs. 1 GWB). Die Zweistufigkeit von wettbewerblicher und politischer Prüfung hat sich in der Praxis ebenso bewährt wie der Ausnahmeharakter der Ministererlaubnis. Seit Einführung der Fusionskontrolle im Jahr 1973 wurde bis Mitte des Jahres 2010 eine Ministererlaubnis nur in acht Fällen rechtskräftig erteilt (teilweise mit Auflagen), bei insgesamt 21 Fällen, in denen Anträge auf Ministererlaubnis gestellt wurden.

7. Auflösung von Zusammenschlüssen

Eine Entflechtung von Unternehmen, die nicht durch eine Fusion, sondern durch internes (inneres) Wachstum eine marktbeherrschende Stellung erlangt haben, sieht das GWB nicht vor. Diese Unternehmen unterliegen dann der Missbrauchsaufsicht (s. Abschnitt V.).



Anmeldepflichtige Fusionen dürfen vor der Freigabe durch das Bundeskartellamt nicht vollzogen werden (§ 41 Abs. 1 GWB). Verstoßen Unternehmen gegen dieses Vollzugsverbot oder vollziehen Unternehmen einen Zusammenschluss, den das Bundeskartellamt untersagt oder dessen Freigabe es widerrufen hat, müssen die Unternehmen die Fusion auflösen, wenn die Untersagungsvoraussetzungen vorliegen (§ 41 Abs. 3 GWB). Das Bundeskartellamt ordnet dann die zur Auflösung des Zusammenschlusses erforderlichen Maßnahmen an. Bei einem Verstoß gegen das Vollzugsverbot kann auch ein Bußgeld verhängt werden.

8. Sonderregelungen für einzelne Wirtschaftsbereiche

Besondere Vorschriften insbesondere zur Berechnung des Umsatzes, von dessen Höhe die Anmeldepflicht des Zusammenschlusses beim Bundeskartellamt abhängt, gibt es für die Bereiche Presse und Handel.

Bei Zusammenschlüssen von Presse- oder Rundfunkunternehmen gelten niedrigere Umsatzschwellen. Für den Verlag, die Herstellung und den Vertrieb von Zeitungen, Zeitschriften und deren Bestandteilen, die Herstellung, den Vertrieb und die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen und den Absatz von Rundfunkwerbezeiten ist das Zwanzigfache der Umsatz-

erlöse anzusetzen (§ 38 Abs. 3 GWB). Diese Sonderregelung ist erforderlich, da nur auf diese Weise den Konzentrationstendenzen auf den – umsatzmäßig gesehen – recht kleinen Märkten wirksam vorgebeugt werden kann.

Ebenso gelten für Unternehmen im Bereich Handel spezielle Regelungen für die Berechnung der Umsatzschwellen. Nach § 38 Abs. 2 GWB sind für den Handel mit Waren nur drei Viertel der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen.

Kreditinstitute, Finanzinstitute und Versicherungen wiederum sind von der Zusammenschlusskontrolle befreit, wenn sie Anteile an einem anderen Unternehmen nur vorübergehend erwerben, um diese innerhalb eines Jahres wieder zu veräußern (§ 37 Abs. 3 GWB). Die Stimmrechte aus den Anteilen dürfen allerdings nicht ausgeübt werden. Diese Regelung soll u. a. verhindern, dass jede Übernahme junger Aktien durch eine Bank oder Versicherung bei der Gründung einer Aktiengesellschaft oder bei einer Kapitalerhöhung sofort eine fusionskontrollrechtliche Prüfung auslöst.

9. Fusionen – Beispiele aus der Praxis

Magna/Karmann – Untersagung

Im Mai 2010 untersagte das Bundeskartellamt die geplante Übernahme der europäischen Cabrio-Dachsystemsparte von Karmann durch den kanadischen Automobilzulieferer Magna.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es europaweit ohnehin nur drei Unternehmen (Karmann, Magna und Webasto/Edscha), die Cabrio-Dachsysteme anboten. Eine Fusion zwischen Magna und Karmann hätte nicht nur die Zahl der Wettbewerber auf zwei schrumpfen lassen. Magna/

Karmann und Webasto/Edscha hätten sich mit ähnlich starken Marktanteilen und einer vergleichbaren Unternehmensgröße gegenübergestellt. Es war zu befürchten, dass sich die beiden verbleibenden Konkurrenten dann keinen wesentlichen Wettbewerb mehr machen würden. Eine derartige Beeinträchtigung des Wettbewerbs hätten am Ende die Verbraucher in Form von höheren Preisen zahlen müssen. Mit der Untersagung konnte dies verhindert werden und die Anzahl der Wettbewerber erhalten bleiben. Zwar befand sich Karmann zunächst in einem Insolvenzverfahren, wurde aber schließlich durch das finnische Unternehmen Valmet erworben und konnte so als Wettbewerber im Markt erhalten bleiben.

EDEKA/Tengelmann – Freigabe mit Bedingungen

Ein von EDEKA und Tengelmänn im Jahr 2008 angemeldeter Zusammenschluss konnte nur unter aufschiebenden Bedingungen freigegeben werden. EDEKA und Tengelmänn beabsichtigten, die Discount-Ketten Netto Marken-Discount und Plus zusammenzufassen und dann unter dem Namen „Netto Marken-Discount“ weiterzuführen. Darüber hinaus wollten EDEKA und Tengelmänn eine Kooperation beim Einkauf für ihr jeweiliges Supermarktgeschäft schaffen.

Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes ergaben, dass der Zusammenschluss in der angemeldeten Form zu Wettbewerbsproblemen führen würde: Der deutsche Markt für den Lebensmitteleinzelhandel ist bereits hoch konzentriert. Knapp 90 Prozent des inländischen Marktvolumens entfällt auf die fünf führenden Handelsunternehmen. Durch den Zusammenschluss fusionieren die Nummer 1 (EDEKA) und die Nummer 5 (Tengelmann) im deutschen



Lebensmitteleinzelhandel. Hierdurch hätte sich die Marktführerschaft von EDEKA weiter verschärft.

Darüber hinaus hätte die EDEKA-Gruppe auch ihre regionale und bundesweite Marktabdeckung deutlich ausgebaut. Außerdem hätte der angemeldete Zusammenschluss die ohnehin schon bestehende hohe Marktkonzentration bei der Warenbeschaffung verschärft und zu noch größeren Abhängigkeiten der Lieferanten geführt. Dies hätte auch die Marktstellung von EDEKA auf den Absatzmärkten weiter gestärkt, zumal geplant war, die übernommenen Standorte weitestgehend auf das – wirtschaftlich erfolgreichere – Netto Marken-Discount-Konzept umzustellen.

Um eine Untersagung zu vermeiden, sind EDEKA und Tengelmann mit einem Zusagenangebot an das Bundeskartellamt herangetreten. Nach intensiven Verhandlungen konnte der Fall mit folgender Zusagenlösung beendet werden: Tengelmann hat vor Vollzug des Zusammenschlusses knapp 360 Standorte an unabhängige Erwerber veräußert. Hierdurch konnte verhindert werden, dass die EDEKA-Gruppe in den wettbewerblich problematischen Regionalmärkten ihre Marktstellung noch weiter verstärkt. Außerdem hat das Bundeskartellamt die beabsichtigte Beschaffungskooperation zwischen EDEKA und Kaiser's Tengelmann nicht genehmigt. Es bleibt daher bei einer getrenn-

ten Beschaffung für die Kaiser's Märkte. Mit dieser Entscheidung hat das Bundeskartellamt ein Zeichen gegen die fortschreitende Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel gesetzt.

Bertelsmann/Brockhaus – Freigabe

2009 prüfte das Bundeskartellamt eine Fusion zwischen der F.A. Brockhaus GmbH und einer Tochtergesellschaft der Bertelsmann AG.

