

Udo Woll

Die Konvergenz der Kartellgesetze in Europa

Parallelen der Entwicklung der nationalen
Wettbewerbsrechte im 20. Jahrhundert



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsübersicht

Einleitung, Gang der Untersuchung	23
Teil 1: Die Entwicklung der nationalen Kartellgesetze im 20. Jahrhundert in Europa	27
A. Der Umgang mit Kartellen und die zuständigen Institutionen	27
I. Die Ursprünge - die Entwicklung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges	27
II. Die Entstehung von Kartellgesetzen nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1965)	42
III. Die Fortentwicklung und Verfestigung der nationalen Kartellgesetze	89
IV. Die Harmonisierung der nationalen Kartellgesetze mit dem europäischen Wettbewerbsrecht	127
V. Fazit Gesamtentwicklung Kartelle, Verfahren und Institution	187
B. Marktmachtmissbrauch	190
I. Die ersten Regelungen	190
II. Die Fortentwicklung	198
III. Harmonisierung der Regelungen	211
IV. Fazit	223
C. Fusionskontrolle	225
I. Die Ergründung der Konzentrationstendenzen durch Untersuchungen und Anzeigepflichten in den 50er und 60er Jahren	225
II. Die Entstehung erster nationaler Fusionskontrollregelungen in den 60er und 70er Jahren	232
III. Ausweitung der Fusionskontrolle seit den 80er Jahren	241
IV. Harmonisierung der Fusionskontrolle	262
V. Ergebnis der Entwicklung der Fusionskontrolle	286
D. Zusammenfassende Betrachtung Teil 1	288
Teil 2: Interessenlagen und Einflussfaktoren der Harmonisierung	296
A. Harmonisierung und die einzelstaatliche Interessenlage	298
B. Harmonisierung und die Interessenlage der Unternehmen	309
C. Harmonisierung unter integrationspolitischen Gesichtspunkten	314
D. Harmonisierung und Wettbewerb der Wettbewerbsordnungen	322
E. Die Harmonisierung im internationalen Kontext	335
Ergebnis	350
Gesetzesverzeichnis	357
Literaturverzeichnis	361

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung, Gang der Untersuchung	23
Teil 1: Die Entwicklung der nationalen Kartellgesetze im 20. Jahrhundert in Europa	27
A. Der Umgang mit Kartellen und die zuständigen Institutionen	27
I. Die Ursprünge - die Entwicklung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges	27
1. Die Herausbildung von Kartellen	27
2. Erste rechtliche Grenzen der Kartelle	29
3. Erste Indizien zur Entwicklung der nationalen Kartellrechtsordnungen	32
a. Die Kartellverordnung vom 02.11.1923 in Deutschland	33
b. Der preisregulierende Ansatz der Interpretation des Art. 419 code penal in Frankreich	35
c. Der public-interest-test im Restraint of Trade in Großbritannien	37
d. Die Gesetze vom 16.06.1932 und vom 22.04.1937 sowie <i>Codice civile</i> von 1942 in Italien	37
e. Die doppelseitige Natur des Kartellgesetzes von 1935 in den Niederlanden	38
f. Das Publikationsprinzip des Gesetzes vom 18.06.1925 in Schweden	39
g. Verfassungsrechtliche Probleme einer Kartellgesetzgebung in der Schweiz	39
4. Zusammenfassende Betrachtung	40
II. Die Entstehung von Kartellgesetzen nach dem Zweiten Weltkrieg (1945 - 1965)	42
1. Die wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Hintergründe der Phase des Wiederaufbaus	42
a. Dekartellierung als Instrument der Zerschlagung und des Wiederaufbaus in Deutschland	42
b. <i>Planification, Nationalisation</i> und Preiskontrolle in Frankreich	43
c. Wiederaufbau wettbewerblicher Strukturen in Großbritannien	44
d. Vergebliche Gesetzesinitiativen in Italien	45
e. Der Wandel der Regierungspolitik in den Niederlanden	47
f. Die Gefahr durch Inflation und fehlende Konkurrenz in Schweden	47
g. Die neue verfassungsrechtliche Grundlage in der Schweiz	48
h. Zusammenfassende Betrachtung	49

