DE 2020

24

Sonderbericht

Die EU-Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren der Kommission: Marktaufsicht sollte verstärkt werden

CURIA RATIONUM

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	01 - 18
Wettbewerbsregeln in der EU	01 - 02
Die Rolle der Kommission als Organ zur Durchsetzung der Wettbewerbsregeln	03 - 09
Die Rolle der Behörden der Mitgliedstaaten in Kartellrechtsverfahren	10 - 15
Fusionskontrolle auf EU-Ebene und nationaler Ebene	16 - 18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	19 - 23
Bemerkungen	24 - 90
Gewisse Einschränkungen der Marktüberwachungs-, Aufdeckungs- und Ermittlungskapazitäten der Kommission	24 - 38
Begrenzte Ressourcen beeinträchtigen die Aufdeckungskapazität der Kommission	27 - 36
Die Vorgehensweise zur Priorisierung von Fällen war nicht optimal	37 - 38
Die Kommission hat ihre Durchsetzungsbefugnisse gut genutzt, doch es bleiben Herausforderungen	39 - 72
Die Kommission traf alle Fusionskontrollentscheidungen innerhalb der rechtlich vorgeschriebenen Fristen, doch ihre begrenzten Ressourcen geraten aufgrund der steigenden Anzahl dieser Entscheidungen unter Druck	40 - 47
In ihren Kartellrechtsentscheidungen trug die Kommission wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung, doch die Verfahren sind nach wie vor langwierig	48 - 56
Die Kommission trägt den komplexen neuen Herausforderungen im Bereich der Durchsetzung auf digitalen Märkten noch nicht vollständig Rechnung	57 - 63
Die Kommission verhängte hohe Geldbußen, hat jedoch keine Gewähr für deren abschreckende Wirkung	64 - 72
Die Kommission hat eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden zusammengearbeitet, doch es bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten	73 - 77

Die Kommission berichtet nur begrenzt über die Erreichung von Zielen wie des Verbraucherwohls 78 - 90

Die Bewertung der Leistung der Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission war mit Herausforderungen verbunden 80 - 86

Die Kommission legte in ihrer Berichterstattung den Schwerpunkt eher auf Aktivitäten und weniger auf Auswirkungen 87 - 90

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 91 - 103

Anhänge:

Anhang I – Rechtliche Ziele der Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts

Anhang II – Wichtigste Referenzen für die EU-Wettbewerbsregeln

Anhang III – Untersuchungen und Entscheidungsentwürfe, die im Zeitraum 2010-2019 über das ECN gemeldet wurden

Anhang IV – Leistungsindikatoren der GD COMP für Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren

Abkürzungen und Akronyme

GLOSSAR

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union schützt den fairen Wettbewerb zwischen Unternehmen im EU-Binnenmarkt im Interesse der Verbraucher. Zu diesem Zweck verfügt die Kommission über erhebliche Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnisse, mit denen sie wettbewerbsschädigende Vereinbarungen zwischen Unternehmen verbieten oder gegen Unternehmen vorgehen kann, die ihre Stellung im Binnenmarkt missbrauchen (sogenannte "Kartellrechtsverfahren"). Darüber hinaus prüft die Kommission größere Unternehmenszusammenschlüsse im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt (sogenannte "Fusionskontrolle").

II Sowohl die Kommission als auch die nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) in den EU-Mitgliedstaaten können die EU-Wettbewerbsregeln in Fällen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, unmittelbar durchsetzen. Die Kommission hat Kriterien für die Aufteilung der Fälle zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission festgelegt.

III Dies ist die erste Prüfung des Hofes in Bezug auf die Rolle der Kommission bei der Durchsetzung des Fusions- und Kartellrechts. In den vergangenen 10 Jahren hat die Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts erhebliche Veränderungen hinsichtlich der Marktdynamik erfahren und stand im Mittelpunkt des Interesses der Öffentlichkeit sowie der öffentlichen Debatte. Im Rahmen seiner Prüfung untersuchte der Hof, ob die Kommission über ihre Generaldirektion Wettbewerb die EU-Wettbewerbsregeln in ihren Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren gut durchgesetzt hat. Hierfür analysierte der Hof die Aufdeckungs- und Ermittlungskapazitäten der Kommission und ging der Frage nach, wie sie ihre Durchsetzungsbefugnisse in Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren genutzt hat. Ferner wurde untersucht, wie die Kommission mit den NWB zusammengearbeitet, über die Ergebnisse ihrer Durchsetzungsmaßnahmen Bericht erstattet und Feedback erhalten hat. In dem Bericht des Hofes werden Aspekte herausgestellt, die sich jetzt und in Zukunft auf den Erfolg der Kommission auswirken können.

IV Der Hof stellte fest, dass die Kommission ihre Durchsetzungsbefugnisse in Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren im Großen und Ganzen gut genutzt hat und mit ihren Entscheidungen wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen hat. Dennoch bedarf es in einer Reihe von Bereichen Verbesserungen.

V Um nicht ausschließlich von eingegangenen Beschwerden abhängig zu sein, wurde die Kommission von Amts wegen tätig, um Probleme zu ermitteln, die den Binnenmarkt beeinträchtigen könnten. Sie stellte jedoch keine angemessenen Ressourcen für die Überwachung der Märkte bereit. Die Anreize, die geschaffen wurden, um die Selbstanzeige von Fällen zu fördern, zeigten Wirkung, doch die Zahlen sind seit 2015 rückläufig. Durch die Priorisierung von Fällen wies die Kommission den relevanten Ermittlungen Ressourcen zu; diese Priorisierung beruhte aber nicht auf einer klaren Gewichtung der Kriterien, um sicherzustellen, dass die Fälle mit dem höchsten Risiko ausgewählt werden.

VI Die Fusionskontrolle nahm einen wesentlichen Teil der verfügbaren Ressourcen in Anspruch. Die Kommission hat mit Erfolg ein vereinfachtes Verfahren angewandt, muss aber noch weitere Maßnahmen zur Straffung ergreifen. Des Weiteren stellte der Hof fest, dass mittels der umsatzbasierten Schwellenwerte, anhand deren entschieden wird, ob eine Transaktion den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen würde, unter Umständen nicht sichergestellt wird, dass alle bedeutsamen Transaktionen von der Kommission überprüft werden.

VII In ihren Kartellrechtsentscheidungen trug die Kommission wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung, doch die Untersuchungen waren im Allgemeinen langwierig. Da die Durchsetzung des Kartellrechts erst nach Auftreten eines Wettbewerbsproblems erfolgt, könnte sich die Dauer der Verfahren negativ auf die Wirksamkeit der Entscheidungen auswirken. Die Kommission hat zwar Maßnahmen ergriffen, um ihre Kartellrechtsverfahren zu beschleunigen, doch hatte sie es auch mit komplexen Ermittlungen zu tun. Diese betrafen vor allem die neuen digitalen Märkte, für die herkömmliche Annahmen über wirksamen Wettbewerb angepasst werden mussten und die Wirksamkeit der bestehenden rechtlichen Interventionsinstrumente bewertet werden musste. Darüber hinaus hat es die Kommission bislang versäumt, ihre Leitlinien und Bekanntmachungen zu aktualisieren, um die Rechtssicherheit für auf diesen Märkten tätige Unternehmen zu verbessern und die NWB bei ihrer eigenen Entscheidungsfindung zu unterstützen.

VIII Für eine wirksame Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sind abschreckende Geldbußen erforderlich. Die von der Kommission für Verstöße gegen Wettbewerbsregeln verhängten Geldbußen zählen zu den höchsten der Welt. Die Auswirkungen hoher Geldbußen hängen jedoch davon ab, wie groß die betroffenen Unternehmen sind, wie wahrscheinlich es ist, dass Verstöße aufgedeckt werden, inwieweit sich durch die Verstöße Gewinne erzielen lassen und wie lange die Ermittlungen der Kommission dauern. Bislang hat die Kommission die abschreckende Wirkung ihrer Geldbußen noch nicht bewertet.

IX Die NWB treffen einen Großteil der Entscheidungen in Fällen, in denen das EU-Kartellrecht Anwendung findet. Die NWB und die Kommission haben im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes gut zusammengearbeitet, außer in Bezug auf die Marktüberwachung und die Durchsetzungsprioritäten, bei denen es keine enge Koordinierung gab. Ein Mechanismus zur effizienten Aufteilung von Kartellrechtsfällen zwischen der Kommission und den NWB wurde nicht optimal genutzt.

X Die Kommission formulierte die zu erreichenden Ziele nur sehr allgemein. Dadurch und aufgrund des Mangels an geeigneten Daten zur Ergebnisüberwachung gestaltete es sich schwierig, die Leistung der Durchsetzungsmaßnahmen zu bewerten. Obwohl Ex-post-Bewertungen der Wirksamkeit der Arbeit der Kommission zu einer besseren Entscheidungsfindung und einer besseren Verteilung der Ressourcen beitragen würden, führte die Kommission sie nicht regelmäßig durch. Die Kommission legt bei ihrer Berichterstattung über die Ergebnisse ihrer Durchsetzungsmaßnahmen den Schwerpunkt noch immer auf ihre Tätigkeiten und nicht auf die Auswirkungen. Ferner wird die Leistung der Wettbewerbsbehörden in der EU derzeit nicht regelmäßig und unabhängig bewertet.

XI Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen aus, die darauf abstellen, die Kapazitäten der Kommission in Bezug auf folgende Aspekte zu stärken:

- Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Verstößen;
- wirksamere Durchsetzung des Wettbewerbsrechts;
- bessere Nutzung des Potenzials des Europäischen Wettbewerbsnetzes;
- bessere Leistungsberichterstattung.

Einleitung

Wettbewerbsregeln in der EU

01 Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verbietet bestimmte Praktiken, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind[1]. Zu diesen Praktiken gehören alle Arten von Absprachen zwischen Unternehmen, die die Wirkung oder den Zweck haben, den grenzüberschreitenden Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes einzuschränken oder zu verzerren. Das deutlichste Beispiel für ein derartiges rechtswidriges Verhalten sind Absprachen zwischen Wettbewerbern in Form von geheimen Kartellen, bei denen Unternehmen Preise oder Marktanteile festlegen und somit ihre Gewinne zum Nachteil der Verbraucher auf ungerechtfertigte Weise erhöhen. Eine Zusammenarbeit kann jedoch zulässig sein, wenn deren Ziel darin besteht, die Warenerzeugung oder -verteilung zu verbessern oder den technischen oder wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Verbraucher an dem entstehenden Gewinn angemessen beteiligt werden und dass die Auswirkungen auf den Wettbewerb verhältnismäßig sind und diesen nicht ausschalten[2].

02 Ferner ist es gemäß AEUV Unternehmen, die eine beherrschende Stellung auf einem bestimmten Markt innehaben, untersagt, diese Stellung auszunutzen, um den Wettbewerb auszuschalten oder einzuschränken[3]. Ein derartiges Verhalten besteht beispielsweise darin,

- Käufer zu verpflichten, ein bestimmtes Produkt nur vom marktbeherrschenden Unternehmen zu beziehen (Alleinbezug);
- Preise auf einem verlustbringenden Niveau festzusetzen (unlautere Preisbildung);
- unfaire Bedingungen festzulegen, um Wettbewerber am Markteintritt zu hindern (Marktabschottung);

---

[1] Artikel 101 Absatz 1 AEUV, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.

[2] Artikel 101 Absatz 3 AEUV. Im Allgemeinen kann die Kommission bestimmte Arten von Vereinbarungen oder Geschäftspraktiken als wettbewerbsfördernd anerkennen und vom allgemeinen Verbot ausnehmen ("Gruppenfreistellungsverordnungen"). Oder sie kann in Einzelfällen prüfen, ob die wettbewerbsfördernden Auswirkungen einer Vereinbarung die wettbewerbsschädlichen Auswirkungen überwiegen.

[3] Artikel 102 AEUV.

- von Käufern unfaire (überhöhte) Preise zu verlangen;
- die Produktion oder die technische Entwicklung zu beschränken und somit die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher zu verringern.

Die Rolle der Kommission als Organ zur Durchsetzung der Wettbewerbsregeln

03 Gemäß den Verträgen hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln. Die Kommission ist für die einheitliche Durchsetzung dieser Regeln zuständig. Dies ist für einen funktionierenden EU-Binnenmarkt unerlässlich, denn die Kommission behebt Unzulänglichkeiten in der Funktionsweise der Märkte und ergreift Maßnahmen, wenn Unternehmen die Regeln nicht einhalten[4].

04 Die Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden ist eine Grundvoraussetzung für eine wirksame Durchsetzung. Mit anderen Worten: Eine Wettbewerbsbehörde sollte unabhängig von Wirtschaftsakteuren und Regierungen und deren politischen Prioritäten entscheiden, welche Fälle untersucht und durchgesetzt werden sollen. Unabhängigkeit impliziert zudem, dass die Wettbewerbsbehörden ausreichende (sowohl personelle als auch technische) Ressourcen benötigen, um als wirksame Durchsetzungsorgane zu agieren.

05 Durch die Rechtsvorschriften der EU[5] wurden der Kommission eine Reihe wichtiger Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnisse übertragen, etwa die Nachprüfung von Unternehmen, das Verbot von Kartellen oder anderen wettbewerbsschädigenden Verhaltensweisen oder die Verhängung von Geldstrafen gegen Unternehmen, die gegen die EU-Wettbewerbsregeln verstoßen. Derartige Untersuchungen werden gemeinhin als "Kartellrechtsverfahren" bezeichnet. Entscheidungen der Kommission, mit denen bestimmte wettbewerbswidrige Praktiken untersagt werden, sind für die beteiligten Unternehmen bindend, schaffen jedoch auch einen Präzedenzfall für ähnlich gelagerte Fälle. Im Rahmen des AEUV, der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 und der Rechtsprechung der EU-Gerichte verfügt die Kommission über einen Ermessensspielraum bei

---

[4] Zu den rechtlichen Zielen der Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts siehe ***Anhang I***.

[5] Artikel 105 AEUV und Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln; ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1.

- der Festlegung der Ziele und zugrunde liegenden wirtschaftlichen Konzepte des "wirksamen Wettbewerbs";
- der Entscheidung darüber, wie sie ihre Ermittlungsbefugnisse nutzt und ihre Ermittlungen durchführt;
- Festlegung der Abhilfemaßnahmen, die erforderlich sind, um wettbewerbswidrige Praktiken oder problematische Zusammenschlüsse zu unterbinden.