Brockhaus und Bertelsmann sind seit Jahren die wichtigsten Herausgeber von deutschsprachigen Universallexika und deutschsprachigen Themenlexika und verfügen über eine herausragende Marktstellung. Die Umsätze für Nachschlagewerke in Deutschland waren jedoch in den vorangegangenen Jahren stark zurückgegangen – seit 2006 um mehr als 50 Prozent. Dies hatte dazu geführt, dass der Markt für Universallexika und der Markt für Themenlexika zu so genannten Bagatellmärkten mit einem Marktvolumen von jeweils weniger als 15 Millionen Euro geworden waren (s. Abschnitt IV.2.). Ursächlich für diese Entwicklung sind ein struktureller Wandel im Verbraucherverhalten und eine wachsende Bedeutung von Nachschlagewerken im Internet. Als Bagatellmärkte unterliegen diese Märkte nicht der deutschen Fusionskontrolle. Da auf den übrigen Buchmärkten eine Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung nicht zu erwarten war, konnte die Fusion freigegeben werden.

V. Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen

1. Was ist Marktbeherrschung?

Die Entstehung bzw. Verstärkung von Marktbeherrschung durch Zusammenschlüsse – und damit durch externes Wachstum – soll durch die Fusionskontrolle verhindert werden. Es gibt jedoch auch Unternehmen, die durch internes Wachstum – d. h. ohne Fusion mit einem anderen Unternehmen – bzw. durch ehemalige Monopolrechte über eine marktbeherrschende Stellung verfügen.

Unternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung sind keinem oder nur geringem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Sie verfügen damit über einen Verhaltensspielraum, der vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrolliert wird. Aus diesem Grund unterliegen marktbeherrschende Unternehmen einer besonderen Verhaltenskontrolle, der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Die Missbrauchsaufsicht stellt damit das staatliche Regulativ für fehlenden wesentlichen Wettbewerb dar.

Zur Prüfung, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt, enthält das GWB so genannte Vermutungsschwellen für die Marktanteile der betreffenden Unternehmen sowie weitere unternehmens- und marktbezogene Beurteilungskriterien (s. Abschnitt IV.5.).

Die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen ist verboten (§ 19 Abs. 1 GWB). Aber auch solche Unternehmen, die nicht über eine marktbeherrschende, sondern nur über eine marktstarke Stellung verfügen, weil kleine oder mittlere Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager von ihnen abhängig sind, unterliegen einem besonderen Behinderungs- und Diskriminierungsverbot (§ 20 GWB).

Ist das missbräuchliche Verhalten dazu geeignet, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen, wendet das Bundeskartellamt zudem europäisches Recht an (Art. 102 AEUV).

2. Missbräuchliches Verhalten marktbeherrschender Unternehmen

Als Missbrauch wirtschaftlicher Macht sind grundsätzlich solche Verhaltensweisen zu verstehen, mit denen die wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten anderer Unternehmen – Konkurrenten, Abnehmer oder Lieferanten – erheblich und ohne sachliche Rechtfertigung beeinträchtigt werden.



Bei der Beurteilung, ob ein Unternehmen seine Marktmacht missbraucht, ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich: Auch marktbeherrschenden Unternehmen dürfen rein wettbewerbliche Verhaltensweisen nicht untersagt werden. Missbräuchlich sind dagegen solche Verhaltensweisen, die einem Unternehmen nur aufgrund seiner Marktmacht möglich sind und durch die andere Unternehmen in einer Weise behindert oder benachteiligt werden, die bei wirksamem Wettbewerb nicht möglich wäre. Andere Unternehmen können hierbei sowohl Konkurrenten als auch Abnehmer oder Lieferanten sein.

Bei missbräuchlichen Verhaltensweisen unterscheidet man u. a. zwischen dem so genannten Behinderungsmisbrauch und dem so genannten Ausbeutungsmisbrauch.

Eine missbräuchliche Behinderung kann z. B. darin bestehen, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen seine überlegene Stellung dazu ausnutzt, seinen Konkurrenten den Zugang zu eigenen Netzen oder anderen für die Aufnahme des Wettbewerbs wesentlichen Einrichtungen verweigert (§ 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB). Ein Behinderungsmisbrauch kann auch dann gegeben sein, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen versucht, seinen Konkurrenten mit einer gezielten Kampfpreisstrategie aus dem Markt zu verdrängen. Zudem ist der Verkauf von Waren oder gewerblichen Leistungen unter Einstandspreis unter bestimmten Voraussetzungen verboten (§ 20 Abs. 4 S. 2 GWB). Ende 2007 wurde diese Vorschrift verschärft. Im Lebensmittelsektor sind Verkäufe unter Einstandspreis grundsätzlich verboten; eine sachliche Rechtfertigung ist nur in begrenzten Ausnahmefällen möglich.

Ein Ausbeutungsmisbrauch kann vorliegen, wenn ein Unternehmen von seinen Abnehmern oder Lieferanten unangemessene Preise oder Konditionen fordert. Zur Feststellung, ob es sich um einen Missbrauch handelt, wendet das Bundeskartellamt u. a. das so genannte „Vergleichsmarktkonzept“ an. Dabei werden möglicherweise überhöhte Preise mit Preisen verglichen, die sich auf vergleichbaren, wettbewerblich organisierten Märkten bilden.

Ende 2007 wurde die Preismisbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen im Energiesektor und im Lebensmitteleinzelhandel verschärft. Diese Änderung ist bis Ende 2012 befristet.

Veranlassen Unternehmen andere Unternehmen zu Liefer- oder Bezugssperren, um bestimmte Unternehmen unbillig zu beeinträchtigen, liegt ein kartellrechtswidriger Boykott vor (§ 21 Abs. 1 GWB).

Hinweise über möglicherweise missbräuchliches Verhalten eines Unternehmens erhält das Bundeskartellamt von Wettbewerbern, Lieferanten und Abnehmern.

3. Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsschutz

Das Bundeskartellamt hat zwei Möglichkeiten, gegen missbräuchliches Verhalten vorzugehen. Zum einen kann es im Rahmen von Verwaltungsverfahren anordnen, das beanstandete Verhalten zu beenden. Zum anderen kann es im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens Bußgelder verhängen. (s. Abschnitt VII.).

Gegen die Entscheidungen des Bundeskartellamtes können die Unternehmen gerichtlich vorgehen (s. Abschnitt VII.).

4. Missbrauchsaufsicht – Beispiele aus der Praxis

Gaspreise für Haushaltskunden

Das Bundeskartellamt schloss im Dezember 2008 Missbrauchsverfahren gegen 30 Gasversorger ab. Die Verfahren wurden eingeleitet, weil nach Einschätzung des Bundeskartellamtes erhebliche kartellrechtliche Bedenken bestanden, dass die betroffenen Unternehmen in den Jahren 2007 und 2008 bei der Belieferung von Haushaltskunden mit Gas missbräuchlich überhöhte Preise gefordert und auf diese Weise ihre marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausgenutzt haben.

Vorausgegangen waren umfangreiche Preisabfragen und Ermittlungen des Bundeskartellamtes. Maßgebend für die Missbrauchsprüfung war, ob die geforderten Preise auch nach Abzug von Netzentgelten, Steuern und Abgaben ungünstiger waren als diejenigen anderer Gasversorger, ohne dass die von den Verfahren des Bundeskartellamtes betroffenen Unternehmen die Abweichungen sachlich rechtfertigen konnten. Das Bundeskartellamt hat dabei die Möglichkeiten des Ende 2007 geschaffenen

§ 29 GWB (s. S. 8) genutzt, der die Verfolgung von überhöhten Preisen im Bereich der Energiemärkte für die Kartellbehörden vereinfacht.

Die betroffenen Gasversorgungsunternehmen haben sich gegenüber dem Bundeskartellamt zu finanziellen Zugeständnissen zugunsten der Verbraucher in Form von Gutschriften, Preisenkungen und Verschiebungen von Preiserhöhungen verpflichtet. Das Bundeskartellamt hat bei diesen Verfahren überwiegend vom Instrument der Verpflichtungszusagenentscheidung nach § 32b GWB (s. S. 36) Gebrauch gemacht. Insgesamt haben die betroffenen Unternehmen monetäre Zusagen in Höhe von rund 130 Millionen Euro zugunsten der Kunden abgegeben. Zudem hat sich im Rahmen der Überprüfung der gegebenen Zusagen gezeigt, dass in den Jahren 2008 und 2009 Gasbezugskostensteigerungen von insgesamt über 314 Millionen Euro netto nicht an die Endkunden weitergegeben wurden. Die Haushaltskunden wurden damit bei den Gaspreisen um insgesamt rund 444 Millionen Euro entlastet. Zusätzlich spart der Kunde noch die darauf entfallenden Abgaben und Steuern, wovon allein die Mehrwertsteuer rund 84 Millionen Euro ausmacht.