2.	Erste neue und die Reaktivierung alter Ansätze in der unmittelbaren Nachkriegszeit	49
a.	Der <i>Monopolies and Restrictive Practices (Inquiry and Control) Act 1948</i> in Großbritannien	5 0
b.	Die Kartell Verordnung von 1941 in den Niederlanden	50
c.	Gesetz zur Überwachung der Wettbewerbsbeschränkungen in der Wirtschaft in Schweden	51
d.	Die Dekartellierungsgesetze von 1947 in Deutschland	52
e.	Zusammenfassende Betrachtung	53
3.	Der unmittelbare Entstehungsprozess der nationalen Kartellgesetze Mitte der 50er Jahre	54
a.	Freiburger Schule und BDI in Deutschland	54
b.	Die Undurchlässigkeit der Gesetzgebung in Frankreich	56
c.	Der Bericht der <i>Commission</i> in Großbritannien	58
d.	Das Ablegen der Kartell Verordnung in den Niederlanden	58
e.	Der Kompromiss mit der Industrie in Schweden	59
f.	Die Kartellinitiative in der Schweiz	59
g.	Zusammenfassende Betrachtung	60
4.	Grundprinzipien	61
a.	Kartellverbotsregelungen	61
b.	Missbrauchsaufsicht im Kartellregisterverfahren	62
c.	Sonstige Ansätze	63
	(1) Verhandlungsprinzip in Schweden	63
	(2) Kartellzivilrechtlicher Schwerpunkt in der Schweiz	64
d.	Zusammenfassende Betrachtung	65
5.	Reichweite der Kartellgesetze	66
a.	Räumlicher Anwendungsbereich	66
b.	Sachlicher Anwendungsbereich	67
c.	Die Weite der Kartellbegriffe	67
6.	Bewertung der Wettbewerbsbeschränkungen	70
a.	Die gesetzlich verankerten Bewertungskriterien	70
	(1) Am öffentlichen Interesse orientierte Einzelfallbewertung	70
	(a) Die <i>bilan economique</i> in Frankreich	70
	(b) Der <i>public interest-test</i> in Großbritannien	71
	(c) Die <i>algemeen belang</i> im Wettbewerbsgesetz der Niederlande	72
	(d) Die „schädlichen Wirkungen“ im schwedischen Kartellgesetz	73
	(e) Die Saldomethode zur Bewertung von Kartellen in der Schweiz	73
	(2) Generell greifende Kriterien in Deutschland	74
	(3) Zusammenfassende Betrachtung	75

b.	Die Institutionen und Verfahren zur Bewertung der Wettbewerbsbeschränkungen	76
(1)	Unabhängige Gremienberatung bei politischer Entscheidungsträgerschaft	77
(a)	Die <i>Commission Technique des Ententes</i> in Frankreich	77
(b)	Die <i>Commissie Economische Mededinging</i> in den Niederlanden	78
(c)	Die Kartellkommission in der Schweiz	79
(2)	Gerichtliche Entscheidungen in Großbritannien	80
(3)	Unabhängige Entscheidungsorgane der Verwaltung	82
(a)	Schweden	82
(b)	Deutschland	84
(4)	Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung der Entscheidungen	85
(5)	Zusammenfassende Betrachtung	87
7.	Fazit der Entstehung der nationalen Kartellgesetze	87
III.	Die Fortentwicklung und Verfestigung der nationalen Kartellgesetze	89
1.	Hintergrund und Grundprinzipien der Entwicklung	90
a.	Die Erfahrungen mit den ersten Kartellgesetzen	90
(1)	Kartellrechtliche Durchsetzung durch unabhängige Behörden oder Gerichte	90
(2)	Wirtschaftspolitischer Unwille der kartellrechtlichen Durchsetzung durch die Regierung	91
(3)	Zusammenfassende Betrachtung	93
b.	Die Neufassungen und Novellierungen der nationalen Kartellgesetze	93
c.	Umorientierung der wettbewerbsrechtlichen Grundprinzipien	94
(1)	Stärkung des Wettbewerbs	94
(2)	Beginnende Loslösung von spezifischen nationalen Ansätzen	97
(3)	Einflüsse des europäischen Kartellrechts auf die nationalen Grundprinzipien	98
d.	Die Herausbildung und Entwicklung des Wettbewerbsrechts in Ungarn	99
(1)	Erste kartellrechtliche Regelungen im Wettbewerbsgesetz von 1984	99
(2)	Die Fortentwicklung mit dem Wettbewerbsgesetz von 1990	100
(a)	Die allgemeine Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Staaten	100
(b)	Die Entwicklung in Ungarn	103
e.	Zusammenfassende Betrachtung	104
2.	Einzelpunkte der Fortentwicklung der nationalen Kartellgesetze	104
a.	Reichweite der Kartellgesetze	104
(1)	Ausdehnung auf bisher nicht erfasste Bereiche	105
(2)	Harmonisierungstendenzen beim Begriff der erfassten Wettbewerbsbeschränkung	107