06 Das Ziel der Kommission besteht darin, eine wirksame Wettbewerbsstruktur der Märkte zu gewährleisten, um das Verbraucherwohl zu fördern und zu einem integrierten EU-Binnenmarkt beizutragen[6]. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs "Verbraucherwohl", doch vereinfacht gesagt bedeutet er, dass die Kommission unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet, wie der Wettbewerb auf den Märkten in der EU in Bezug auf Preis, Qualität und Auswahl von Waren oder Dienstleistungen sowie in Bezug auf Innovation im Interesse der Verbraucher funktioniert.

07 Darüber hinaus ist die Kommission auch für die Überwachung von Umstrukturierungsmaßnahmen in der Industrie zuständig, wenn diese wettbewerbsschädigende Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben könnten: zum Beispiel, wenn zwei unabhängige Unternehmen fusionieren oder eine selbstständige gemeinsame Wirtschaftseinheit (ein sogenanntes "Vollfunktionsgemeinschaftsunternehmen") gründen. Derartige Zusammenschlüsse, die ein normales Merkmal einer Marktwirtschaft darstellen, können eine effiziente Zuteilung von Produktionsgütern fördern, aber auch nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. In diesem Fall kann ein Eingreifen seitens der Kommission erforderlich sein, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu schützen. Dieses Vorgehen wird als "EU-Fusionskontrolle" bezeichnet und ist in einer Verordnung des Rates geregelt[7].

08 Wenngleich die Fusionskontrolle vor der Durchführung der Transaktion und innerhalb enger Fristen stattfindet ("Ex-ante"-Kontrollsystem), ist die Kommission befugt, erst dann ein Kartellrechtsverfahren einzuleiten, wenn der Verdacht besteht,

---

[6] Strategischer Plan 2016-2020 der Generaldirektion Wettbewerb, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf.

[7] Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ("Fusionskontrollverordnung"); ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1.

dass ein Unternehmen gegen die Wettbewerbsregeln verstoßen hat ("Ex-post"-Kontrollsystem). Im Durchschnitt hat die Kommission in den vergangenen 10 Jahren über 300 Fusionsanmeldungen und etwa 200 Kartellrechtsfälle pro Jahr geprüft.

09 Innerhalb der Kommission unterliegen alle wesentlichen Entscheidungen zu Wettbewerbsfällen und politischen Fragen wie Legislativvorschläge, Bekanntmachungen und Leitlinien der kollektiven Verantwortung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder. Das Kollegium hat dem für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglied die Befugnis übertragen, bestimmte Arten von Entscheidungen von geringerer Bedeutung, die keine besonderen politischen Fragen aufwerfen, eigenständig zu erlassen. Die Generaldirektion Wettbewerb (GD COMP), die Fusionsanmeldungen prüft, fusions- und kartellrechtliche Untersuchungen durchführt und in Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen Entscheidungen und politische Dokumente, einschließlich Legislativvorschläge, zur Annahme durch die Kommission erarbeitet, untersteht dem für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglied.

Die Rolle der Behörden der Mitgliedstaaten in Kartellrechtsverfahren

10 Sowohl die Kommission als auch die nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) der EU-Mitgliedstaaten sind befugt, die EU-Wettbewerbsregeln in Kartellrechtsfällen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, direkt durchzusetzen (siehe ***Kasten 1***)[8].

[8] Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

Kasten 1

Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten

Die NWB wenden die Wettbewerbsregeln der EU parallel zu den nationalen Wettbewerbsregeln an. Sie handeln von Amts wegen, und ihre Entscheidungen sind in dem jeweiligen Mitgliedstaat verbindlich. Vorbehaltlich der Harmonisierungsmaßnahmen gemäß Richtlinie (EU) 2019/1[9] fallen die Verfahrensvorschriften und die Höhe der Geldbußen ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Im Einklang mit ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen strengere Wettbewerbsregeln in Bezug auf einseitige Handlungen anwenden und höhere oder niedrigere Geldbußen als die Kommission verhängen.

11 Wenngleich durch diesen dezentralen Ansatz der "parallelen Durchsetzung" der Anwendungsbereich des EU-Kartellrechts erheblich erweitert wurde, bleibt die Kommission letztlich dafür verantwortlich, dass die NWB die Regeln einheitlich anwenden[10]. Die Kommission kann zudem Entscheidungen treffen, die für das gesamte Gebiet des Europäischen Wirtschaftsraums (EU-Mitgliedstaaten, Island, Liechtenstein und Norwegen) gelten[11].

12 Die parallele Durchsetzung des EU-Kartellrechts erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NWB. Aus diesem Grund haben die Kommission und die NWB das Europäische Wettbewerbsnetz (ECN)[12] eingerichtet, einen Mechanismus, durch den sie i) entscheiden, welche Wettbewerbsbehörde einen Fall untersuchen wird, und ii) Informationen über die von ihnen geplanten Ermittlungsmaßnahmen und Durchsetzungsentscheidungen austauschen. Zudem verfügt das ECN über einen beratenden Ausschuss bestehend aus Vertretern der NWB,

---

[9] Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, ABl. L 11 vom 14.1.2019, S. 3.

[10] Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

[11] Artikel 53-65 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum; ABl. L 1 vom 3.1.1994, S 3.

[12] Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

den die Kommission vor der Annahme endgültiger Wettbewerbsentscheidungen konsultieren muss.

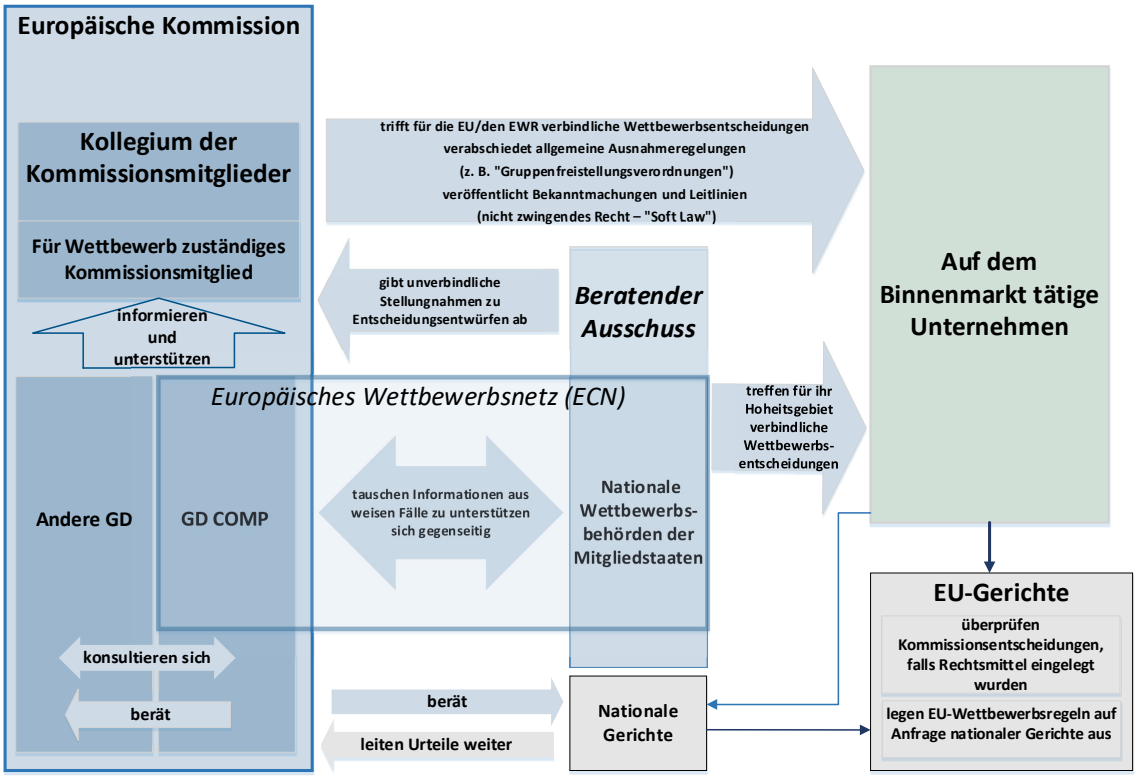
13 Den einzelstaatlichen Gerichten kommt bei der Durchsetzung eine ergänzende Rolle zu, denn sie befassen sich mit Rechtsstreitigkeiten zwischen privaten Parteien, bei denen es um Fragen des EU-Kartellrechts geht. Die Entscheidungen einzelstaatlicher Gerichte können eine Entscheidung der Kommission nicht außer Kraft setzen[13].

14 Die NWB verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, ob ein Verstoß untersucht wird und welche Sanktionen verhängt werden sollen. In ihren Entscheidungen, die für das Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats verbindlich sind, müssen sie die Grundsätze beachten, die durch die eigenen Entscheidungen der Kommission oder durch ein Gericht festgelegt wurden. Die Bekanntmachungen und Leitlinien der Kommission zur Durchsetzung von Kartellrechtsverfahren sind für die NWB nicht bindend, doch sie haben Einfluss auf deren Entscheidungen. Einzelstaatliche Gerichte können die Kommission um Stellungnahmen zur Auslegung der EU-Wettbewerbsregeln ersuchen und Vorabentscheidungsersuchen an den EU-Gerichtshof richten. Wenn die Kommission eigene Ermittlungen einleitet, werden die NWB von dem betreffenden Fall entbunden.

[13] Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

15 Die parallele Durchsetzung des EU-Kartellrechts ist in ***Abbildung 1*** dargestellt.

Abbildung 1 – Parallele Durchsetzung des EU-Kartellrechts



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Fusionskontrolle auf EU-Ebene und nationaler Ebene

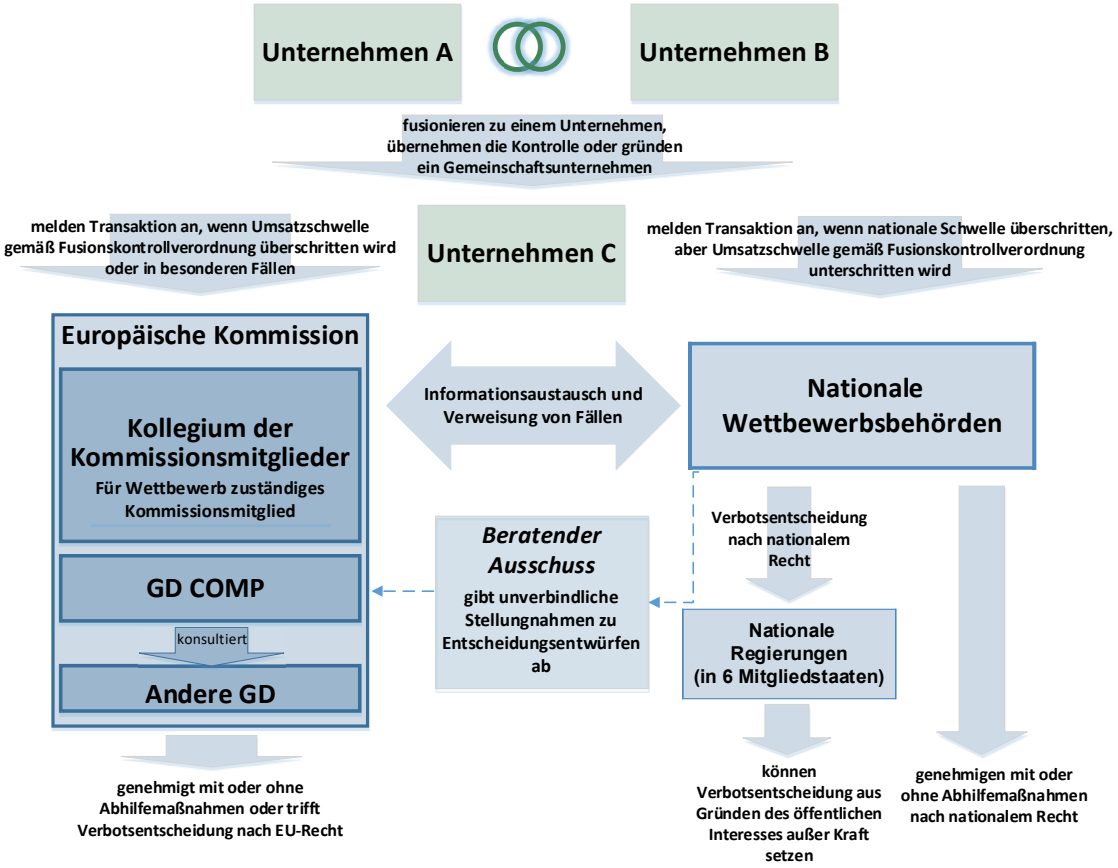
16 Die Kommission ist für die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen zuständig, wenn der Umsatz der fusionierenden Unternehmen eine im EU-Recht festgelegte Schwelle[14] überschreitet. Liegt der Umsatz unterhalb dieser Schwelle, kann die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten liegen, Fusionen gemäß ihren nationalen

---

[14] Artikel 1 der Fusionskontrollverordnung. In der Regel liegt diese Schwelle bei i) einem weltweiten Gesamtumsatz aller fusionierenden Unternehmen zusammen von mehr als 5 Milliarden Euro und ii) einem EU-weiten Gesamtumsatz von mindestens zwei der Unternehmen von jeweils mehr als 250 Millionen Euro. Darüber hinaus unterliegen Transaktionen der EU-Fusionskontrolle, wenn i) der weltweite Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen zusammen mehr als 2,5 Milliarden Euro beträgt, ii) der Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen in mindestens drei Mitgliedstaaten jeweils 100 Millionen Euro übersteigt, iii) in jedem der unter ii) erfassten Mitgliedstaaten der Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils mehr als 25 Millionen Euro beträgt und (v) der EU-weite Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils 100 Millionen Euro übersteigt.

Rechtsvorschriften zu bewerten. Fälle können im Rahmen des Verweisungssystems zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten verwiesen werden, wobei eine gewisse Flexibilität besteht: So kann die Kommission beispielsweise einen Fall unter bestimmten Bedingungen an einen Mitgliedstaat zurückverweisen oder umgekehrt (siehe ***Abbildung 2***).