Soda-Club

Das Bundeskartellamt ist dagegen eingeschritten, dass die Soda-Club GmbH Wettbewerber daran hindert, Soda-Club-Mietzylinder für Trinkwasserbesprudelungsgeräte wiederzubefüllen.

Mit Trinkwasserbesprudelungsgeräten kann Leitungswasser mit Kohlensäure versetzt werden. Das zum Betrieb des Gerätes erforderliche CO₂ wird in Zylinder abgefüllt, die regelmäßig wiederbefüllt werden. Mit einem Marktanteil von über 70 Prozent ist Soda-Club marktbeherrschendes Abfüllunternehmen für CO₂-Zylinder. Der größte Teil des Umsatzes wird auf dem Markt der Befüllung der Zylinder erzielt. Die Wiederbefüllung der Zylinder erfolgte jahrelang auf Basis eines Tauschsystems. Dabei wurden die vom Verbraucher erworbenen Zylinder bei einer Tauschstation (i. d. R. Unternehmen des Einzelhandels) in leerem Zustand gegen einen befüllten Zylinder getauscht. Bezahlt wurde nur die

Wiederbefüllung mit CO₂. Ursprünglich nahmen alle Einzelhändler und Abfüllunternehmen die im Markt umlaufenden Zylinder zurück, tauschten und befüllten diese. Dadurch konnte sich ein unverfälschter Wettbewerb im Rahmen eines Tauschpools entfalten. Soda-Club hat hingegen eine Teilnahme an dem vorhandenen Tauschpool abgelehnt und den Vertrieb der Zylinder als „Mietsystem“ aufgebaut. Dabei wurden Vertriebshändler exklusiv an Soda-Club gebunden und verpflichtet, leere Zylinder nur noch durch Soda-Club befüllen zu lassen. Eine Befüllung durch andere Abfüllunternehmen wurde als Verstoß gegen das angebliche Eigentumsrecht von Soda-Club verfolgt. Vor dem Hintergrund der weit überlegenen Marktmacht und Finanzkraft von Soda-Club hat dieses Mietsystem im Ergebnis einen Behinderungsmissbrauch dargestellt. Es zielte auf eine Verdrängung der Wettbewerber auf dem Befüllmarkt, indem konkurrierende Abfüllbetriebe systematisch von einer Befüllung der Mietzylinder ausgeschlossen wurden und gleichzeitig der Markt zunehmend mit den Soda-Club-Mietzylindern verstopft wurde. Das Bundeskartellamt hat Soda-Club diese Praxis daher untersagt und Soda-Club verpflichtet, durch Etiketten auf den eigenen Zylindern auf die Zulässigkeit der Befüllung durch Wettbewerber hinzuweisen. Diese Entscheidung ist sowohl vom Oberlandesgericht Düsseldorf als auch vom Bundesgerichtshof in vollem Umfang bestätigt worden. Die Verpflichtung von Soda-Club, auf den Etiketten ihrer Zylinder auf die Möglichkeit der Befüllung auch durch Wettbewerber hinzuweisen, hat der Bundesgerichtshof jedoch zeitlich auf drei Jahre nach Rechtskraft seines Beschlusses beschränkt, weil die Endverbraucher nach dieser Zeit ausreichend von dieser Möglichkeit Kenntnis erlangt hätten.



VI. Sektoruntersuchungen

1. Umfassende Marktstudien

Seit der 7. GWB-Novelle 2005 kann das Bundeskartellamt Sektoruntersuchungen durchführen, um sich ein Bild über die Wettbewerbssituation in bestimmten Wirtschaftszweigen zu machen. Voraussetzung hierfür ist, dass starre Preise oder andere Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb in diesen Sektoren möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist.

Sektoruntersuchungen richten sich nicht gegen einzelne Unternehmen und gehen nicht einem konkreten Verdacht auf einen Kartellrechtsverstoß nach. Bei diesen Marktstudien geht es darum, umfassende Erkenntnisse über die untersuchten Märkte zu gewinnen. So hat das Bundeskartellamt beispielsweise eine Sektoruntersuchung im Milchsektor eingeleitet, bei der alle Marktstufen von den Milchviehhaltern über die Molkereien bis zum Handel untersucht werden. Anlass für diese Sektoruntersuchung waren Hinweise, dass der Wettbewerb auf den einzelnen Marktstufen der Milchwirtschaft nur eingeschränkt funktioniert.

Die Markterkenntnisse, die in einer Sektoruntersuchung gewonnen werden, können dem Bundeskartellamt in weiteren Verfahren dienen. So hat eine Sektoruntersuchung im Bereich Kraftstoffe zum Beispiel den Befund geliefert, dass auf den deutschen Tankstellenmärkten ein marktbeherrschendes Oligopol (s. Abschnitt IV.5.) aus Shell, BP, ExxonMobil, ConocoPhillips und Total besteht. Diese Erkenntnis ist wichtig für Fusionskontrollverfahren, da es dort darum geht, ob eine Fusion eine marktbeherrschende Stellung entstehen lässt oder eine bereits bestehende marktbeherrschende Stellung durch das Fusionsvorhaben verstärkt wird.

Ergeben sich in einer Sektoruntersuchung Hinweise auf eine Kartellabsprache oder auf einen kartellrechtlich relevanten Missbrauch von Marktmacht, können konkrete Verfahren eingeleitet werden. Wo die kartellrechtlichen Mittel keine ausreichende Handhabe bieten, können die Sektoruntersuchungen dem Gesetzgeber auch Möglichkeiten aufzeigen, um eine verbesserte Wettbewerbsaufsicht zu schaffen.

2. Sektoruntersuchungen – Beispiel aus der Praxis

Sektoruntersuchung Kraftstoffe

In der Sektoruntersuchung Kraftstoffe hat das Bundeskartellamt nicht nur die Marktstruktur untersucht, sondern auch umfassende Daten zu den Tankstellen-Preisen erfasst und ausgewertet. Die Analyse des Bundeskartellamtes ist damit die erste systematische und auf einer objektiven Grundlage beruhende Untersuchung der Tankstellenpreise in Deutschland. Die Untersuchung hat Folgendes ergeben: Die Tankstellen ändern ihre Preise häufig nahezu parallel. Sie reagieren also innerhalb kürzester Zeit auf Preisänderungen der Nachbartankstellen. Für ein solches paralleles Preisverhalten müssen sich die Unternehmen aber nicht absprechen. Jeder Tankstellenbetreiber der großen Mineralölkonzerne ist vertraglich verpflichtet, täglich die Preise seiner Nachbartankstellen an die eigene Konzernzentrale zu melden. Dies geschieht meist auf elektronischem Wege. Zudem werden die Preise an den Kennzeichnungstafeln und Zapfsäulen der Tankstellen nicht vom einzelnen Tankstellenbetreiber umgestellt. Dies wird von der Konzernzentrale gesteuert. Die Konzerne haben also Informationen aus den einzelnen Tankstellen über die Preise der Konkurrenz und können die Preise an den eigenen

Tankstellen bundesweit durch einen Knopfdruck ändern. Damit haben die Mineralölkonzerne alles, was sie brauchen, um in kürzester Zeit auf die Preise der Wettbewerber zu reagieren. Die Analyse hat außerdem ergeben, dass es weniger einzelne Preiserhöhungen als Preissenkungen gibt. Die Schritte nach oben, also die Verteuerungen, sind aber größer als die Senkungen. Das bedeutet, die Preise werden seltener, aber dafür stärker erhöht als gesenkt. In der Regel sind die Benzinpreise an Freitagen am höchsten und an Montagen am niedrigsten. Die Untersuchung bestätigt auch die weitverbreitete Vermutung, dass das Preisniveau zu Ferienbeginn steigt. Dies lässt sich – entgegen den Beteuerungen aus der Mineralölwirtschaft – allerdings nicht allein durch eine besonders erhöhte Nachfrage erklären.