b.	Bewertung der Wettbewerbsbeschränkungen	109
(1)	Die gesetzlichen Bewertungskriterien	109
(a)	Konkretisierung des öffentlichen Interesses hin zu stärkerer Bedeutung des Wettbewerbs	109
(b)	Ausdifferenzierung der Bewertungskriterien	110
(c)	Die Regelung in Ungarn	113
(d)	Zusammenfassende Betrachtung	113
(2)	Die Verfahren und Institutionen zur Bewertung der Wettbewerbsbeschränkungen	114
(a)	Institutionen	114
(i)	Unabhängigkeit der Institutionen	114
(ii)	Ausweitung der Aufgaben der Wettbewerbsbehörden auf gutachterliche Tätigkeiten	117
(b)	Verfahren	119
(i)	Loslösung der kartellrechtlichen Durchsetzung und insbesondere des Initiativrechts aus dem politischen Einflussbereich	119
(ii)	Sanktionsbefugnis der Behörden im Verfahren	121
(iii)	Publizität und Transparenz	122
(iv)	Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung der Entscheidungen	123
c.	Zusammenfassende Betrachtung	124
3.	Fazit der Fortentwicklung der nationalen Kartellgesetze	125
IV.	Die Harmonisierung der nationalen Kartellgesetze mit dem europäischen Wettbewerbsrecht	127
1.	Die nationalen Hintergründe und Grundprinzipien der Harmonisierung	127
a.	Die wirtschaftspolitische Wende in Frankreich	127
b.	Der lange Weg zur Harmonisierung in Großbritannien	129
c.	Kartellgesetz-Premiere in Italien	132
d.	Der Abschied vom Kartellparadies in den Niederlanden	133
e.	Die Abnabelung vom skandinavischen Verhandlungsprinzip in Schweden	135
f.	Harmonisierung als Reaktion auf das EWR-Nein in der Schweiz	136
g.	Die Verpflichtungen aus dem Europa-Abkommen in Ungarn	138
h.	Die Furcht vor dem Verlust an Tradition und Schutzniveau in Deutschland	141
i.	Zusammenfassende Betrachtung	143
2.	Reichweite	144
a.	Das Auswirkungsprinzip zur Bestimmung des örtlichen Anwendungsbereichs	144
b.	Die Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs	145
c.	Harmonisierung des Kartellbegriffs	147
d.	Spürbarkeitsklausel	150
e.	Zusammenfassende Betrachtung	152

3.	Freistellungen	153
	a. Freistellungskriterien	153
	(1) Umfassende Harmonisierung der Kriterien	153
	(2) Nationale Ergänzungen neben der Harmonisierung mit Art. 81 Abs. 3EGV	155
	(3) Politische Einflussnahmemöglichkeit durch Ministererlaubnis	157
	(4) Zusammenfassende Betrachtung	158
	b. Gruppenfreistellungen	159
	(1) Nationale Möglichkeiten einer Gruppenfreistellung	15 9
	(2) Integration der europäischen GVO in das nationale Kartellrecht	161
	(3) Zusammenfassende Betrachtung	163
4.	Institutionen und Verfahren	164
	a. Unabhängigkeit und Besetzung der Institutionen	164
	b. Freistellungsverfahren	168
	c. Befugnisse der Kartellbehörden im Verfahren	171
	d. Wettbewerbspolitisch beratende Tätigkeit	174
	e. Rechtsschutz	175
	f. Zusammenfassende Betrachtung	178
5.	Einheitliche Auslegung der harmonisierten Regelungen	179
	a. Die Problematik	179
	b. Lösungsansätze	180
	(1) Die 'italienische Klausel'	180
	(2) Die britische Lösung	182
	(3) Der niederländische Ansatz	183
	(4) Historische Auslegung der harmonisierten nationalen Regelungen	184
	c. Fazit	185
V.	Fazit Gesamtentwicklung Kartelle, Verfahren und Institutionen	187
B.	Marktmachtmissbrauch	190
I.	Die ersten Regelungen	190
	1. Entstehung und Grundprinzipien der kartellgesetzlichen Möglichkeiten zur Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen	191
	a. Das Konzept der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen	191
	b. Verbotsprinzip mit Legalausnahme in Frankreich	192
	c. Untersuchungsrechte ohne Sanktionsmöglichkeit in Schweden	192
	2. Begriff der marktbeherrschenden Stellung	193
	a. Allgemeine Kriterien	193
	b. Spezielle Marktanteilsregelungen	194