Abbildung 2 – Fusionskontrolle auf EU-Ebene und nationaler Ebene



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

17 Stellt die Kommission fest, dass ein beabsichtigter Zusammenschluss den wirksamen Wettbewerb erheblich behindern würde, kann sie die Fusion entweder untersagen oder genehmigen. Letzteres jedoch nur vorbehaltlich der Umsetzung verbindlicher Zusagen der fusionierenden Parteien, Wettbewerbsprobleme auf den relevanten Märkten zu verhindern.

18 Fällt ein Zusammenschluss in den Zuständigkeitsbereich einer NWB, entscheidet diese selbstständig, ob sie ihn ausschließlich nach nationalem Recht genehmigt oder nicht. In sechs Mitgliedstaaten jedoch können die nationalen Regierungen, in der Regel über ihre Wirtschaftsminister, ausnahmsweise aus Gründen des öffentlichen Interesses eine Entscheidung zum Verbot einer Fusion außer Kraft setzen oder Zusagen abändern, z. B. wenn sie der Meinung sind, dass die Notwendigkeit der Erhaltung von Arbeitsplätzen oder der Entwicklung bestimmter nationaler Branchen schwerer wiegt als die wettbewerbsschädlichen Auswirkungen auf den relevanten Märkten[15].

[15] Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande und Portugal.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 In den vergangenen 10 Jahren ist die Zahl der Fusionen mit EU-weiter Bedeutung um rund 40 % gestiegen und das Entstehen neuer digitaler Märkte hat zu erheblichen Herausforderungen bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln geführt. Bislang hat der Hof noch nicht über die Aktivitäten der Kommission im Zusammenhang mit Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren berichtet. Im Zuge dieser Prüfung sollte vor allem beleuchtet werden, wie die Kommission diese Tätigkeit wahrnimmt. Ferner sollten Aspekte aufgezeigt werden, die sich jetzt und in Zukunft auf den Erfolg dieser Tätigkeit auswirken können.

20 Der Hof ging der Frage nach, ob die Kommission die EU-Wettbewerbsregeln in Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren gut durchgesetzt hat. Genauer gesagt wurde geprüft, ob die Kommission

a) über angemessene Kapazitäten zur Aufdeckung und Ermittlung verfügte;

b) ihre Durchsetzungsbefugnisse in Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren gut genutzt hatte;

c) gut mit den NWB zusammengearbeitet hatte;

d) einen Rahmen festgelegt hatte, um über die Ergebnisse ihrer Durchsetzungsmaßnahmen zu berichten und Feedback zu erhalten.

21 Für die Zwecke der Prüfung untersuchte der Hof bei der Kommission verfügbare Unterlagen und nahm Befragungen von Bediensteten der Kommission vor. In Bezug auf die Fusionskontrolle prüfte der Hof die Akten von 13 beabsichtigten Fusionen, die zwischen 2010 und 2017 gemäß der Fusionskontrollverordnung bei der Kommission angemeldet worden waren. Im Hinblick auf kartellrechtliche Untersuchungen prüfte der Hof eine Stichprobe von 37 Fällen, deren Untersuchung durch die Kommission ebenfalls zwischen 2010 und 2017 begonnen hatte. Er überprüfte aber auch Berichte und andere Unterlagen über die Aktivitäten in den Jahren 2018 und 2019. Darüber hinaus überprüfte der Hof auf der Grundlage einer Stichprobe von 38 Fällen, wie die Kommission Anmeldungen der NWB nach Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 analysiert hatte, d. h. Fälle, in denen eine NWB die Kommission förmlich über die Einleitung einer kartellrechtlichen Untersuchung auf nationaler Ebene informiert oder einen Entwurf einer Durchsetzungsentscheidung eingereicht hatte. Sämtliche Fälle wurden auf der Grundlage von Risikokriterien ausgewählt.

22 Um Informationen zu sammeln, besuchte der Hof darüber hinaus die NWB Bulgariens, Frankreichs, der Niederlande und Polens, da diese weitgehend unterschiedliche institutionelle Merkmale aufweisen. Des Weiteren fanden Treffen mit Vertretern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) statt.

23 Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte der Hof nicht, wie die Kommission die Vorschriften über staatliche Beihilfen durchsetzt, da es sich dabei um einen anderen Bereich der Wettbewerbsaufsicht durch die Kommission handelt[16]. Zahlreiche Faktoren auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten können Einfluss auf die Wirksamkeit des Wettbewerbs haben, darunter das Patentrecht, das einzelstaatliche Steuerrecht, sektorspezifische Regelungen (z. B. für den Personenverkehr oder die Telekommunikation), besondere Vorschriften für den Verbraucherschutz oder – bei Nicht-EU-Staaten – die Handelspolitik. Diese Faktoren gehen über die spezifische Rolle der Kommission bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 und der Fusionskontrollverordnung hinaus und waren daher nicht Teil des Prüfungsumfangs.

---

[16] Der Hof hat unlängst die Kontrolle staatlicher Beihilfen für Finanzinstitute durch die Kommission untersucht. Siehe Sonderbericht Nr. 21/2020: "Kontrolle staatlicher Beihilfen für Finanzinstitute in der EU: Eignungsprüfung erforderlich": https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_DE.pdf.

2016 hatte der Hof die Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik geprüft. Siehe Sonderbericht Nr. 24/2016 "Mehr Anstrengungen erforderlich zur Sensibilisierung für Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik und zur Durchsetzung ihrer Einhaltung": https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_DE.pdf.

Bemerkungen

Gewisse Einschränkungen der Marktüberwachungs-, Aufdeckungs- und Ermittlungskapazitäten der Kommission

24 Die Kommission erhält eine Vielzahl von mehr oder weniger förmlichen Informationen von Marktteilnehmern und NWB über mögliche Wettbewerbsprobleme oder potenzielle Verstöße gegen das Kartellrecht. Bei förmlichen Kartellbeschwerden ist die Kommission rechtlich verpflichtet, die ihr zur Kenntnis gebrachten Fragen sorgfältig zu prüfen. Die Qualität dieser Informationen ist jedoch höchst unterschiedlich und spiegelt nicht notwendigerweise die größten Wettbewerbsprobleme im Binnenmarkt wider. Um vollständig wirksam zu sein, sollte eine Wettbewerbsbehörde daher nicht nur auf Beschwerden reagieren, die ihr zur Kenntnis gebracht werden. Sie sollte auch die Meldung von Fällen fördern und in der Lage sein, Kartellrechtsfälle mit großen Auswirkungen von Amts wegen aufzudecken.

25 Die GD COMP muss zwar sämtliche angemeldeten Fusionen prüfen (siehe Ziffer *16*), doch es liegt in ihrem Ermessen, ob sie mutmaßliche Verstöße gegen das Kartellrecht untersucht. Da die GD COMP in der Regel mehr Informationen über Wettbewerbsprobleme erhält, als sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen tatsächlich untersuchen kann, muss sie Prioritäten setzen.

26 Der Hof beurteilte, ob die Kommission

a) über angemessene Kapazitäten zur Aufdeckung wettbewerbsschädlicher Praktiken verfügte;

b) nach objektiven Kriterien Prioritäten für die Durchsetzung des Kartellrechts festgelegt hatte, um ihre Ressourcen vorrangig für die Fälle mit den größten potenziellen Auswirkungen zu verwenden.

Begrenzte Ressourcen beeinträchtigen die Aufdeckungskapazität der Kommission

27 Um von Amts wegen kartellrechtliche Untersuchungen einleiten zu können, benötigt die Kommission Fachkenntnisse über die für den Binnenmarkt maßgeblichen Wirtschaftszweige sowie gezielte Ermittlungserkenntnisse. Zu diesem Zweck kann die Kommission auf eine Reihe von Instrumenten zur Überwachung der Märkte und Aufdeckung von Verstößen zurückgreifen. Beispielsweise kann sie öffentlich

zugängliche Informationen oder Marktdaten sammeln und analysieren oder Bewertungen zu bestimmten Themen oder Fällen durchführen (sogenannte Vorstudien oder Screenings). Ferner kann sie im Rahmen von Marktstudien oder förmlichen Sektoruntersuchungen eingehendere Analysen von Wettbewerbsbeschränkungen durchführen[17].

28 Was die Zuteilung von Ressourcen für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts anbelangt, so ist die GD COMP von den jährlichen Mittelzuweisungen der Kommission abhängig und muss daher mit den anderen GD der Kommission um Mittel konkurrieren. Die Gesamtzahl der Bediensteten blieb in den letzten 10 Jahren vergleichsweise stabil[18], und die Zuweisungen zwischen den drei Instrumenten (Fusionskontrolle, kartellrechtliche Untersuchungen und staatliche Beihilfen) hielten sich in Grenzen. Der Hof stellte fest, dass die Zahl der von der GD COMP erfassten neuen Kartellrechtsfälle seit 2010 relativ stabil war, während die Zahl der neuen Fusionsfälle in diesem Zeitraum stetig gestiegen ist. Da die Fusionskontrolle eine rechtliche Verpflichtung der Kommission darstellt, musste die GD COMP erhebliche Ressourcen dafür aufwenden (siehe Ziffer ***41***). Mit dem noch zur Verfügung stehenden Personal ist die GD COMP nicht in der Lage, allen eingegangenen Beschwerden nachzugehen, sondern muss Prioritäten setzen.

29 Daher sind die Ressourcen für die Marktüberwachung und die Kapazitäten zur proaktiven Aufdeckung neuer Fälle, z. B. auf der Grundlage von Sektoruntersuchungen, begrenzt. Umfang, Kohärenz und Qualität der Marktüberwachung hingen weitgehend von der Initiative, Verfügbarkeit und Erfahrung einzelner Bediensteter der GD COMP ab. Aufgrund der begrenzten Ressourcen hat die Kommission seit 2005 nur vier Sektoruntersuchungen durchgeführt, auf deren Grundlage Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln aufgedeckt werden konnten[19]. Für die Untersuchung im Bereich

---

[17] Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

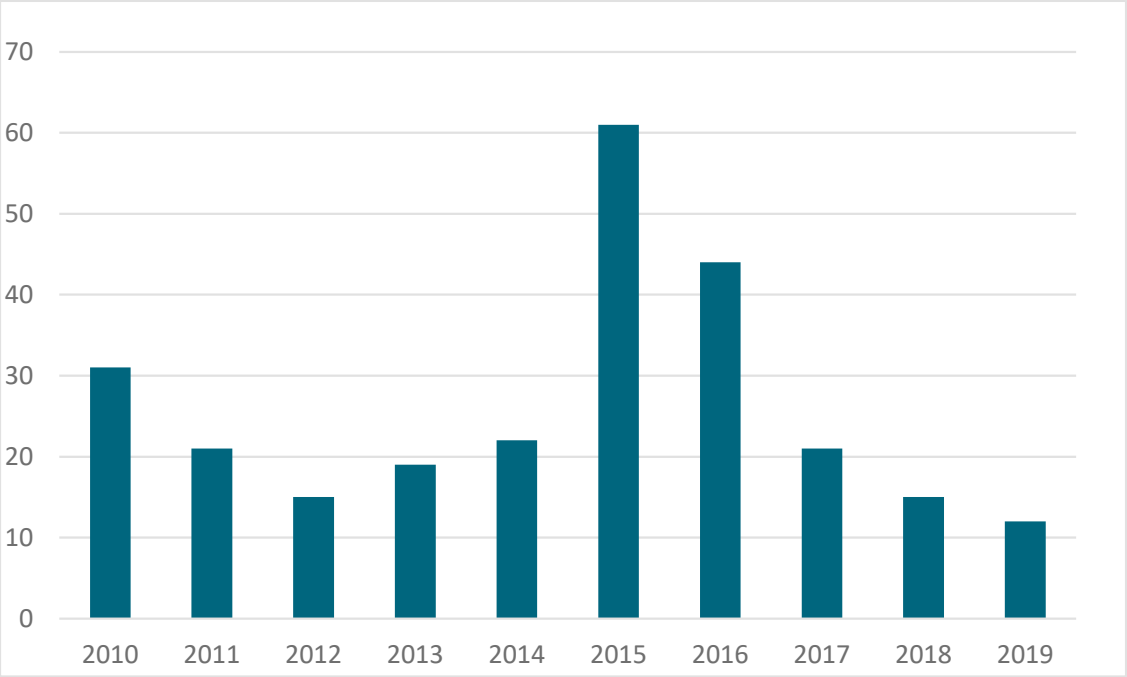
[18] Zwischen 2010 und 2018 wurde die Zahl der Stellen in der GD COMP geringfügig von 830 auf 804 reduziert. Zum 31.12.2018 verfügte die GD COMP über 77 Stellen in den mit Kartellen befassten Referaten, 171 Stellen in den mit sonstigen Kartellrechtsfällen befassten operativen Referaten und 117 Stellen in den mit Fusionen befassten operativen Referaten.

[19] Seit 2005 hat die Kommission Sektoruntersuchungen im Bereich Finanzdienstleistungen (2005), im Energiesektor (2005-2007), im Arzneimittelsektor (2008) und im Bereich des elektronischen Handels (2015) durchgeführt; https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html.

elektronischer Handel im Jahr 2015 war über einen Zeitraum von 18-24 Monaten ein Team von rund 15 Vollzeitäquivalenten erforderlich.

30 Trotz neuer Untersuchungen zum elektronischen Handel ist die Gesamtzahl der von der GD COMP von Amts wegen ermittelten Fälle nach einem Höchststand im Jahr 2015 stetig zurückgegangen (siehe ***Abbildung 3***).

Abbildung 3 – Entwicklung der von Amts wegen durchgeführten Ermittlungen



Quelle: Europäische Kommission.

31 Bereits 1996 beschloss die Kommission, Unternehmen, die an Kartellen beteiligt sind, Anreize (eine "Kronzeugenregelung") zu bieten, damit sie Insiderinformationen an die Kommission melden. Dem ersten Unternehmen in einem Kartell, das dies tut, kann die Geldbuße vollständig erlassen werden. Anderen Unternehmen, die diesem Beispiel folgen, kann eine Ermäßigung der Geldbuße gewährt werden.