Auf den Mineralölmärkten haben wir es mit einer gemeinsamen Marktbeherrschung, einem so genannten Oligopol, der großen Mineralölkonzerne zu tun. Es liegt an dieser wettbewerblich problematischen Marktstruktur, dass die Preise wie beschrieben angepasst werden. Wegen dieser Marktstruktur kommt es auch nicht dazu, dass einer der fünf Konzerne aus dem Preisgefüge ausbricht und über einen längeren Zeitraum die Preise senkt. Die einzige Ausnahme bilden hier die freien Tankstellen.

Dieses wettbewerbsfeindliche Verhalten führt zu hohen Preisen, ohne dass damit zwangsläufig ein Kartellverstoß verbunden wäre. Da das Bundeskartellamt mit kartellrechtlichen Mitteln hiergegen nicht vorgehen kann, ist der Gesetzgeber aufgefordert zu prüfen, wie sich Verbesserungen im Sinne der Verbraucher erreichen lassen.



VII. Instrumente zur Durchsetzung des Kartellrechts

Um an die für die Beurteilung eines Falles notwendigen Informationen zu kommen, hat das Bundeskartellamt nach §§ 57–59 GWB weitreichende Ermittlungsbefugnisse. Es kann von den Unternehmen Auskünfte verlangen, Geschäftsunterlagen einsehen und nach richterlicher Anordnung Unternehmen durchsuchen und Beweismittel beschlagnahmen.

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens kann das Bundeskartellamt Unternehmen verpflichten, eine Zuwiderhandlung gegen das GWB oder gegen Art. 101, 102 AEUV abzustellen (§ 32 GWB). Dazu kann es den Unternehmen alle Maßnahmen aufgeben, die für eine wirkungsvolle Abstellung des Verstoßes erforderlich und gegenüber dem festgestellten Verstoß verhältnismäßig sind. Zudem kann das Bundeskartellamt in dringenden Fällen, wenn die Gefahr eines ernststen, nicht wiedergutzumachenden Schadens für den Wettbewerb besteht, von Amts wegen einstweilige Maßnahmen anordnen (§ 32a GWB). Bei einem Verfahren nach § 32 GWB können die Unternehmen anbieten, Verpflichtungen einzugehen, die geeignet sind, die Bedenken des Bundeskartellamtes auszuräumen. Das Bundeskartellamt kann für diese Unternehmen die Verpflichtungszusagen für bindend erklären (§ 32b GWB).

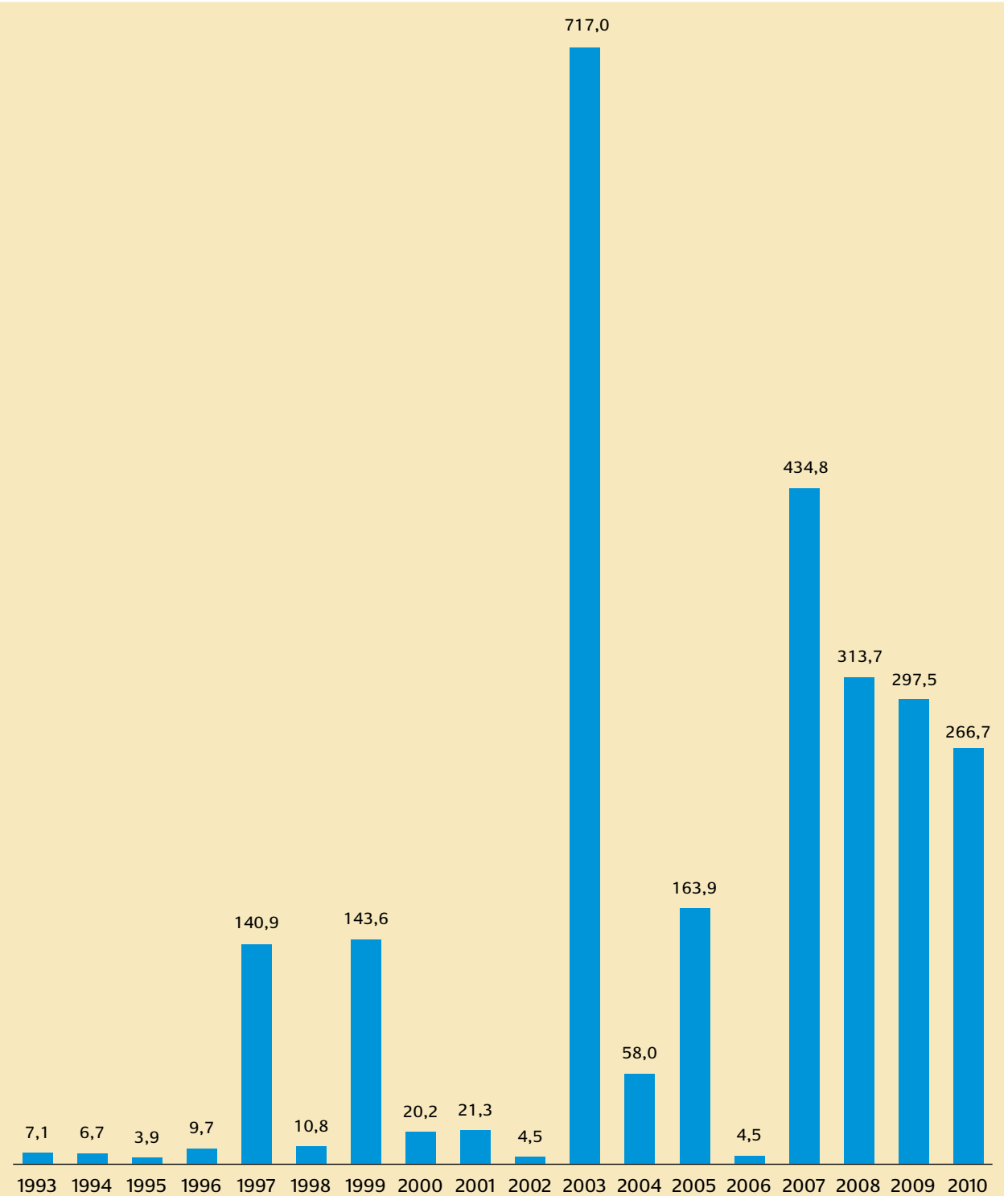
Im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenverfahrens kann das Bundeskartellamt bei Verstößen gegen Verbote des GWB Geldbußen verhängen. Durch die 7. GWB-Novelle im Juli 2005 wurde der Bußgeldrahmen für Verstöße gegen das Kartellrecht auf bis zu eine Million Euro angehoben. Zudem können bestimmte Verstöße mit einem Bußgeld von bis zu zehn Prozent des

Gesamtumsatzes des Unternehmens bebußt werden. Damit wurde das deutsche Recht an das europäische Recht angeglichen und der alte Bußgeldrahmen abgeschafft, der als Höchstgrenze die dreifache Höhe des durch die Zuwiderhandlung erlangten Mehrerlöses bestimmte. Die Bußgelder gehen in den allgemeinen öffentlichen Haushalt ein.

Das Bundeskartellamt hat im Jahr 2006 mit seiner Bekanntmachung Nr. 38/2006 Bußgeldleitlinien herausgegeben.¹¹ Diese konkretisieren, wie das Bundeskartellamt die neuen Bußgeldvorschriften anwendet. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist sowohl die Schwere der Zuwiderhandlung als auch deren Dauer zu berücksichtigen. Davon ausgehend werden weitere Kriterien wie Abschreckung oder erschwerende bzw. mildernde Umstände berücksichtigt.

Die Unternehmen können gegen Beschlüsse des Bundeskartellamtes Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf einlegen. Gegen Entscheidungen des Oberlandesgerichts Düsseldorf ist die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof in Karlsruhe möglich.