3.	Eingreifkriterien	194
4.	Verfahren und Sanktionen	196
5.	Zusammenfassende Betrachtung	197
II.	Die Fortentwicklung	198
1.	Die Erfahrungen mit den ersten Regelungen	198
2.	Überblick über die gesetzgeberische Fortentwicklung	200
3.	Marktbeherrschungsbegriff	202
a.	Ausweitung des Marktbeherrschungsbegriffs und des Anwendungsbereichs	202
b.	Konkretisierung der Kriterien	204
4.	Beginnende Harmonisierung der Eingreifkriterien mit dem europäischen Recht	206
5.	Verfahren und Sanktionen	206
a.	Erstmalige Einführung von Sanktionsmöglichkeiten der Behörden	207
b.	Verschärfung der Sanktionen	208
c.	Entpolitisierung des Verfahrens	208
d.	Das Verfahren in Ungarn	210
6.	Zusammenfassende Betrachtung	210
III.	Harmonisierung der Regelungen	211
1.	Hintergrund und Umfang der Harmonisierung	211
a.	Umfassende Harmonisierung mit Art. 82 EGV	211
b.	Harmonisierung unter Beibehaltung eigenständiger Regelungen	212
2.	Marktbeherrschende Stellung	214
a.	Bloße Übernahme des Begriffs der marktbeherrschenden Stellung	215
b.	Normierung der EuGH-Rechtsprechung zur marktbeherrschenden Stellung	216
c.	Eigenständiger Ansatz in Deutschland	218
3.	Missbrauchsbegriff	218
4.	Verfahren	221
5.	Zusammenfassende Betrachtung	223
IV.	Fazit	223
C.	Fusionskontrolle	225
I.	Die Ergründung der Konzentrationstendenzen durch Untersuchungen und Anzeigepflichten in den 50er und 60er Jahren	225
1.	Die Konzentrationstendenzen und ihre erste politische Bewertung	225

2.	Staatliche Reaktionen auf die Konzentrationsvorgänge	228
a.	Untersuchungen	228
b.	Gesetzliche Anzeigepflichten	230
3.	Zusammenfassende Betrachtung	231
II.	Die Entstehung erster nationaler Fusionskontrollregelungen in den 60er und 70er Jahren	232
1.	Die politische Entscheidung für eine Zusammenschlusskontrolle	232
2.	Der Zusammenschlussbegriff zwischen Einzelatbeständen und Generalklausel	234
3.	Die Aufgreifkriterien zwischen Umsatz, Marktanteil und Vermögenswert	235
4.	Die Eingreifkriterien zwischen öffentlichem Interesse und Marktbeherrschungstest	236
5.	Die Verfahren zwischen administrativer und rechtlicher Lösung	238
6.	Zusammenfassende Betrachtung	240
III.	Ausweitung der Fusionskontrolle seit den 80er Jahren	241
1.	Entstehung neuer Fusionskontrollregelungen	241
a.	Entstehung	241
b.	Die Generalklausel zum Zusammenschlussbegriff	242
c.	Aufgreifkriterien	242
d.	Die Zwiespältigkeit der Eingreifkriterien	243
e.	Verfahren und Sanktionsmöglichkeiten	244
f.	Zusammenfassende Betrachtung	245
2.	Verschärfung bereits bestehender Vorschriften	246
a.	Die Erfahrungen mit den Fusionskontrollregelungen	246
b.	Überblick über die gesetzgeberische Fortentwicklung	248
c.	Zusammenschlussbegriff	249
d.	Modifikation der Aufgreifkriterien	250
(1)	Absenken der Marktanteilsschwellen	250
(2)	Umsatzschwellen als Aufgreifkriterien	251
(3)	Zusammenfassende Betrachtung	253
e.	Umgestaltung der Eingreifkriterien	253
(1)	Neugewichtung der wettbewerblichen Kriterien	253
(2)	Ausdifferenzierung der Eingreifkriterien	255
f.	Änderungen im Verfahren	257
(1)	Verpflichtungen bzw. Anreize zu verstärkter Anmeldung	257
(2)	Entpolitisierung des Initiativrechts	258
(3)	Stärkung des Wirtschaftsministers in Frankreich	259
g.	Sonderbereich Pressekonzentration	260
3.	Fazit	261