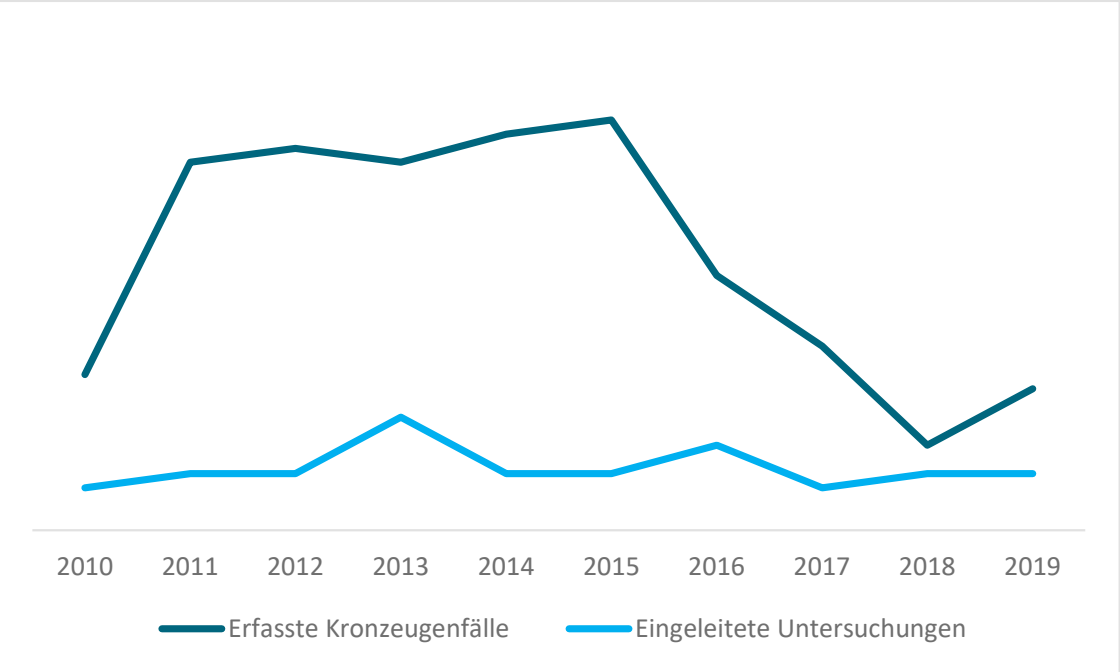
32 Die Kommission ist bei der Aufdeckung von Kartellen in hohem Maße von diesem Mechanismus abhängig. Im Zeitraum 2010-2017 gingen 23 von 25 Kartelluntersuchungen auf Anträge auf Kronzeugenbehandlung zurück; nur zwei wurden von der Kommission selbst aufgedeckt.

33 Was die Gesamtzahl der Kartellrechtsentscheidungen der Kommission in Fällen – einschließlich Kartellfällen – betrifft, die im Zeitraum von 2010 bis 2017 registriert

wurden, so gingen 50 % der bis zum 31. Dezember 2018 erlassenen Entscheidungen auf Anträge auf Kronzeugenbehandlung zurück.

34 Rund 15 % der eingegangenen Anträge auf Kronzeugenbehandlung führten zu einer förmlichen Untersuchung durch die Kommission. In 60 % dieser Fälle hatte die Untersuchung Verbotsentscheidungen und Geldbußen zur Folge. Der geringe Anteil von 15 % lässt sich dadurch erklären, dass die Antragsteller häufig die Bedingungen nicht erfüllten, es keine Anscheinsbeweise für einen Verstoß gab, die Fälle für die Kommission keine Priorität darstellten oder die Kommission innerhalb des ECN nicht die am besten geeignete Behörde für die Untersuchung des Falles war. Im letzteren Fall können die NWB auf der Grundlage des von der Kommission verwiesenen Falls oder von Amts wegen ein Verfahren einleiten. Darüber hinaus ist die jährliche Anzahl der der Kommission gemeldeten Fälle, in denen die Kronzeugenregelung Anwendung fand, seit 2015 deutlich zurückgegangen (siehe ***Abbildung 4***).

Abbildung 4 – Entwicklung der Fälle, in denen die Kronzeugenregelung Anwendung fand, im Zeitraum 2010-2019



Quelle: Europäische Kommission.

35 Bislang hat es die Kommission versäumt, im Detail zu bewerten, weshalb die Zahl der Anträge auf Kronzeugenbehandlung oder Geldbußenermäßigung einen rückläufigen Trend aufweist. Aufgrund dieses Trends, der anscheinend auch die Trends anderswo widerspiegelt, ist es schwierig, Schlussfolgerungen zu der Frage zu ziehen, ob die Zahl der Kartelle im Binnenmarkt tatsächlich zurückgegangen ist, was theoretisch möglich ist, oder ob Unternehmen befürchten, dass sie bei einem solchen

Antrag mit privaten Schadensersatzklagen von Opfern von Verstößen gegen das EU-Kartellrecht rechnen müssen. Eine im Jahr 2014 angenommene EU-Richtlinie soll Ansprüche auf derartige Schadensersatzzahlungen erleichtern[20]. Daher lässt sich nicht ausschließen, dass Unternehmen, die an einem Kartell beteiligt sind, davon absehen, einen Antrag auf Kronzeugenbehandlung zu stellen: Sie können zwar eine Geldbuße vermeiden, doch die Opfer des Kartells können von ihnen hohe Schadensersatzzahlungen fordern. Eine weitere Erklärung könnte sein, dass Unternehmen Kartelle schlichtweg erfolgreicher verstecken.

36 Im Jahr 2016 beschloss die GD COMP, ihre Methoden zur Aufdeckung von Fällen, die potenziell große Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben könnten, zu erweitern. Im Rahmen dieser Initiative stellt die Kommission seit 2017 auf ihrer Website ein Tool für Hinweisgeber zur Verfügung, mit dem jeder anonym Informationen über Kartelle und andere wettbewerbsschädliche Praktiken einreichen kann. Die eingegangenen Informationen flossen in die Marktüberwachungsaktivitäten der Kommission. Doch zum Zeitpunkt der Prüfung hatten sie nur eine einzige Nachprüfung vor Ort bewirkt, die nicht zur Einleitung eines förmlichen Verfahrens führte. Bislang hat die Kommission noch keine weiteren Anreize vorgeschlagen, um die Meldung von Verstößen zu fördern, etwa eine finanzielle Belohnung von Hinweisgebern[21].

Die Vorgehensweise zur Priorisierung von Fällen war nicht optimal

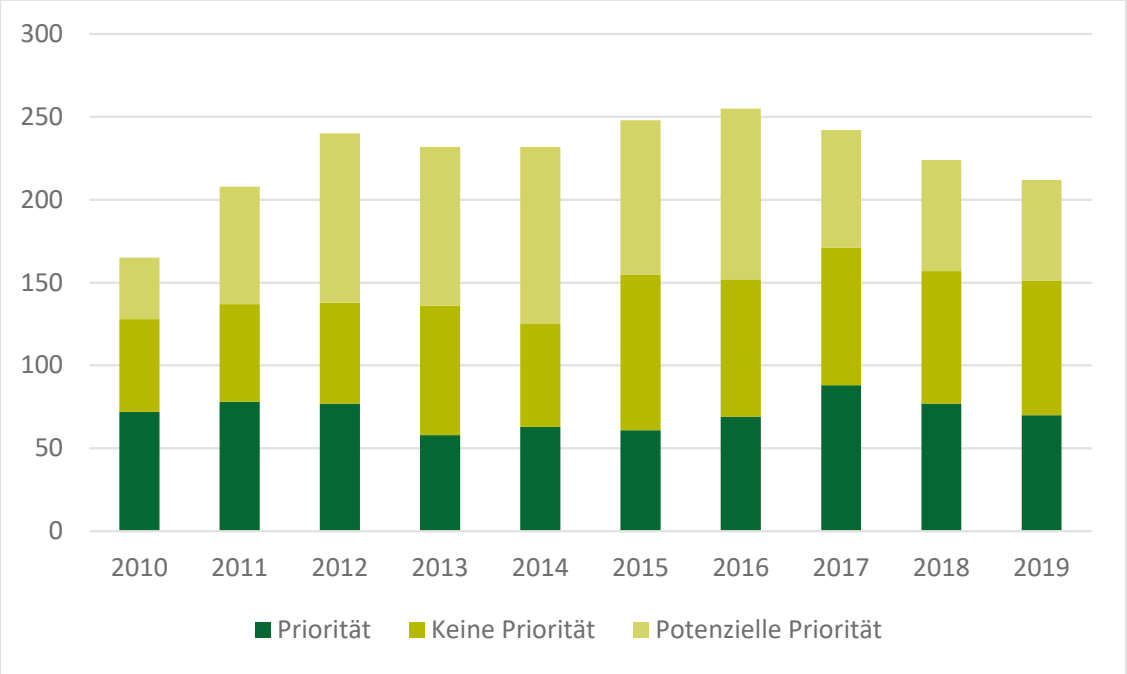
37 Wie in Ziffer ***28*** erwähnt, muss die GD COMP aufgrund der hohen Anzahl ("Bestand") an potenziellen Kartellrechtsfällen, die behandelt werden müssen (siehe ***Abbildung 5***), eine Auswahl der Fälle treffen, die sie untersuchen kann. Um ihre Ressourcen wirksam zu nutzen, sollte sie denjenigen Fällen Priorität einräumen, die die größten potenziellen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und die Verbraucher haben.

---

[20] Richtlinie 2014/104/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union; ABl. L 349 vom 5.12.2014, S. 1.

[21] Innerhalb der EU-28 gibt es Belohnungssysteme für Hinweisgeber in Ungarn, Litauen, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich.

Abbildung 5 – Entwicklung des Bestands an Kartellrechtsfällen im Zeitraum 2010-2019



Quelle: Europäische Kommission.

38 Die GD COMP verwendete eine Reihe von Kriterien für die Auswahl der Fälle, in denen sie tätig wurde. Beispielsweise sollte sie sich nach den Erläuterungen für potenzielle Verstöße gegen Artikel 102 AEUV[22] unter anderem auf diejenigen Formen des Behinderungsmissbrauchs konzentrieren, die den Verbrauchern am meisten schaden. Der Hof stellte jedoch fest, dass es keine klaren, gewichteten Kriterien gab, um sicherzustellen, dass die Fälle mit dem höchsten Risiko für den Wettbewerb oder das Verbraucherwohl im Binnenmarkt und in allen relevanten Wirtschaftszweigen ausgewählt werden.

Die Kommission hat ihre Durchsetzungsbefugnisse gut genutzt, doch es bleiben Herausforderungen

39 Eine wirksame Durchsetzung des Fusions- und Kartellrechts setzt voraus, dass die Kommission im Interesse der EU-Bürger handelt, damit diese hochwertige Waren und

[22] Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen (ABl. C 45 vom 24.2.2009, S. 7).

Dienstleistungen zu fairen Preisen erwerben können. Daher bewertete der Hof, wie die Kommission

a) ihre Fusionskontrollverfahren durchgeführt hat;

b) ihre kartellrechtlichen Untersuchungen durchgeführt hat;

c) mit neuen Herausforderungen bei der Durchsetzung umgegangen ist;

d) Geldbußen verhängt hat, die eine abschreckende Wirkung hatten.

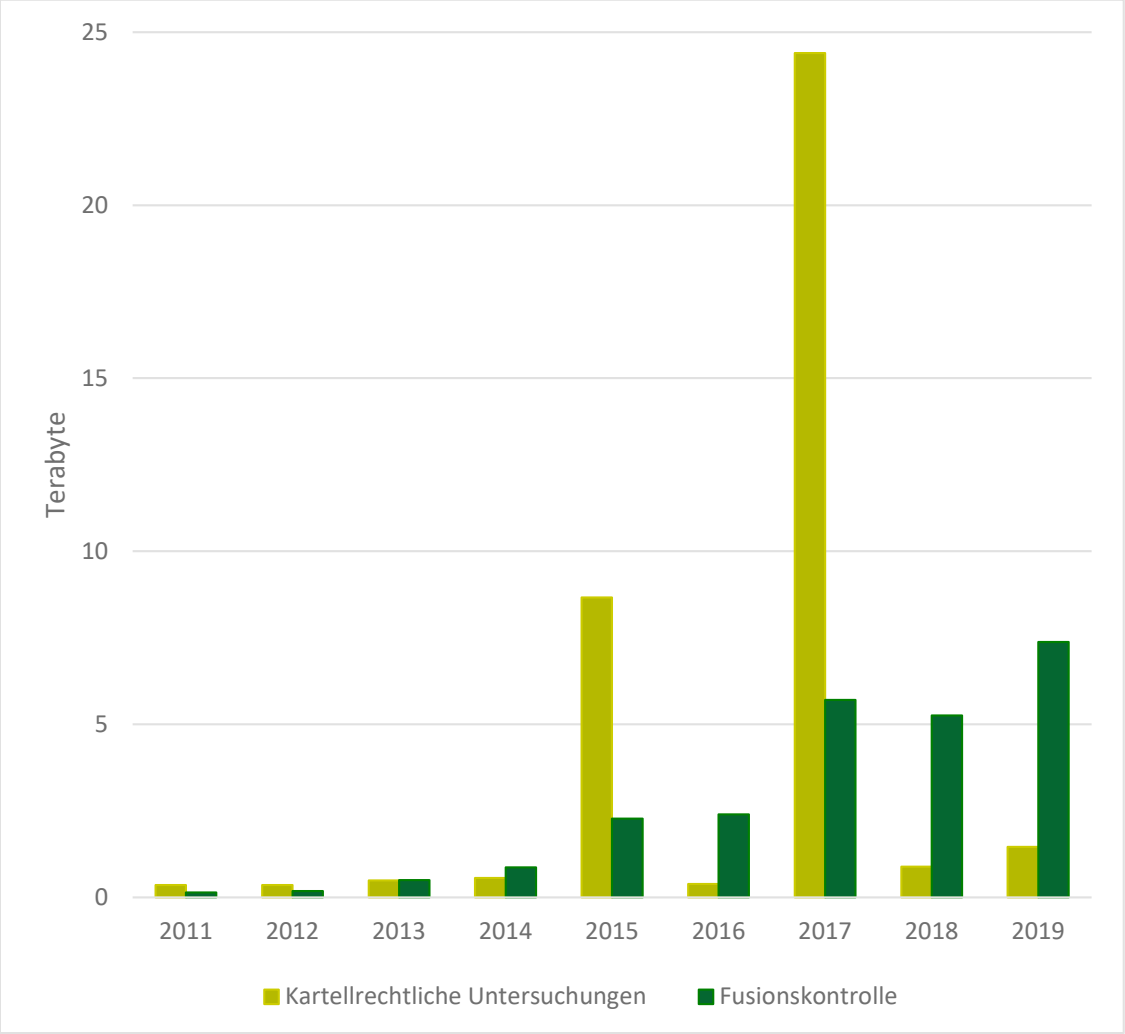
Die Kommission traf alle Fusionskontrollentscheidungen innerhalb der rechtlich vorgeschriebenen Fristen, doch ihre begrenzten Ressourcen geraten aufgrund der steigenden Anzahl dieser Entscheidungen unter Druck

40 Gemäß den geltenden Vorschriften muss die Kommission in der Regel innerhalb von 25 Arbeitstagen die Auswirkungen einer Fusion auf die relevanten Märkte bewerten ("Vorprüfverfahren", Phase I) und entscheiden, ob sie sie genehmigt oder ein zweites, eingehendes "Hauptprüfverfahren" (Phase II) einleitet[23]. Der Hof bewertete, ob sich die Kommission unter Einhaltung der Fristen mit allen maßgeblichen Aspekten einer angemeldeten Transaktion befasst hatte, bevor sie eine Entscheidung traf, und ob sie alle Fusionen, die den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt erheblich beeinträchtigen könnten, wirksam beaufsichtigt hatte.