¹¹ www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Bussgeldleitlinien.pdf

Abbildung 4**Vom Bundeskartellamt verhängte Bußgelder 1993–2010 (Gesamtsumme in Mio. Euro pro Jahr)**

VIII. Ausnahmebereiche des GWB

Wettbewerbliche Ausnahmeregelungen werden zunehmend kritischer betrachtet. Monopole, die früher in einigen Bereichen aus Gründen der Daseinsvorsorge für unvermeidbar gehalten wurden, werden heute differenzierter beurteilt. Im Bereich der Energiewirtschaft hat sich in der Zwischenzeit die Überzeugung durchgesetzt, dass Gas und Strom auf einem wettbewerblich organisierten Markt angeboten und nachgefragt werden können, ohne dass dies die Versorgungssicherheit gefährdet. Aus diesem Grund ist der Ausnahmebereich für die leitungsgebundene Energiewirtschaft im Jahr 1998 abgeschafft worden. Mit der 7. GWB-Novelle wurden zudem die bis dahin geltenden Ausnahmeregelungen für die Kredit- und Versicherungswirtschaft, Sport und Urheberrechtverwertungsgesellschaften abgeschafft.

Für einige Wirtschaftssektoren trifft das GWB jedoch weiterhin aus strukturellen Gründen bzw. aufgrund anderer Besonderheiten Sonderregelungen. Das gilt für die Bereiche Verlagswesen und Landwirtschaft: So sind beispielsweise einige Kooperationsformen zwischen landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben vom Kartellverbot des § 1 GWB ausgenommen. Auch im Bereich Verlagswesen gilt für einige Kooperationsformen eine Befreiung vom Kartellverbot des § 1 GWB.

Die noch bestehenden Ausnahmeregelungen des GWB verlieren ferner dadurch an Bedeutung, dass hier teilweise die europäischen Wettbewerbsregeln angewendet werden können (s. Fußnote 4 auf S. 13).

Eine hohe öffentlich-rechtliche Regulierungsdichte – wie sie zum Beispiel im Bereich Krankenhausdienstleistungen oder Öffentlicher Personen-Nahverkehr existiert – kann per se keine

Ausnahme von einzelnen Vorschriften des GWB begründen. Die wettbewerblichen Verhaltensspielräume sind in diesen Bereichen durch Vorgaben des öffentlichen Rechts zwar stark eingeschränkt. Trotzdem gelten für diese Bereiche die Vorschriften der Fusionskontrolle, um wettbewerbliche Strukturen auf diesen Märkten zu sichern.

IX. Vergaberechtsschutz



Ganz allgemein bestimmt das Vergaberecht, welche Regeln von öffentlichen Auftraggebern bei Beschaffungsvorgängen zu beachten sind und welche Möglichkeiten es für Anbieter gibt, sich gegen etwaige Verstöße zur Wehr zu setzen.

Speziell für die Vergabe wirtschaftlich bedeutender öffentlicher Aufträge ergeben sich seit dem 1. Januar 1999 umfangreiche Verfahrensregeln und ein hoher Rechtsschutzstandard aus den Bestimmungen des Vierten Teils (§§ 97 ff.) des GWB.

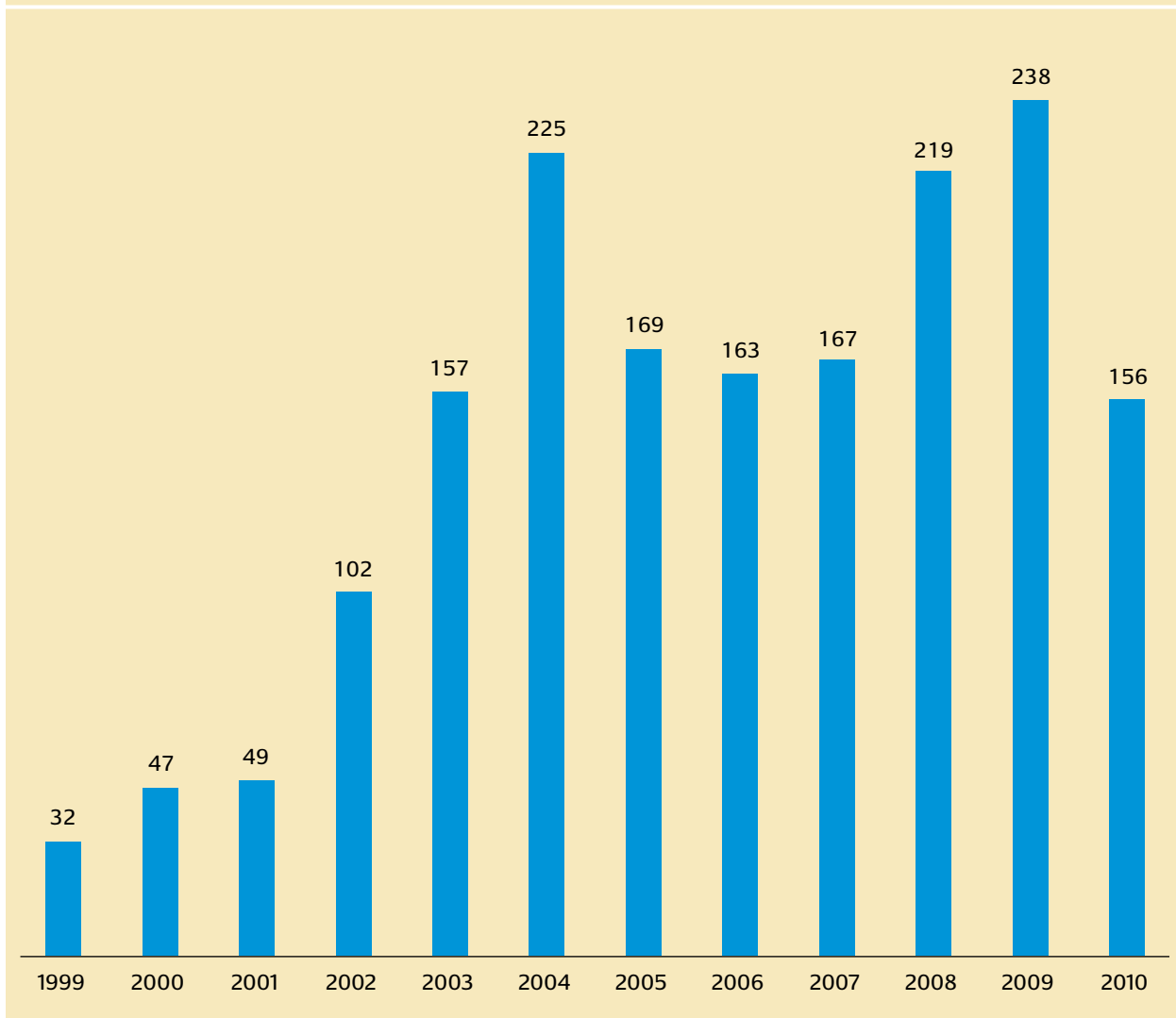
1. Geltungsbereich des Vergaberechts

Es gibt verschiedene Kategorien von Auftraggebern, die das GWB-Vergaberecht zu beachten haben. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um den Bund, die Länder und die Kommunen als so genannte „klassische“ öffentliche Auftraggeber, ferner juristische Personen, die – grob umschrieben – von klassischen öffentlichen Auftraggebern beherrscht werden und öffentliche

Aufgaben erfüllen, sowie unter bestimmten Voraussetzungen noch weitere Akteure, wenn sie auf dem Gebiet der Trinkwasser- oder Energieversorgung oder des Verkehrs tätig sind (so genannte Sektorenauftraggeber).

Den Vorschriften des GWB-Vergaberechts unterfallen nur Aufträge, die bestimmte Werte erreichen oder übersteigen. Die Schwelle liegt für Bauaufträge im Bereich von 5.000.000 Euro, bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen zwischen 100.000 Euro und 500.000 Euro. Die exakten Schwellenwerte ändern sich von Zeit zu Zeit und können den zur Durchführung des GWB-Vergaberechts erlassenen Rechtsverordnungen entnommen werden.

Abbildung 5
Bei den Vergabekammern des Bundes eingegangene Nachprüfungsanträge 1999–2010



2. Vergabeverfahren

Öffentliche Aufträge müssen nach dem GWB im Wettbewerb vergeben werden. Das Vergabeverfahren muss transparent sein und die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren müssen gleich behandelt werden. Die in der Praxis bedeutsamsten der zur Verfügung stehenden Verfahrensarten sind das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren (Beschränkung des Teilnehmerkreises) und das Verhandlungsverfahren. Ein offenes Verfahren darf immer durchgeführt werden, alle anderen Verfahren nur in bestimmten Konstellationen.