IV.	Harmonisierung der Fusionskontrolle	262
1.	Harmonisierung bereits bestehender Fusionskontrollregelungen	262
a.	Entstehung	262
b.	Anpassung des Zusammenschlussbegriffs	264
c.	Umsatzschwellen als Aufgreifkriterien	265
d.	Harmonisierung der Eingreifkriterien	267
	(1) Loslösung vom allgemeinen Interesse als Eingreifkriterium	267
	(2) Beibehaltung eigener Ansätze	269
	(3) Zusammenfassende Betrachtung	270
e.	Verfahren	270
f.	Zusammenfassende Betrachtung	272
2.	Entstehung neuer, harmonisierter Vorschriften zur Zusammenschlusskontrolle	272
a.	Der langwierige Entstehungsprozess	272
b.	Der harmonisierte Zusammenschlussbegriff	273
c.	Aufgreifkriterien	275
d.	Eingreifkriterien	275
e.	Politische Beeinflussungsmöglichkeiten	277
f.	Verfahren	279
g.	Zusammenfassende Betrachtung	280
3.	Änderungsvorhaben bei der Fusionskontrolle in Großbritannien	281
a.	Wettbewerbsorientierte Eingreifkriterien	282
b.	Entpolitisierung der Fusionskontrolle	284
c.	Verfahren	284
d.	Zusammenfassende Betrachtung	285
V.	Ergebnis der Entwicklung der Fusionskontrolle	286
D.	Zusammenfassende Betrachtung Teil 1	288
Teil 2: Interessenlagen und Einflussfaktoren der Harmonisierung		296
A.	Harmonisierung und die einzelstaatliche Interessenlage	298
I.	Harmonisierung im Kontext wettbewerbspolitischer Traditionen und Ziele sowie unterschiedlicher Marktbedingungen	299
1.	Unterschiedlichkeit der Marktbedingungen	299
2.	Unterschiedlichkeit der wettbewerbspolitischen Ziele	300
II.	Verlust an nationalen Erfahrungswerten oder Rückgriffsmöglichkeit auf die europäische Anwendungspraxis	302
III.	Souveränitäts verzicht	303
IV.	Abnehmende Bedeutung des nationalen Kartellrechts	304
V.	Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf die Entwicklung des europäischen Kartellrechts	306

VI.	Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft im Binnenmarkt	307
VII.	'Aufräumen' der nationalen Kartellgesetze	308
VIII.	Harmonisierung und die nationalen Kartellbehörden	308
IX.	Zusammenfassung	309
B.	Harmonisierung und die Interessenlage der Unternehmen	309
I.	Rechtssicherheit und Rechtsklarheit	310
II.	Senkung der Transaktionskosten	310
III.	Vermeidung von Ungleichbehandlungen, Inländerdiskriminierung	311
IV.	Fazit	313
C.	Harmonisierung unter integrationspolitischen Gesichtspunkten	314
I.	Errichtung einer einheitlichen Wettbewerbsordnung	314
II.	Ausreichende Reife des europäischen Wettbewerbsrechts	316
III.	Notwendigkeit der Existenz nationalen Kartellrechts	318
IV.	Erleichterung der Zusammenarbeit durch Harmonisierung	320
V.	Fazit	321
D.	Harmonisierung und Wettbewerb der Wettbewerbsordnungen	322
I.	Die Grundstrukturen des System Wettbewerbs	323
II.	Wettbewerb der Wettbewerbsordnungen	324
	1. Förderung wettbewerbsrechtlicher Innovationen gegen Erstarrung des uniformen Rechts	327
	2. Überprüfung der jeweiligen Kartellrechtsregelungen	329
	3. Gefahr des 'race to the bottom'	332
III.	Stellungnahme	333
E.	Die Harmonisierung im internationalen Kontext	335
I.	Vergleich mit US-amerikanischem Recht	335
II.	Internationalisierung der Wirtschaft und der Wettbewerbspolitik	337
III.	Das europäische Wettbewerbsrecht in internationalen Verträgen	340
	1. EFTA, FHA und EWR-Abkommen	340
	a. EFTA-Vertrag	340
	b. Die Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten	341
	c. Das EWR-Abkommen	343
	2. Die Europa-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten	347
	3. Zusammenfassung	348
	Ergebnis	350
	Gesetzesverzeichnis	357
	Literaturverzeichnis	361