41 Im Rahmen der Fusionskontrolle entstand eine erhebliche Arbeitsbelastung: Nach Angaben der GD COMP nahm die Fusionskontrolle zwischen 2012 und 2017 im Durchschnitt etwa 28 % der Gesamtzeit, die für Fälle im Rahmen der drei Instrumente (Fusionskontrolle, kartellrechtliche Untersuchungen und staatliche Beihilfen) aufgewendet wurde, und zwischen 11 % und 14 % aller verfügbaren Ressourcen der GD COMP in Anspruch. Während der Umfang der eingesetzten Humanressourcen relativ stabil blieb, hat die Anzahl der der Kommission gemeldeten Fälle und somit auch die Menge der zu analysierenden Daten in den letzten Jahren zugenommen (siehe ***Abbildung 6***).

[23] Die Frist für den Abschluss eines Hauptprüfverfahrens beträgt 90 Tage; diese kann unter gewissen Umständen auf maximal 125 Arbeitstage verlängert werden.

Abbildung 6 – Entwicklung des im Rahmen der Fusionskontrolle und der kartellrechtlichen Untersuchungen verarbeiteten Datenvolumens



Quelle: Europäische Kommission.

42 Der Hof stellte fest, dass die NWB in 18 Mitgliedstaaten sowie in Nicht-EU-Staaten wie Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten eine Gebühr von Unternehmen erheben, die eine Fusionsanmeldung einreichen. Auf diese Weise fließt zumindest ein Teil der für die Prüfung eines Zusammenschlusses anfallenden Kosten wieder in die öffentlichen Haushalte. Die Kommission entschied sich gegen einen Vorschlag zur Einführung von Gebühren als alternative Quelle zur Finanzierung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen; diese Entscheidung beruhte jedoch nicht auf einer eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse. Stattdessen schlug die Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 zweckgebundene Haushaltsmittel für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts innerhalb des Gesamthaushalts der EU vor, wie

ihrem Vorschlag für ein Binnenmarktprogramm von 2018 zu entnehmen ist[24]. Dieser Vorschlag soll die Kommission unter anderem in die Lage versetzen, die Herausforderungen infolge der kontinuierlichen Zunahme der elektronischen Kommunikation, von Big Data, künstlicher Intelligenz und Algorithmen besser zu bewältigen.

43 Im Zuge der Prüfung einer Stichprobe von Anmeldungen stellte der Hof fest, dass die Kommission die maßgeblichen Aspekte der Transaktionen bewertet und ihre Fusionskontrollen in allen Fällen innerhalb der rechtlich vorgeschriebenen Fristen abgeschlossen hatte. Bei der überwiegenden Mehrheit der Anmeldungen (94 % im Zeitraum 2010-2017) hatte die Kommission keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken und erklärte die Fusionen für mit dem Binnenmarkt vereinbar.

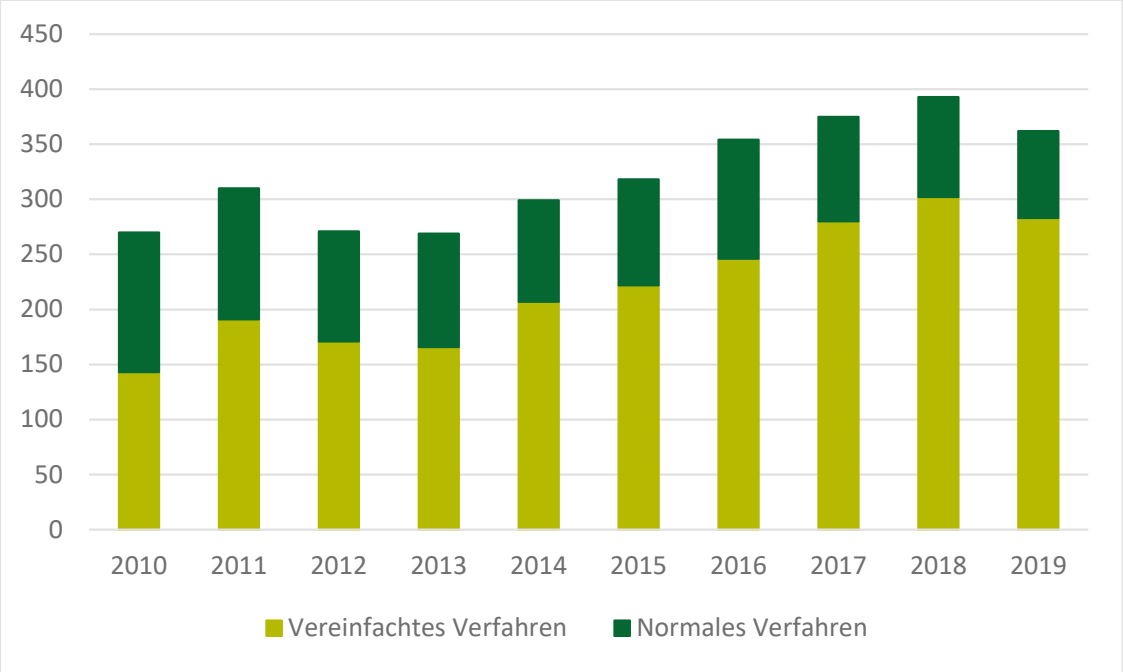
44 Aufgrund der engen Fristenvorgaben stützte sich die GD COMP im Wesentlichen auf Daten und Informationen, die von den fusionierenden Parteien bereitgestellt wurden, auf öffentlich verfügbare Informationen wie Industrie- oder Handelsstatistiken sowie auf die Antworten von Drittparteien (d. h. Marktteilnehmern) aus Fragebögen der Kommission im Rahmen von Marktuntersuchungen. Angesichts des Mangels an Ressourcen und des Umfangs der zu verifizierenden Informationen ist es für die Kommission insbesondere bei komplexeren Ermittlungen schwierig, die Richtigkeit der Informationen systematisch zu überprüfen. Darüber hinaus sind Drittparteien, die um eine Stellungnahme zu der geplanten Fusion ersucht werden, nicht zwangsläufig in der Lage, innerhalb der vorgegebenen kurzen Fristen zu antworten; in diesem Fall kann ihre Stellungnahme nicht berücksichtigt werden.

45 Um ihre Arbeitsbelastung und die der betroffenen Unternehmen zu verringern, beschloss die Kommission im Jahr 2013, die Kategorien, die unter das vereinfachte Verfahren fallen, d. h. Fusionen, die für gewöhnlich unproblematisch sind, zu erweitern (siehe ***Abbildung 7***). Bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie war es fusionierenden Unternehmen nicht möglich, Fusionsanmeldungen vollständig auf elektronischem Wege einzureichen, obwohl dies die Datenverarbeitung hätte erleichtern können.

---

[24] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms über den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, einschließlich der kleinen und mittleren Unternehmen, und die europäischen Statistiken und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 99/2013, (EU) Nr. 1287/2013, (EU) Nr. 254/2014, (EU) Nr. 258/2014, (EU) Nr. 652/2014 und (EU) 2017/826; 18.6.2018.

Abbildung 7 – Entwicklung der EU-Fusionskontrollentscheidungen im Zeitraum 2010-2019



Quelle: Europäische Kommission.

46 Im Jahr 2016 leitete die Kommission eine Bewertung ausgewählter Aspekte des EU-Fusionssystems ein, darunter auch Möglichkeiten einer weiteren Straffung ihrer Fusionsverfahren. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Kommission noch keine substanziellen Maßnahmen ergriffen hat, um beispielsweise mit folgenden Situationen umzugehen:

- Derzeit müssen Unternehmen, wenn sie die Prüfung einer Transaktion, die unterhalb der Umsatzschwelle (siehe Ziffer ***16***) liegt, durch die Kommission wünschen, ein komplexes und zeitaufwendiges Verweisungsverfahren durchlaufen, wenn sie in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, deren jeweilige NWB ansonsten den Fall prüfen müssten.

- Rund 25 % der vereinfachten Anmeldungen, die zwischen 2010 und 2017 eingereicht wurden, betrafen Fälle, in denen große Unternehmen die gemeinsame Kontrolle über ein anderes Unternehmen (Gemeinschaftsunternehmen oder Joint Venture) erlangten und keine oder nur eine begrenzte aktuelle oder künftige Geschäftstätigkeit in der EU geplant war. Beispielsweise ein Fall, in dem ein großes EU-Unternehmen ein Gemeinschaftsunternehmen mit einem Unternehmen in Asien gründet, dieses Gemeinschaftsunternehmen jedoch nur auf Märkten in Asien tätig sein wird. Bei

derartigen Transaktionen bestehen jedoch für gewöhnlich keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken für den Binnenmarkt.

47 Wie in Ziffer ***16*** erwähnt, wird die EU-weite Bedeutung eines Unternehmenszusammenschlusses anhand des Jahresumsatzes der fusionierenden Unternehmen definiert. Dies ist ein guter Indikator für den Umfang einer Transaktion und somit ihre potenziellen Auswirkungen auf die Märkte. Allerdings besteht die Gefahr, dass bedeutende Fusionen hierbei nicht erfasst werden. Beispielsweise können in der Arzneimittelindustrie, auf Märkten für neue Technologien oder im digitalen Sektor Übernahmen mit hohem Wert von Unternehmen mit noch geringem Umsatz eine Gefahr für den wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt darstellen: In solchen Fällen kann die Übernahme dazu führen, dass der Käufer schnell eine beherrschende Stellung in einem neuen, aber noch kleinen Markt erlangen kann oder aber dass er beschließt, die Entwicklung neuer Produkte einzustellen, um sein eigenes Portfolio zu schützen. Der Hof stellte fest, dass sich die Kommission darüber im Klaren ist, dass derartige Transaktionen – mit Ausnahme einiger weniger Fälle, die von NWB an sie verwiesen wurden – nicht von ihrer Fusionskontrolle erfasst wurden. Eine von der Kommission gegründete Expertengruppe gelangt in ihrem Bericht von 2019 über die "Wettbewerbspolitik für das digitale Zeitalter"[25] zu dem Schluss, dass es für eine Änderung der rechtlich vorgeschriebenen Schwellenwerte noch zu früh ist. Daher hat die Kommission, im Gegensatz zu einigen Mitgliedstaaten, noch keine Maßnahmen ergriffen, um das Problem zu lösen[26].

In ihren Kartellrechtsentscheidungen trug die Kommission wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung, doch die Verfahren sind nach wie vor langwierig

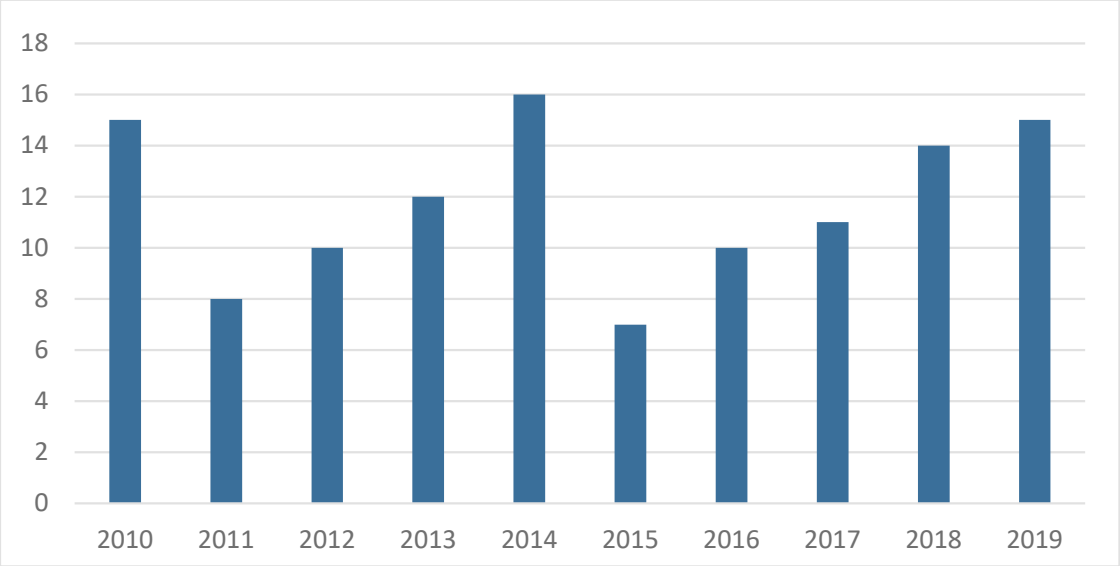
48 Die Kommission befasst sich mit einer Vielzahl von Kartellrechtsfällen, darunter große sowie kleine Fälle, was das Marktvolumen oder die betroffenen geografischen Märkte anbelangt. Zwischen 2010 und 2019 traf die Kommission 118 förmliche Verbotsentscheidungen oder akzeptierte Zusagen von Unternehmen, wettbewerbswidriges Verhalten in Kartellrechtsfällen einzustellen (siehe ***Abbildung 8***).

---

[25] Europäische Kommission, "Competition policy for the digital era", ein Bericht von Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye und Heike Schweitzer, 2019, https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf.

[26] Deutschland und Österreich beschlossen 2017, die nationale Gesetzgebung zu ändern und auch den Wert einer Fusion zu berücksichtigen.