Um für einen Zuschlag in Betracht zu kommen, müssen Unternehmen nach dem GWB geeignet, d. h. fachkundig, leistungsfähig sowie gesetzestreu und zuverlässig sein. Den Zuschlag erhält dasjenige Unternehmen, welches das wirtschaftlichste Angebot unterbreitet hat. Die genauen Anforderungen sowohl an die vorzuweisende Eignung als auch an das vorzulegende Angebot werden vom öffentlichen Auftraggeber im Hinblick auf den konkret zu erbringenden öffentlichen Auftrag im Einzelfall festgelegt und überprüft.

3. Nachprüfungsverfahren

Die Unternehmen haben einen Anspruch darauf, dass der öffentliche Auftraggeber die Bestimmungen über das Vergabeverfahren einhält. Neben den jeweils anwendbaren Vorschriften des Vierten Teils des GWB selbst gilt dies auch für die Vorschriften der zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsverordnungen (wie z. B. der Vergabeverordnung, VgV) sowie der Vergabe-

und Vertragsordnungen für Bauleistungen (VOB/A), für Leistungen (VOL/A) und für freiberufliche Leistungen (VOF), falls die einschlägigen Rechtsverordnungen auf diese verweisen.

Entsprechend kann jedes Unternehmen, das ein Interesse an einem nach den Bestimmungen des GWB zu vergebenden öffentlichen Auftrag hat, unter bestimmten Voraussetzungen einen Nachprüfungsantrag stellen. Insbesondere muss es eine Verletzung in seinen Rechten durch Nichtbeachtung von Vergabevorschriften geltend machen und darlegen, dass ihm durch die behauptete Verletzung ein Schaden entstanden ist oder zu entstehen droht. Außerdem gelten für die Einreichung eines Nachprüfungsantrags bestimmte Frist- und Formvorgaben.

Über entsprechende Nachprüfungsanträge entscheiden die darauf spezialisierten Vergabekammern, die der Bund und die Länder eingerichtet haben. Die beim Bundeskartellamt angesiedelten Vergabekammern des Bundes sind für die Prüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge zuständig, die dem Bund zuzurechnen sind. Die Vergabekammern, die wie Gerichte tätig werden, sind unabhängig und nicht weisungsgebunden. Sie entscheiden in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, von denen einer ein ehrenamtlicher Beisitzer ist.

Gegen die Entscheidungen der Vergabekammern des Bundes kann innerhalb von zwei Wochen eine sog. sofortige Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf eingelegt werden.

X. Internationale Kooperation der Wettbewerbsbehörden

Durch die Globalisierung wachsen die Märkte näher zusammen. Dies ermöglicht es Unternehmen beispielsweise, Kartelle zu organisieren oder missbräuchliche Verhaltensweisen zu praktizieren, die Auswirkungen in mehreren Ländern haben. Vor diesem Hintergrund ist auch eine engere Kooperation zwischen den Wettbewerbsbehörden erforderlich – in der Europäischen Union, aber auch weltweit, um grenzüberschreitende Wirkungen von Kartellvereinbarungen und missbräuchlichem Verhalten gezielter zu bekämpfen.

1. European Competition Network

Das „European Competition Network“ (ECN) ist das Netzwerk der EU-Wettbewerbsbehörden, das im Zuge der Verordnung (EG) 1/2003 geschaffen wurde, um grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen effektiver zu bekämpfen. Die Verordnung findet Anwendung, wenn die Prüfung eines Sachverhalts nach Art. 101, 102 AEUV erfolgt, d. h. wenn der zwischenstaatliche Handel berührt ist.



Mit der Verordnung, die seit Mai 2004 gilt, wurden die Möglichkeiten der Kooperation zwischen den EU-Wettbewerbsbehörden untereinander und mit der Europäischen Kommission erheblich verbessert. Sie können sich gegenseitig bei Untersuchungen unterstützen, vertrauliche Informationen miteinander austauschen und diese als Beweismittel in Verfahren verwenden.

Die Europäische Kommission und die Wettbewerbsbehörden haben gemeinsam Regeln erarbeitet – z. B. den Umgang mit erhaltenen Informationen, Regeln für den Informationsfluss und Fallverteilungskriterien –, die der Umsetzung der Verordnung dienen.

Ziel der Fallverteilung ist, dass die bestgeeignete Behörde einen Kartell- bzw. Missbrauchsfall bearbeitet. Jede EU-Wettbewerbsbehörde stellt zu Beginn eines Verfahrens einen Fall, in dem (auch) europäisches Recht angewendet wird, in das Intranet der EU-Wettbewerbsbehörden ein. Damit macht sie diese Information sämtlichen Wettbewerbsbehörden des ECN zugänglich. Kriterien zur Bestimmung der bestgeeigneten Behörde sind die räumliche Reichweite der Auswirkungen des Wettbewerbsverstoßes, die Möglichkeiten der Beweiserhebung und die Mittel zur Beendigung der Zuwiderhandlung. Die Europäische Kommission ist in der Regel dann als bestgeeignete Behörde anzusehen, wenn zum Beispiel ein Verstoß in mehr als drei Mitgliedstaaten Auswirkungen auf den Wettbewerb hat.

Vor dem Hintergrund der Kooperationsmöglichkeiten der EU-Wettbewerbsbehörden hat die gemeinsame Kartellbekämpfung auf europäischer Ebene eine steigende Bedeutung erlangt. Hier sind die Wettbewerbsbehörden insbesondere bestrebt, die Kartellbekämpfung durch

möglichst einheitliche Regelungen effektiver zu gestalten. So wurde innerhalb des ECN ein Modell-Bonus-Programm (engl. „Leniency-Programme“) entwickelt, in dem sich die Wettbewerbsbehörden auf einen einheitlichen Standard für die Behandlung von Bonus-Anträgen geeinigt haben. Die Behörden haben sich zudem in dem Programm darauf verständigt, ihre Vorschriften an das Modell-Programm anzupassen bzw. – soweit sie noch kein eigenes Programm haben – ein solches nach dessen Vorbild zu erlassen. Sowohl das Leniency-Programm der Europäischen Kommission als auch die Bonusregelung des Bundeskartellamtes (s. Abschnitt III.5.) bauen auf dem ECN Modell-Leniency-Programm auf.

Die Fälle geleisteter Amtshilfe belegen die effektive und erfolgreiche Zusammenarbeit im ECN. Beispielhaft seien folgende Fälle aus der jüngeren Vergangenheit aufgeführt: In den Jahren 2009 und 2010 hat die österreichische Bundeswettbewerbsbehörde im Rahmen der Amtshilfe in zwei Fällen im Namen des Bundeskartellamtes Durchsuchungen vorgenommen.

In einem weiteren Fall besteht seit dem Jahr 2008 eine enge Zusammenarbeit mit der französischen und der niederländischen Wettbewerbsbehörde. Beamte des Bundeskartellamtes haben an einer Durchsuchung der französischen Behörde teilgenommen, das Bundeskartellamt hat für die französischen und niederländischen Kollegen Zeugenvernehmungen durchgeführt. Weiter wurden für die Wettbewerbsbehörden in Belgien, den Niederlanden und Österreich in verschiedenen Verfahren Auskunftersuchen versandt.

2. European Competition Authorities

Im April 2001 gründeten die nationalen Wettbewerbsbehörden des Europäischen Wirtschaftsraumes das Forum der European Competition Authorities („ECA“). Im Zentrum steht die horizontale Zusammenarbeit der Behörden in konkreten grenzüberschreitenden Wettbewerbsfragen wie der Fusionskontrolle, der Verhängung von Bußgeldern oder auch in allgemein organisationsbezogenen Fragen.



3. International Competition Network

Auf internationaler Ebene wurde im Jahr 2001 das International Competition Network – kurz ICN – gegründet. Das ICN versteht sich als informelles, projektbezogenes Netzwerk der Wettbewerbsbehörden. Besonderes Kennzeichen des ICN ist, dass statt der jeweiligen Staaten die einzelnen Wettbewerbsbehörden Mitglieder sind. Das ICN ist somit das einzige internationale Forum, dessen Mitglieder Wettbewerbsbehörden sind.