Abbildung 8 – Kartellrechtsentscheidungen der Kommission im Zeitraum 2010-2019



Quelle: Europäische Kommission.

49 Der Hof prüfte, ob die Kommission ihre Ermittlungen in geeigneter Weise und innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durchführte. Der Hof stellte fest, dass Entwicklungen der letzten Jahre die GD COMP vor Herausforderungen bezüglich ihrer Ressourcen und technischen Kapazitäten stellten:

- die steigende Zahl der Entscheidungen in den letzten Jahren;
- die zunehmende Menge an Informationen und Daten, die von der Kommission verarbeitet und analysiert werden müssen, da sie die "Beweislast" trägt;
- die zunehmende Komplexität der zu behandelnden rechtlichen Fragen.

50 Das Ziel des Eingreifens der Kommission in Kartellrechtsfällen besteht darin, jegliche Verletzung der EU-Wettbewerbsregeln abzustellen und dafür zu sorgen, dass auf einem Markt wieder ein fairer und wirksamer Wettbewerb herrscht. Auf der Grundlage seiner Stichprobe von Entscheidungen der Kommission gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission, wenn sie entschied, ein förmliches Verfahren einzuleiten, zu Entscheidungen über Verbote oder Verpflichtungszusagen gelangte, mit denen wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen wurde.

51 Ein bedeutender Faktor für die Wirksamkeit der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln durch die Kommission ist ihre Fähigkeit, in enger Zusammenarbeit mit den NWB der Mitgliedstaaten Ressourcen zu mobilisieren und gleichzeitig Nachprüfungen vor Ort in zahlreichen Mitgliedstaaten durchzuführen. Der Hof stellte

fest, dass die Kommission dadurch in der überwiegenden Mehrzahl der geprüften Fälle in der Lage war, die für eine erfolgreiche Durchführung ihrer Verfahren erforderlichen Beweise zu sammeln.

52 Viele Unternehmen, gegen die die Kommission Ermittlungen führt, legen vor den Gerichten der EU Rechtsmittel gegen die Entscheidungen ein. Die Anzahl dieser Fälle ist höher als die Zahl der Wettbewerbsentscheidungen, da eine Entscheidung der Kommission an mehrere Unternehmen gerichtet sein kann. Die Überprüfung durch die Gerichte beschränkt sich ihrem Wesen nach auf die rechtliche Unbedenklichkeit und die Qualität der Verwaltung. Die Zahl der vor den Gerichten anhängigen Fälle ist rückläufig, und insgesamt konnte die Kommission eine gleichbleibend hohe Zahl ihrer Entscheidungen erfolgreich verteidigen (siehe ***Tabelle 1***).

Tabelle 1 – Entwicklung der Wettbewerbsfälle vor den Gerichten der EU

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Entschiedene Wettbewerbsfälle	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Erfolgsquote der Kommission insgesamt	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Anhängige Berufungen zu Wettbewerbsfällen	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Neu eingelegte Berufungen zu Wettbewerbsfällen	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Quelle: Europäische Kommission.

53 Um eine wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sicherzustellen, muss die Kommission ihre Entscheidungen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens treffen, sodass die wirtschaftlichen Kosten für Unternehmen und Verbraucher, die Opfer eines Verstoßes sind, so gering wie möglich gehalten werden.

54 Anders als bei der Fusionskontrolle (siehe Ziffer ***40***) ist in den EU-Rechtsvorschriften kein zeitlicher Rahmen vorgesehen, innerhalb dessen die Kommission ihre Ermittlungen im Bereich des Kartellrechts durchzuführen hat. Im Durchschnitt benötigte die Kommission ab der Registrierung eines Falles – d. h. in der Regel ab dem Zeitpunkt, zu dem genügend Beweise vorliegen, um eine vorläufige Untersuchung einzuleiten – rund vier Jahre[27], um eine kartellrechtliche Untersuchung mit einer förmlichen Entscheidung abzuschließen. Besonders langwierig waren die Verfahren bei Kartelluntersuchungen, die im Durchschnitt mehr als vier Jahre dauerten, und in komplexen Fällen des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen in den Bereichen Verkehr, Energie und Digitales. Für den im Rahmen der Prüfung

[27] Legt man den Medianwert zugrunde, beträgt die Dauer 3,8 Jahre.

untersuchten Zeitraum ermittelte der Hof mehrere Fälle, in denen die Kommission bis zu acht Jahre für eine Entscheidung benötigt hatte.

55 In einigen Fällen lagen die Verzögerungen in der unmittelbaren Kontrolle der Kommission. In anderen Fällen wiederum nicht: beispielsweise in Fällen, in denen Unternehmen, gegen die ermittelt wurde, systematisch um Fristverlängerungen ersuchten und auf Auskunftsersuchen erst vier bis acht Monate oder sogar bis zu anderthalb Jahre später antworteten oder Verfahren in die Länge zogen, indem sie wirkungslose Verpflichtungszusagen vorschlugen. Da die Parteien zudem häufig Rechtsmittel vor den EU-Gerichten einlegen (siehe Ziffer ***52***), kann sich das Inkrafttreten einer Kommissionsentscheidung zusätzlich erheblich verzögern.

56 Seit 2017 hat die GD COMP erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verfahren zu beschleunigen:

- Im Jahr 2018 führte sie eine neue "Kooperationspraxis" für Unternehmen ein, die Gegenstand einer kartellrechtlichen Untersuchung außerhalb von Kartellverfahren sind. Dieses ist vergleichbar mit dem "Vergleichsverfahren", das die Kommission bereits seit 2008 bei Kartelluntersuchungen anwendet. Unternehmen, die den Verstoß und ihre Verantwortung dafür anerkennen und während der Untersuchung eng mit der Kommission zusammenarbeiten, kann eine Ermäßigung der Geldbuße gewährt werden.

- Sie straffte ihre Organisation durch vereinfachte Autorisierungsverfahren für nicht fallbezogene Dokumente, eine bessere Anleitung für Sachbearbeiter, eine flexiblere Zuweisung von Personal innerhalb der GD COMP und eine bessere Koordinierung des Fallmanagements zwischen den verschiedenen betroffenen Dienststellen. Zudem begann sie mit der Entwicklung eines neuen, prozessorientierten gemeinsamen Fallmanagements. Allerdings traten erhebliche Verzögerungen auf, und das System wird für die kartellrechtlichen Untersuchungen und die Fusionskontrolle erst Ende 2020 voll einsatzfähig sein. Bis dahin wird die Bearbeitung der Fälle unnötig ressourcenintensiv bleiben.

- Im Jahr 2018 verabschiedete die GD COMP eine Strategie zum Einsatz von Techniken der künstlichen Intelligenz, um die Suche nach Informationen weiter zu beschleunigen und die Analyse von Dokumenten zu unterstützen. Angesichts der begrenzten Haushaltsmittel und des Personalmangels dürften die ersten tatsächlichen Ergebnisse erst 2020 im Pilotmodus vorliegen, wobei jedoch für 2021 eine Erweiterung vorgesehen ist.

Die Kommission trägt den komplexen neuen Herausforderungen im Bereich der Durchsetzung auf digitalen Märkten noch nicht vollständig Rechnung

57 Im Zuge des digitalen Zeitalters sind neue Formen von Märkten, Produkten und Dienstleistungen entstanden, für die die herkömmlichen Annahmen und Definitionen des wirksamen Wettbewerbs angepasst werden mussten (siehe ***Kasten 2***). In den letzten Jahren haben die Wettbewerbsbehörden in verschiedenen Foren, etwa bei den Runden Tischen der OECD und im ECN, Überlegungen dazu angestellt, wie diesen Herausforderungen begegnet werden kann. Auf der Grundlage seiner Prüfung der verfügbaren Dokumente und der Entscheidungen der Kommission bewertete der Hof, ob die derzeitigen Instrumente der Kommission ausreichen, um den Herausforderungen der digitalen Märkte zu begegnen.

Kasten 2

Digitale Märkte sind mit neuen Herausforderungen für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts verbunden

Bei der Durchsetzung von Wettbewerbsregeln werden üblicherweise die Marktanteile von Unternehmen, die Preise von Waren oder Dienstleistungen auf den relevanten Märkten sowie die Gewinnspannen von Unternehmen berücksichtigt. Auf digitalen Märkten jedoch reichen die klassischen Konzepte nicht aus, um Marktmacht zu definieren und den Wettbewerb zu bewerten. Diese Märkte sind oft "mehrseitig", d. h., ein Unternehmen dient als Vermittler zwischen anderen Anbietern von Dienstleistungen oder Produkten und Verbrauchern, die die von dem Unternehmen angebotenen Dienstleistungen unter Umständen kostenlos in Anspruch nehmen können ("Nullpreis-Märkte"). Das Unternehmen kann seine Marktmacht auf der einen Seite des Marktes (z. B. die hohe Anzahl von Nutzern) nutzen, um Marktteilnehmern auf der anderen Seite zu schaden (z. B. durch die Festlegung unfairer Bedingungen).

Die Unternehmen könnten schnell über einen "Wendepunkt" hinauswachsen, ab dem sie aufgrund von Netzwerkeffekten fast automatisch immer mehr Nutzer gewinnen und enorme Datenmengen anhäufen, wodurch ihre Marktmacht und marktbeherrschende Stellung immer weiter wachsen kann. Derartige Daten können sensible personenbezogene Informationen einzelner Nutzer enthalten, weshalb die EU-Datenschutzvorschriften für die Durchsetzung der Wettbewerbspolitik an Bedeutung gewinnen. Unternehmen können ihre Marktmacht dann nutzen, um den Wettbewerb und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher zu beschränken. Der Europäische Datenschutzausschuss, der die Datenschutzbehörden der EU repräsentiert, hat die Kommission und andere Wettbewerbsbehörden aufgefordert, Bedenken von Einzelpersonen in Bezug auf Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre, die sich auf den Wettbewerb

auswirken könnten, in ihrer Bewertung zu berücksichtigen[28]. In der Tat besteht ein besonderes Merkmal des digitalen Zeitalters darin, dass Unternehmen um einen Markt und nicht auf einem Markt konkurrieren, was oftmals dazu führt, dass das siegreiche Unternehmen den gesamten Markt bekommt[29].

Des Weiteren können Unternehmen mithilfe von Algorithmen auch Absprachen treffen oder einseitig handeln, um die Preise zum Nachteil der Verbraucher zu erhöhen (rasche Anpassung der Preise an die der Wettbewerber oder rasches Eingreifen der Hersteller, wenn Einzelhändler die Preise senken).

58 Obwohl die Kommission in einer Reihe von Fällen Entscheidungen getroffen hat, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der digitalen Wirtschaft zu bewältigen, bleiben erhebliche Herausforderungen bestehen. Beispielsweise können in digitalen Märkten herrschende Praktiken den Verbrauchern schaden. Allerdings ist es für die Kommission schwierig, geeignete Abhilfemaßnahmen zu finden, um ein offensichtliches Wettbewerbsproblem zu bewältigen, da die Bestimmung des Schadens für die Verbraucher besonders komplex sein kann[30]. Dies ist nicht nur für Internetfirmen relevant, sondern auch für alle anderen Wirtschaftszweige, die auf digitale Innovationen setzen, etwa die Bereiche Energie, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und Verkehr.

59 Nach den geltenden EU-Rechtsvorschriften kann die Durchsetzung des Kartellrechts durch die Kommission nur ex post erfolgen, d. h. nachdem ein Wettbewerbsproblem aufgetreten ist (siehe Ziffer ***08***). Dann kann es jedoch insbesondere in der digitalen Wirtschaft schon zu spät sein, um ein Wettbewerbsproblem zu lösen. Außerhalb der Fusionskontrolle verfügt die Kommission jedoch derzeit über keine Instrumente, die es ihr ermöglichen würden, ex ante, d. h. vor dem Auftreten von Wettbewerbsproblemen, einzugreifen. Diesbezüglich stellte der Hof fest, dass zwei Mitgliedstaaten bereits Initiativen zur Änderung ihrer nationalen Rechtsvorschriften eingeleitet haben.

---

[28] Erklärung des Europäischen Datenschutzausschusses vom 27.8.2018, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentration_de.pdf.

[29] "Big data: Bringing competition policy to the digital era", DAF/COMP(2016)14, OECD, 2016.

[30] Siehe den Abschlussbericht der von der Kommission gegründeten Expertengruppe zum Thema "Wettbewerbspolitik für das digitale Zeitalter", in dem Herausforderungen ermittelt und Empfehlungen ausgesprochen wurden.

60 Andere Unternehmen, die durch Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln durch Wettbewerber beeinträchtigt wurden, haben in den Jahren, die die Kommission für eine Entscheidung benötigte, möglicherweise einen massiven Umsatzrückgang erlitten oder sind womöglich sogar aus dem Markt ausgeschieden. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften ist die Kommission befugt, einstweilige Maßnahmen anzuordnen, bevor sie eine endgültige Entscheidung über die Begründetheit eines Falles trifft. Gegebenenfalls können dadurch Schäden begrenzt werden. Zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 und 2019 hat die Kommission von diesem Instrument jedoch keinen Gebrauch gemacht, da sie verpflichtet ist, nachzuweisen, dass ein Unternehmen einen "nicht wieder gutzumachenden Schaden für den Wettbewerb" verursacht[31]. Aus diesem Grund sah die Kommission die Gefahr, dass derartige Maßnahmen die Verfahren noch weiter verlangsamen und verfrühte oder ungeeignete einstweilige Maßnahmen dem Wettbewerb noch stärker schaden könnten. Die Kommission setzte das Instrument erstmals im Oktober 2019 gegen ein Unternehmen ein.

61 Die Kommission entwickelt ihre Ansichten zu Wettbewerbsproblemen von Fall zu Fall gemäß den allgemeinen Grundsätzen des wirksamen Wettbewerbs und des Verbraucherwohls (siehe Ziffer ***06***). Um die Vorhersehbarkeit ihrer Durchsetzungsentscheidungen zu verbessern, hat die Kommission ein komplexes Bündel an Leitlinien, Bekanntmachungen, Entscheidungen, Freistellungsverordnungen und anderen Mitteilungen veröffentlicht (siehe ***Anhang II***).

62 Der Hof stellte fest, dass die Leitlinien und Bekanntmachungen der Kommission einen guten Einblick dazu geben, wie die Kommission bestimmte Fragen des Wettbewerbs sieht. Sie hat jedoch die Leitlinien oder Bekanntmachungen noch nicht aktualisiert, um neue Herausforderungen zu berücksichtigen. Dabei könnte dadurch der Standpunkt der Kommission verdeutlicht, ein besserer Einblick in den Entscheidungsprozess gewonnen und die Vorhersehbarkeit für Unternehmen verbessert werden. So stammt beispielsweise die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes[32] aus dem Jahr 1997, als die digitale Welt noch in den Kinderschuhen steckte. Ebenso wird weder in den Erläuterungen der Kommission aus dem Jahr 2009 zu den Prioritäten bei Fällen von

---

[31] Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

[32] Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft (ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5).

Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen[33] noch in der Gruppenfreistellungsverordnung für Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen eines der Merkmale erwähnt, die für das digitale Zeitalter spezifisch sind[34].

63 Auf die Notwendigkeit von Leitlinien – auch im Vorhinein, bevor eine einschlägige Rechtsprechung vorliegt (siehe Ziffer *61*) – wurde unlängst beispielsweise auch im (i) Abschlussbericht der von der Kommission finanzierten Expertengruppe zum Thema "Wettbewerbspolitik für das digitale Zeitalter" und im (ii) "Gemeinsamen Memorandum der belgischen, niederländischen und luxemburgischen Wettbewerbsbehörden über die Herausforderungen für Wettbewerbsbehörden in einer digitalen Welt"[35] hingewiesen. Durch derartige Leitlinien würde den NWB geholfen und die Gefahr von Unsicherheit und inkohärenten Entscheidungen verringert werden, wenn sie mit neuen Wettbewerbsfällen konfrontiert sind.

Die Kommission verhängte hohe Geldbußen, hat jedoch keine Gewähr für deren abschreckende Wirkung

64 Die Kommission verfügt über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, ob sie gegen Unternehmen wegen eines Verstoßes gegen die Wettbewerbsregeln eine Geldbuße verhängt. Zudem entscheidet sie über die Höhe der Geldbußen in Kartellrechtsfällen, solange sie unterhalb der gesetzlich festgelegten Obergrenze von 10 % des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens im Jahr vor der Entscheidung der Kommission liegen[36]. Der Zweck von Geldbußen besteht darin, Unternehmen davon abzuhalten, sich auf wettbewerbswidrige Praktiken einzulassen.

65 Alternativ zu einem Verbot wettbewerbswidrigen Verhaltens und zur Verhängung einer Geldbuße kann die Kommission auch eine verbindliche "Entscheidung bezüglich

---

[33] Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen (ABl. C 45 vom 24.2.2009, S. 7).

[34] Verordnung (EU) Nr. 330/2010 der Kommission vom 20. April 2010 über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 102 vom 23.4.2010, S. 1. Die Geltungsdauer der Verordnung endet am 31. Mai 2022.

[35] Memorandum von Oktober 2019, https://www.belgiancompetition.be/en/about-us/publications/joint-memorandum-belgian-dutch-and-luxembourg-competition-authorities.

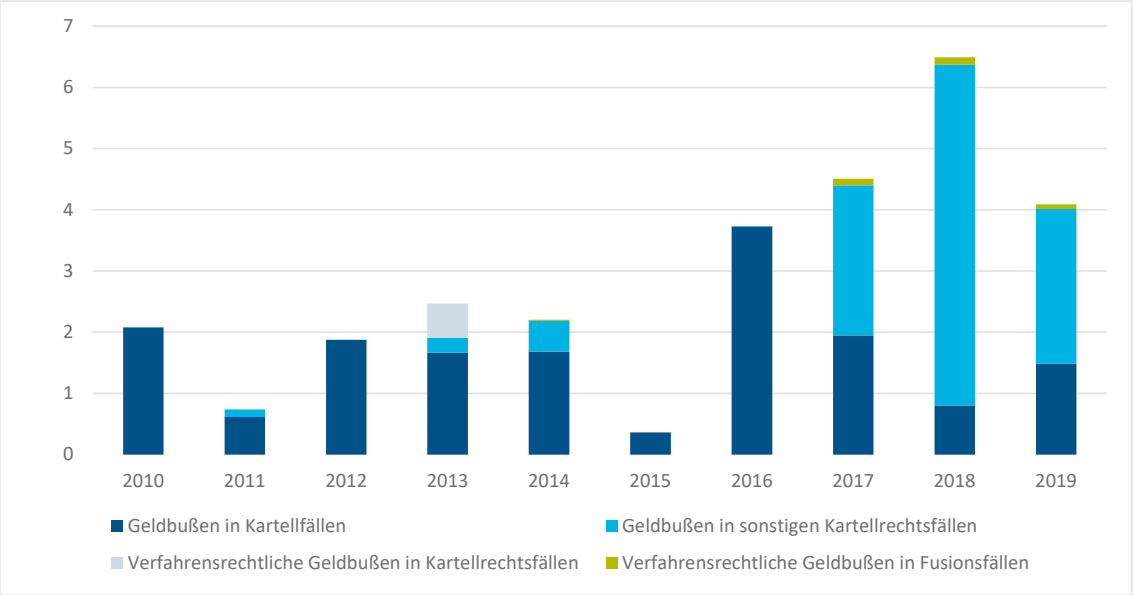
[36] Artikel 23 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

Verpflichtungszusagen" treffen. In solchen Fällen machen Unternehmen Verpflichtungszusagen, mit denen die von der Kommission festgestellten wettbewerbsrechtlichen Bedenken ausgeräumt werden sollen, ohne dass jedoch formell ein Verstoß festgestellt wird. Die Kommission kann eine Geldbuße verhängen, wenn Unternehmen ihre Verpflichtungen nicht einhalten.

66 Geldbußen können auch verhängt werden, um für die Einhaltung von Verfahrensregeln zu sorgen, z. B. wenn Unternehmen in Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren keine korrekten und vollständigen Angaben machen.

67 Zwischen 2010 und 2019 hat die Kommission wegen Verstößen gegen die Artikel 101 und 102 AEUV oder gegen andere Vorschriften der Verordnungen (EG) Nr. 1/2003 und Nr. 139/2004 Geldbußen in Höhe von insgesamt 28,5 Milliarden Euro verhängt (siehe ***Abbildung 9***). In einigen Fällen waren die Geldbußen rekordverdächtig hoch.

Abbildung 9 – Von der Kommission im Zeitraum 2010-2019 verhängte Geldbußen (in Milliarden Euro)



Quelle: Europäische Kommission.

68 In Kartellrechtsfällen legt die Kommission die Höhe der Geldbußen für jedes Unternehmen, das an einem Verstoß gegen Wettbewerbsregeln beteiligt war, als Prozentsatz des Umsatzes fest, der von einer wettbewerbswidrigen Praxis betroffenen ist. Weitere Kriterien für die letztendliche Höhe der Geldbuße sind die Dauer und die Schwere des Verstoßes. Darüber hinaus kann die Kommission erschwerende Umstände, z. B. wenn Unternehmen wiederholt Verstöße begehen, oder mildernde

Umstände, z. B. eine begrenzte Beteiligung am Verstoß, berücksichtigen oder die sonst geltenden Geldbußen verringern, wenn Unternehmen kooperativ sind.

69 Die von der Kommission verhängten Geldbußen zählen zwar zu den höchsten der Welt, doch ihre Höhe allein lässt noch keine Rückschlüsse darauf zu, ob diese Geldbußen eine wirksame Abschreckung darstellen. Um eine fundierte Schlussfolgerung ziehen zu können, müssten die Beträge im Verhältnis zu folgenden Faktoren betrachtet werden: dem Umsatz der betroffenen Unternehmen, der Dauer der Verstöße, der Wahrscheinlichkeit bei geheimen Kartellen, dass Verstöße entdeckt werden, den möglichen unrechtmäßigen Gewinnen, die ein Unternehmen aufgrund eines Verstoßes erzielen konnte, und der Zeit, die zwischen dem Verstoß und der Entscheidung der Kommission zur Verhängung einer Geldbuße verstrichen ist.

70 Was jedoch mögliche unrechtmäßige Gewinne anbelangt, stellte der Hof fest, dass diese weder von der Kommission noch von den vier besuchten NWB bei den Berechnungen der Geldbußen berücksichtigt wurden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Quantifizierung von Preiseffekten bei Einzelfällen mit großen Schwierigkeiten verbunden ist und hierfür erhebliche Ressourcen erforderlich wären.

71 Nahezu zwei Drittel der Geldbußen, die die Kommission seit 2006 in Kartellfällen verhängt hat, lagen unterhalb von 0,99 % des weltweiten Jahresumsatzes und damit deutlich unter der Obergrenze von 10 % des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens (siehe Ziffer ***64***). Auch die Obergrenze selbst kann in schwerwiegenden Fällen die abschreckende Wirkung beeinträchtigen. So stellte der Hof beispielsweise fest, dass die Niederlande bereits im Jahr 2014 ihre nationalen Rechtsvorschriften dahingehend geändert hatten, dass die niederländische NWB in schwerwiegenden Kartellfällen eine Geldbuße von bis zu 40 % des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens verhängen kann.

72 Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Kommission noch keine Gesamtbewertung der abschreckenden Wirkung ihrer Geldbußen vorgenommen. Zudem berücksichtigte die Kommission bei ihren Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen nicht, wie wahrscheinlich eine Aufdeckung von Verstößen ist, obwohl sich die Wirksamkeit der Abschreckung sowohl nach der Höhe der Geldbußen als auch der Wahrscheinlichkeit einer Aufdeckung richtet.

Die Kommission hat eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden zusammengearbeitet, doch es bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten

73 Seitdem den NWB durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 die Befugnis übertragen wurde, grenzübergreifende Kartellrechtsfälle gemäß den EU-Wettbewerbsregeln zu beurteilen, haben sie mehr als 85 % der kartellrechtlichen Untersuchungen in der EU durchgeführt und fast 90 % der Entscheidungen getroffen (siehe ***Anhang III***). Durch die im Januar 2019 angenommene Richtlinie (EU) 2019/1 sollten die NWB im Hinblick darauf gestärkt werden, dass sie die EU-Wettbewerbsregeln wirksamer durchsetzen können.

74 Auf der Grundlage der verfügbaren Dokumente und Daten des ECN sowie von Befragungen mit Mitarbeitern der vier im Rahmen dieser Prüfung besuchten NWB prüfte der Hof, ob die Kommission und die NWB in Bezug auf verschiedene für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts maßgebliche Aspekte wirksam zusammengearbeitet haben.

75 Im Rahmen des ECN (siehe Ziffer ***12***) hat die GD COMP in verschiedenen Arbeitsgruppen eng mit den NWB zusammengearbeitet. Trotz der zahlreichen Kontakte war jedoch die Koordination der Marktüberwachungstätigkeiten und Sektoruntersuchungen zwischen der GD COMP und den NWB im Prüfungszeitraum unzureichend. Die GD COMP verfügte über keine klaren Informationen darüber, welche Märkte die NWB konkret überwachten und ob es Überschneidungen oder Lücken anstelle von Komplementarität mit ihren eigenen Überwachungstätigkeiten gab. Des Weiteren war die GD COMP weder umfassend über die Durchsetzungsprioritäten der Mitgliedstaaten informiert, noch hatte sie Anstrengungen unternommen, um ihre eigene Prioritätensetzung mit den Mitgliedstaaten zu koordinieren. Dies lag zum Teil daran, dass einige NWB nicht befugt waren, Prioritäten zu setzen, wenngleich ihnen dies gemäß der Richtlinie (EU) 2019/1 künftig gestattet ist.

76 Die NWB müssen die Kommission informieren, sobald sie eine "förmliche Ermittlungshandlung" eingeleitet haben, sodass der Fall einer Wettbewerbsbehörde zugewiesen werden kann, die gut geeignet ist, sich des Falles anzunehmen (siehe Ziffer ***12***). Die Kommission sieht sich selbst besonders gut geeignet, sich eines Falles anzunehmen, wenn wettbewerbswidrige Praktiken Auswirkungen auf den Wettbewerb in mehr als drei Mitgliedstaaten haben, eng mit der EU-Gesetzgebung in anderen Politikbereichen verflochten sind oder wenn neue Wettbewerbsfragen

auftreten[37]. In der Praxis jedoch untersuchten die einzelnen Wettbewerbsbehörden die Fälle, die sie aufgedeckt hatten; nur sehr selten wurden Fälle von NBW an die Kommission verwiesen. Ob ein Kartellrechtsfall von der Kommission oder einer NWB untersucht wird, kann erhebliche Auswirkungen auf den Ausgang des Verfahrens haben, da die Verfahrensvorschriften und die Vorschriften zur Festsetzung von Geldbußen nicht harmonisiert sind. Allerdings wurden mit der Richtlinie (EU) 2019/1 gemeinsame Mindestinstrumente zur Festsetzung von Geldbußen eingeführt.

77 Der Hof stellte fest, dass in einem Fall 11 NWB und in einem anderen Fall vier NWB mit ähnlichen Wettbewerbsproblemen konfrontiert waren, die dieselben auf digitalen Märkten tätigen Unternehmen betrafen. Die betroffenen NWB konnten die Fälle nicht an die Kommission verweisen, obwohl diese die Angelegenheit effizienter und abschließend hätte lösen können (insbesondere wenn ähnliche Fälle in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig bearbeitet werden: Ein Urteil zugunsten eines Unternehmens in einem Mitgliedstaat kann in anderen Mitgliedstaaten als Präzedenzfall vorgebracht werden). Die Ermittlungen in solchen Fällen stellten insbesondere für die NWB kleinerer Mitgliedstaaten, denen es an Ressourcen und Erfahrung für die Untersuchung dieser Märkte fehlte, eine Herausforderung dar. Als Reaktion darauf führte die Kommission im Jahr 2016 einen Frühwarnmechanismus ein, über den sich sowohl die NWB als auch die Kommission gegenseitig über neue Wettbewerbsfragen in anhängigen Fällen informieren können. Bislang jedoch wurde dieser Mechanismus von den NWB noch nicht umfassend genutzt, um potenzielle Fälle früher zu melden.