Derzeit umfasst das ICN insgesamt 114 Wettbewerbsbehörden aus 100 Jurisdiktionen. Das Leitungsgremium des ICN ist die so genannte „Steering Group“, die alle zwei Jahre neu gewählt wird. Das Bundeskartellamt ist Mitglied dieses Leitungsgremiums; in den Jahren 2005/2006 hatte das Bundeskartellamt auch den Vorsitz inne.

Eine weitere Besonderheit des ICN ist die direkte Einbindung von so genannten Non-Governmental-Advisors, d. h. Rechtsanwälten, Professoren und Nichtregierungsorganisationen, die aktiv mitwirken. Die inhaltliche Arbeit wird in Arbeitsgruppen geleistet und ist damit in hohem Maße projektorientiert. Die Arbeitsgruppen organisieren sich in Eigenregie und lösen sich nach Abschluss einzelner Projekte auf oder

bearbeiten neue Fragen. Aktuell bestehen fünf Arbeitsgruppen zu den Themen Fusionskontrolle, Kartelle, Effektive Kartellrechtsdurchsetzung (Agency Effectiveness), Missbrauchskontrolle und Competition Advocacy (Eintreten und Werben für das Wettbewerbsprinzip). Daneben bestehen noch zwei weitere Arbeitsgruppen, die sich mit organisatorischen Fragen befassen. Das Bundeskartellamt ist in allen Arbeitsgruppen als Mitglied aktiv und leitet darüber hinaus gemeinsam mit der US-amerikanischen Federal Trade Commission und der schwedischen Wettbewerbsbehörde die Arbeitsgruppe zur Missbrauchskontrolle.

Die Arbeitsergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen werden auf den jährlich stattfindenden ICN-Konferenzen vorgestellt, diskutiert und verabschiedet.¹²



¹² Sämtliche Arbeitsergebnisse sind auf der Internetseite des ICN unter <http://www.internationalcompetitionnetwork.org> abrufbar.

4. OECD und UNCTAD

Das Bundeskartellamt ist bei wettbewerbsrechtlichen und -politischen Fragen in die Tätigkeit weiterer internationaler Organisationen mit eingebunden.

Unter dem Dach der **Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** treten seit 1967 dreimal jährlich der Wettbewerbsausschuss und seine zwei Arbeitsgruppen „Wettbewerb und Regulierung“ und „Internationale Zusammenarbeit“ zusammen. Auf den Sitzungen werden in so genannten Roundtable-Diskussionen Fragen aus dem Bereich Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht und Wettbewerbsökonomie erörtert. Das Bundeskartellamt nimmt hieran mit schriftlichen Beiträgen in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie in den Diskussionsrunden teil. Leitungsgremium des OECD-Wettbewerbsausschusses ist das „Competition Bureau“, dem auch der Präsident des Bundeskartellamtes angehört.



Neben der informellen Diskussion in den Roundtables erarbeitet der OECD-Wettbewerbsausschuss auch formelle Empfehlungen zum Kartellrecht, zum Beispiel die „Best Practices for the Formal Exchange of Information between Competition Authorities in Hard Core Cartel Investigations“. Diese „Best Practices“ dienen der Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit, indem sie Leitlinien für den formalen Informationsaustausch in internationalen Kartelluntersuchungen bieten.

Als Teil des so genannten „Outreach“ Programms wurde 2001 das „Global Forum on Competition“ eingerichtet, mit dem auch Nichtmitgliedstaaten der OECD – insbesondere die Entwicklungs- und Transformationsländer – in das Gespräch über globale Wettbewerbsfragen mit einbezogen werden und einen zeitlich begrenzten Beobachterstatus erhalten können.

Die **UNCTAD**, die sich spezifischen Problemen der Transformations- und Entwicklungsländer im Welthandelssystem widmet, setzt sich auf ihren Treffen auch mit wettbewerbsrechtlichen und wettbewerbspolitischen Themen auseinander.

Das Bundeskartellamt nimmt regelmäßig – gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – an den Sitzungen der OECD und der UNCTAD teil.



XI. Der Amtssitz des Bundeskartellamtes in Bonn

Der heutige Amtssitz des Bundeskartellamtes in Bonn besteht aus den Häusern I bis IV in der Kaiser-Friedrich-Straße am Rhein – dem früheren Bundespräsidialamt – sowie dem Haus Axe an der Konrad-Adenauer-Allee. Die Liegenschaft befindet sich unmittelbar neben dem zweiten Amtssitz des Bundespräsidenten, der Villa Hammerschmidt, sowie in Nachbarschaft zum Palais Schaumburg und den ehemaligen Gebäuden des Bundeskanzleramts, des Bundestags und des Bundesrats.

Zwischen 1863 und 1933 erfolgte – beginnend mit der Villa Hammerschmidt und endend mit Haus III – die heutige Bebauung des Geländes. Haus II steht als eine für den städtischen Villenbau der Jahrhundertwende typische Doppelvilla bereits seit 1999 unter Denkmalschutz.

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Entscheidung für die Villa Hammerschmidt als Amtssitz des Bundespräsidenten wurde 1950 Haus I als Bürogebäude neu



errichtet. Es beherbergte nicht nur die Verwaltung des Bundespräsidialamtes, sondern bis zur Amtszeit von Bundespräsident Scheel 1974 auch das Dienstzimmer des Bundespräsidenten. Nach und nach wurden auch die Häuser II bis IV durch das Bundespräsidialamt übernommen. Im Rahmen des Regierungsumzugs verlegte das Bundeskartellamt Ende 1999 seinen Sitz vom Platz der Luftbrücke in Berlin in die Gebäude des Bundespräsidialamtes und bezog zusätzlich das am westlichen Ende der Straße

gelegene Haus Axe. An der Südseite von Haus II wurde nachträglich ein großer Konferenzsaal angebaut.

Seit Juli 2010 befinden sich die Vergabekammern des Bundes auf dem Gelände des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie in Bonn-Duisdorf.



XII. Weiterführende Informationen

1. Merkblätter und Bekanntmachungen des Bundeskartellamtes

Fusionskontrolle

- Merkblatt zur deutschen Fusionskontrolle (wird derzeit im Hinblick auf die 2. Inlandsumsatzschwelle überarbeitet)
- Merkblatt zur Inlandsauswirkung bei der deutschen Fusionskontrolle (wird derzeit im Hinblick auf die 2. Inlandsumsatzschwelle überarbeitet)
- Hinweis auf Inkrafttreten der 2. Inlandsumsatzschwelle
- Formular zur Anmeldung eines Zusammenschlusses beim Bundeskartellamt
- Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle
- Mustertexte für Nebenbestimmungen und Treuhändlervertrag in Fusionskontrollverfahren
- Mitteilung zur Behandlung nachträglich angemeldeter Zusammenschlüsse
- Merkblatt zur EU-Fusionskontrolle
- ECA-Principles
- Best Practices on Cooperation Between EU National Competition Authorities in Merger Review

Kartellverfolgung und Missbrauchsaufsicht

- Kooperationsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen
- Bagatellbekanntmachung
- Bußgeldleitlinien
- Bonusregelung für Hardcore-Kartelle
- ICN Anti-Cartel Enforcement Template
- Bekanntmachung zur Anwendung des § 20 Abs. 4 Satz 2 GWB (Angebot unter Einstandspreis)

Vergaberechtsschutz

- Informationsblatt zum Rechtsschutz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
- Checkliste zum Nachprüfungsantrag

Diese und weitere Informationen sind über die Internetseite www.bundeskartellamt.de abrufbar.

Jahr	Bundestagsdrucksache	Datum
1958	3. Wahlperiode Drucksache 1000	–
1959	3. Wahlperiode Drucksache 1795	–
1960	3. Wahlperiode Drucksache 2734	–
1961	IV/378	–
1962	IV/1220	–
1963	IV/2370	–
1964	IV/3752	–
1965	V/530	–
1966	V/1950	–
1967	V/2841	–
1968	V/4236	–
1969	VI/950	11. Juni 1970
1970	VI/2380	28. Juni 1971
1971	VI/3570	19. Juni 1972
1972	7/986	5. September 1973
1973	7/2250	14. Juni 1974
1974	7/3791	18. Juni 1975
1975	7/5390	16. Juni 1976
1976	8/704	4. Juli 1977
1977	8/1925	–
1978	8/2980	20. Juni 1979
1979/80	9/565	25. Juni 1981
1981/82	10/243	13. Juli 1983
1983/84	10/3550	26. Juni 1985
1985/86	11/554	25. Juni 1987
1987/88	11/4611	30. Mai 1989
1989/90	12/847	26. Juni 1991
1991/92	12/5200	24. Juni 1993
1993/94	13/1660	14. Juni 1995
1995/96	13/7900	19. Juni 1997
1997/98	14/1139	25. Juni 1999
1999/2000	14/6300	22. Juni 2001
2001/2002	15/1226	27. Juni 2003
2003/2004	15/5790	22. Juni 2005
2005/2006	16/5710	15. Juni 2007
2007/2008	16/13500	22. Juni 2009
2009/2010	17/6640	20. Juli 2011

2. Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamtes

Die Bundestagsdrucksachen können über die

Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH

Amsterdamer Straße 192
50735 Köln
Telefon: 0221 976 680

bezogen werden.

Die Tätigkeitsberichte seit 1974 sind außerdem über die Homepage des Bundeskartellamtes abrufbar; der aktuelle Bericht kann gegen eine Schutzgebühr von sechs Euro beim Bundeskartellamt direkt angefordert werden.

3. Adressen

Bundeskartellamt

Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn

Telefon: 0228 9499-0

E-Mail: info@bundeskartellamt.bund.de
(über E-Mail sind lediglich informelle
Kontakte möglich)

www.bundeskartellamt.de

Vergabekammern

Villemombler Straße 76
53123 Bonn

**Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie**

Scharnhorststraße 34–37
10115 Berlin

Telefon: 030 2014-0

E-Mail: info@bmwi.bund.de

www.bmwi.de

**Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post
und Eisenbahnen**

Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Telefon: 0228 14-0

E-Mail: info@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de

Monopolkommission

Heilsbachstraße 16
53123 Bonn

Telefon: 0228 338882-30

E-Mail: info@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

Landeskartellbehörden

Siehe Adressenliste auf der Internetseite des
Bundeskartellamtes unter „Links und Adressen“

Europäische Kommission**Generaldirektion Wettbewerb**

Rue Joseph II 70
B-1000 Brüssel

E-Mail: comp-mergers@ec.europa.eu

ec.europa.eu/dgs/competition/index_de.htm

4. Organisationsplan des Bundeskartellamtes

Stand: 1. September 2011

Zuständigkeiten der Beschlussabteilungen:
Alle Entscheidungen in Verwaltungssachen
und in Bußgeldsachen; Beteiligung an
Verfahren der obersten Landesbehörden

Postanschrift

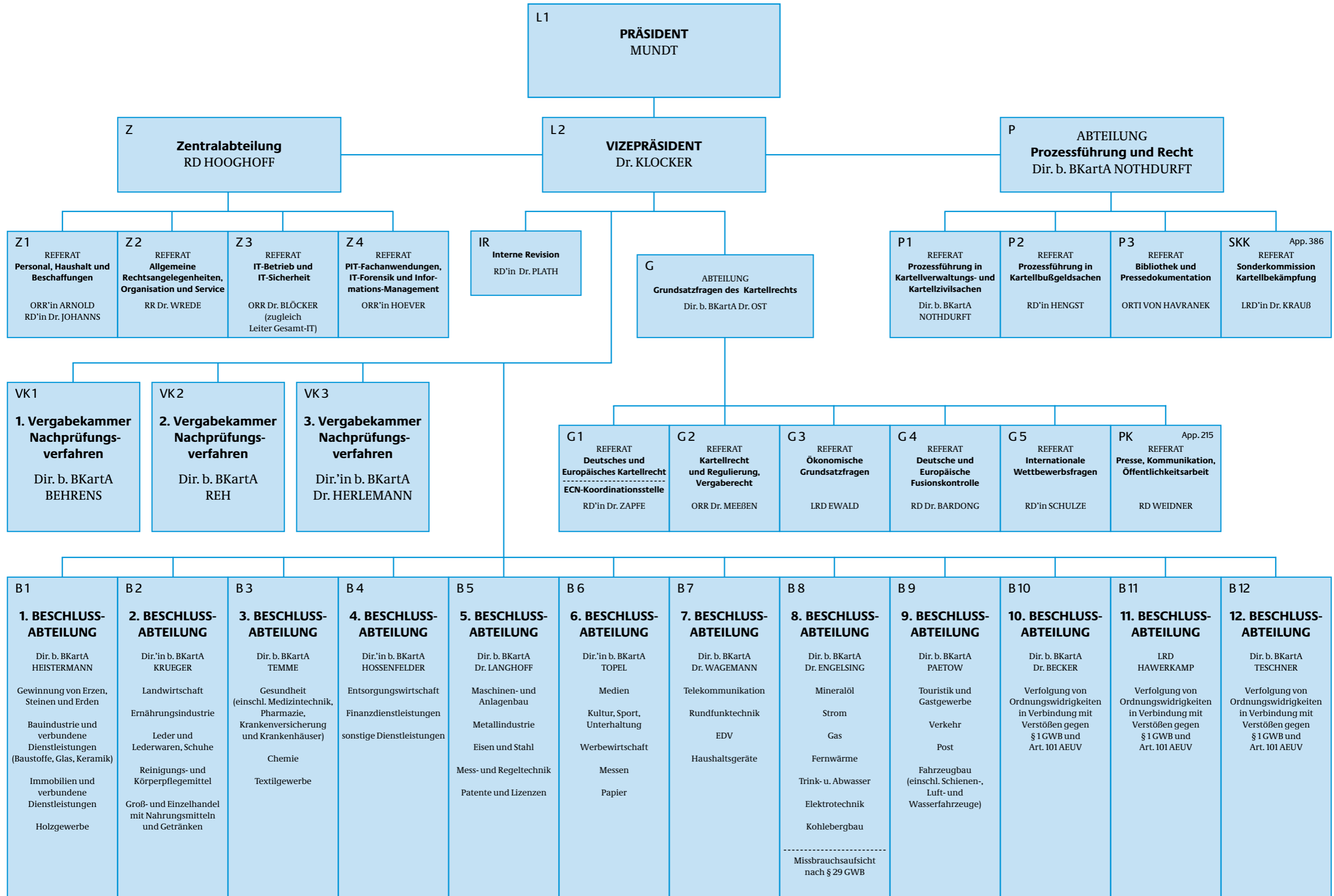
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn

Vergabekammern

Villemombler Straße 76
53123 Bonn

Telefon: 0228 9499-0
Telefax: 0228 9499-400
IVBB: 01888 7111-0

E-Mail: poststelle@bundeskartellamt.bund.de
(über E-Mail sind lediglich informelle
Kontakte möglich)
Bitte beachten Sie insoweit auch die Hinweise
im Impressum unserer Website
www.bundeskartellamt.de



Impressum

Bundeskartellamt
Referat PK
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn
info@bundeskartellamt.bund.de
www.bundeskartellamt.de

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Bildnachweis

Bundeskartellamt (Titel, S. 46, S. 47)
Henglein and Steets – Getty Images (S. 6)
Liam Norris – Getty Images (S. 7)
Katrina Wittkamp – Getty Images (S. 7)
Ute Grabowsky – Photothek (S. 11, S. 46, S. 47)
Michael Sondermann,
Presseamt der Bundesstadt Bonn (S. 12, S. 46)
OJO Images – mauritius images (S. 14)
ene – Shutterstock (S. 17)
Alexander Tarasov – Fotolia (S. 17)
Gina Sanders – Fotolia (S. 17)
Volker Schwere – Fotolia (S. 20)
photosindia – Getty Images (S. 21)
Michael Hitoshi – Getty Images (S. 27)
F. Aumüller – DIGITALstock (S. 29, S. 43)
higyou – Shutterstock (S. 30)
zoom-zoom – iStockphoto (S. 32)
Gerald Schilling – Fotolia (S. 33)
slobo – iStockphoto (S. 35)
Martin Barraud – Getty Images (S. 39)
Hans König (S. 47)

Stand

September 2011