Die Kommission berichtet nur begrenzt über die Erreichung von Zielen wie des Verbraucherwohls

78 Durch die Bewertung der Leistung der Kommission bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt werden Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und anderen Interessenträgern erhöht, und sie erhalten die Möglichkeit, Feedback zu geben. Dies erfordert eine klare Definition der zu erreichenden Ziele und sollte dazu führen, dass Möglichkeiten zur Verbesserung der zukünftigen Entscheidungsfindung ermittelt werden.

---

[37] Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden (ECN-Bekanntmachung), ABl. C 101 vom 27.4.2004, S. 43.

79 Der Hof untersuchte, ob die Kommission

a) einen Rahmen für die Bewertung der Leistung ihrer Aktivitäten eingerichtet hatte;

b) durch eine geeignete Berichterstattung über ihre Leistung für Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Interessenträgern gesorgt hatte.

Die Bewertung der Leistung der Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission war mit Herausforderungen verbunden

80 Derzeit gibt es keine international anerkannten Standards zur Messung der Leistung einer Wettbewerbsbehörde. Die GD COMP misst die Leistung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen bei Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren im Rahmen des allgemeinen Ansatzes, mit dem die Kommission ihre Leistung bewertet.

81 Die Leistungsbewertung bei der Kommission erfolgt auf der Grundlage spezifischer, messbarer, erreichbarer, relevanter und zeitlich festgelegter Ziele und umfasst verbindliche Indikatoren zur Messung des Beitrags zum Erreichen der allgemeinen Ziele der Kommission[38]. Dieser Rahmen ist jedoch nicht uneingeschränkt dazu geeignet, die Leistung der Durchsetzungsmaßnahmen der GD COMP zu messen.

- Da die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln vornehmlich von Faktoren abhängt, die nicht der Kontrolle der Kommission unterliegen (z. B. Fusionsanmeldungen, förmliche Beschwerden und Anträge auf Kronzeugenbehandlung), können die Arbeitsbelastung der GD COMP sowie die Zahl der Entscheidungen von Jahr zu Jahr erheblichen Schwankungen unterliegen. Daher hatte die GD COMP von Anfang an Schwierigkeiten, einen Maßstab festzulegen, anhand dessen sie die Leistung messen, aussagekräftige Indikatoren und Ziele festlegen und die Leistung im Zeitverlauf vergleichen konnte.

- Der Indikator, den die Kommission für das allgemeine Ziel der "wirksamen Durchsetzung des Kartellrechts im Hinblick auf den Schutz des Verbraucherwohls" (siehe ***Anhang IV***) festgelegt hat und der als Beitrag zu dem umfassenderen Ziel der Kommission der Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen gilt, ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU. Doch gezielt herauszuarbeiten, welche Auswirkungen die Wettbewerbsmaßnahmen der Kommission für sich genommen auf das BIP haben, ist eine schwierige Aufgabe. Die Kommission hat

[38] Eine Liste der Leistungsindikatoren der GD COMP für Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren ist in ***Anhang IV*** enthalten.

zwar Modellsimulationen durchgeführt, um für den Zeitraum 2012-2018 die Auswirkungen von Kartellrechts- und Fusionskontrollentscheidungen auf das Wachstum zu bewerten, doch bei Abschluss der Prüfung des Hofes waren die Ergebnisse noch nicht offiziell veröffentlicht. Darüber hinaus gibt dieser Indikator keinerlei Aufschluss über das Verbraucherwohl. Ferner lässt sich durch ihn nicht feststellen, ob die Entscheidung der Kommission, in einem bestimmten Wirtschaftssektor einzugreifen, größere Auswirkungen auf das BIP-Wachstum hatte als ein mögliches Eingreifen in einem anderen Sektor. Derartige Informationen wären jedoch für eine effiziente und leistungsorientierte Zuweisung der Ressourcen der Kommission von hohem Wert.

82 Die GD COMP schätzt, inwieweit Verbrauchern aus ihren Kartell- und Fusionsverbotsentscheidungen unmittelbare Vorteile erwachsen. Dieser von der OECD entwickelte Ansatz[39] gibt nur teilweise Aufschluss über die Auswirkungen der Arbeit der Kommission, da das Verbraucherwohl weitaus komplexer ist, als es durch dieses Verfahren erfasst wird. Die GD COMP selbst räumt die Grenzen des von ihr verwendeten Ansatzes ein: insbesondere die Schwierigkeit, i) die potenziellen Einsparungen für die Verbraucher zu quantifizieren, die sich aus der Durchsetzung der Kartellrechtsvorschriften (ohne Kartelle) ergeben, und die Schwierigkeit, ii) die dynamischen Auswirkungen der Kommissionsentscheidungen auf Innovation, Qualität und Produktivität zu quantifizieren, was zum Teil auf das Fehlen einer Methodik zurückzuführen ist.

83 Es liegen keine Informationen über das Erreichen anderer relevanter Ziele der Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission vor, die sich entweder aus dem AEUV oder dem Strategieplan ergeben und nur sehr allgemein formuliert wurden, wie z. B. die "Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt", "Rechtssicherheit", "verstärkte Marktintegration" oder "Gewährleistung einer gerechten Aufteilung der Früchte des Wachstums zwischen Verbrauchern und Unternehmen".

84 Darüber hinaus liegen nur wenige Informationen darüber vor, wie die NWB bei der Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln abschneiden, da es keinen gemeinsamen Ansatz zur Bewertung der Leistung der NWB gibt. Folglich hat keine Behörde einen Überblick über die Auswirkungen der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln in der EU.

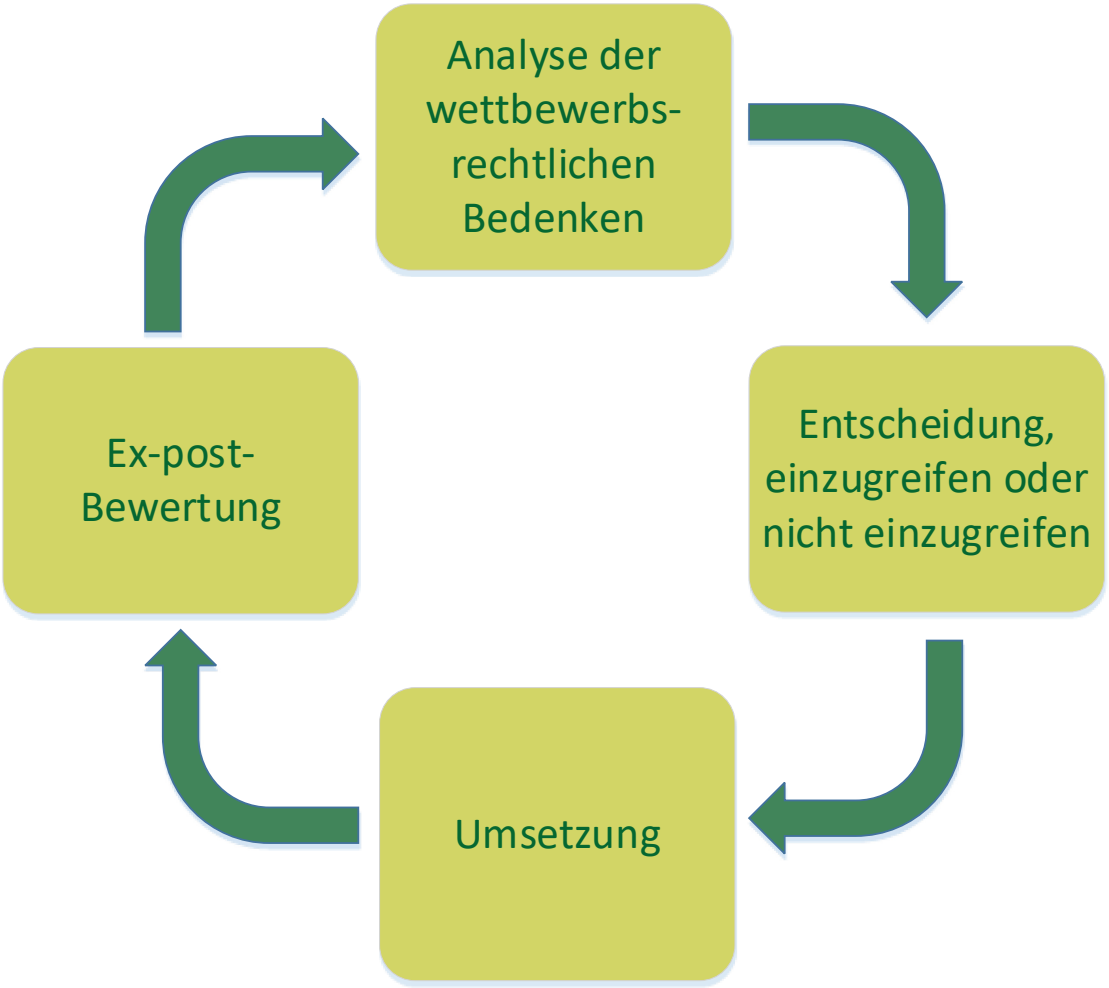
---

[39] "Guide helping competition authorities assess the expected impact of their activities", OECD, April 2014; http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf.

85 Regelmäßige Ex-post-Analysen von Durchsetzungsentscheidungen stellen ein wesentliches Instrument zur Beurteilung der allgemeinen Wirksamkeit der Arbeit der Kommission dar (siehe ***Abbildung 10***). Anhand dieser Analysen lässt sich beispielsweise beurteilen, ob die Annahmen über Marktentwicklungen nach dem Eingreifen in einen Fusionsfall richtig waren oder ob das Verbot einer bestimmten wettbewerbsschädigenden Praxis eines marktbeherrschenden Unternehmens tatsächlich zu stärker wettbewerbsorientierten Marktstrukturen geführt und für die Verbraucher längerfristige Vorteile im Hinblick auf Preis, Leistung, Qualität, Auswahl oder Innovation gebracht hat. Derartige Bewertungen, einschließlich der daraus gewonnenen Erkenntnisse, können dazu beitragen, die künftige Entscheidungsfindung zu verbessern und die Rechenschaftspflicht der Kommission zu erhöhen[40]. Der Hof stellte fest, dass die niederländische NWB in einigen ausgewählten Fällen Ex-post-Bewertungen durchgeführt hatte. Die anderen drei vom Hof besuchten NWB hatten derartige Tätigkeiten nur sehr begrenzt oder überhaupt nicht durchgeführt.

[40] OECD (2016), "Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies" enforcement decisions", http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf.

Abbildung 10 – Rolle der Ex-post-Bewertung bei der Entscheidungsfindung



© OECD (2016), "Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies" enforcement decisions".

86 Während des Prüfungszeitraums führte die Kommission nur eine begrenzte Zahl von Ex-post-Bewertungen durch: über die Auswirkungen von Interventionen auf ausgewählten Energie- und Telekommunikationsmärkten und zum Festplattenmarkt[41]. Die Fälle wurden jedoch nicht im Rahmen eines strategischen Ansatzes zur Durchführung von Bewertungen ausgewählt. Da der Bewertung keine Analyse einer repräsentativen Stichprobe der Entscheidungen der Kommission zugrunde lag, konnten daraus keine Erkenntnisse für die künftige Bearbeitung von Fällen gezogen werden.

[41] Für Einzelheiten hierzu siehe http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html.

Die Kommission legte in ihrer Berichterstattung den Schwerpunkt eher auf Aktivitäten und weniger auf Auswirkungen

87 Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen jährlich Bericht über ihre Aktivitäten im Rahmen der Wettbewerbspolitik[42]. Gesondert hierzu veröffentlicht die GD COMP im Rahmen der allgemeinen Leistungsberichterstattung der Kommission in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten Informationen über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Arbeit[43].

88 Beide Berichte stellen eine informative, aber nicht erschöpfende Zusammenfassung der Aktivitäten der Kommission im Bereich der Wettbewerbspolitik dar; sie enthalten eingehende Informationen über die wichtigsten Entwicklungen in diesem Politikbereich sowie über wichtige im Vorjahr erlassene Durchsetzungsentscheidungen oder eingeleitete Ermittlungen. Sie liefern jedoch keine Informationen zu anderen wichtigen Aspekten, etwa i) zur Anzahl der am Ende des Berichtjahrs laufenden Kartellrechtsuntersuchungen und ii) zum Bestand an Kartellrechtsfällen. Darüber hinaus liefern sie nur sehr wenige Informationen über die Auswirkungen der Entscheidungen und folglich über die Erreichung allgemeiner politischer Ziele, wie z. B. die Auswirkungen auf Preise oder Qualität von Produkten oder Dienstleistungen.

89 Wie bereits erwähnt (Ziffer *73*), sind es die NWB, die die meisten Durchsetzungsentscheidungen auf der Grundlage der EU-Wettbewerbsregeln treffen. Die NWB berichten jedoch auf verschiedene Weise über ihre jeweiligen Aktivitäten, da sich die Kommission und die NWB bislang nicht auf Standards für die Präsentation der Aktivitäten oder die Beschreibung ihrer Leistung geeinigt haben. Folglich haben Interessenträger kaum Informationen darüber, in welchem Umfang eine Zusammenarbeit stattfand und wie gut sie funktionierte.

---

[42] https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html

[43] https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2018_en

90 Zudem stellte der Hof fest, dass das Fehlen eines Rahmens für unabhängige Bewertungen der Leistung der Wettbewerbsbehörden in der EU bedeutet, dass es keine unabhängige und regelmäßige Bewertung dazu gibt, wie wirksam die Kommission zum Erreichen strategischer Durchsetzungsziele beiträgt. Im Jahr 2005 führte die OECD bei der Kommission eine Peer Review durch; dabei bewerteten die Experten, wie die Kommission mit Wettbewerbs- und Regulierungsfragen umging[44].

[44] "OECD Country Studies - European Commission - Peer Review of Competition Law and Policy", http://www.oecd.org/eu/35908641.pdf.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

91 Die Kommission hat ihre Durchsetzungsbefugnisse in Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren im Großen und Ganzen gut genutzt und mit ihren Entscheidungen wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen. Ihre Kapazitäten zur Überwachung der Märkte und Ermittlung von neuen Kartellrechtsfällen waren jedoch begrenzt. Die zunehmenden Datenmengen, die in den Verfahren verarbeitet werden müssen, das Entstehen digitaler Märkte und Einschränkungen bei den verfügbaren Durchsetzungsinstrumenten stellten jedoch Herausforderungen für die Durchsetzungskapazitäten der Kommission dar, denen noch nicht vollständig Rechnung getragen wurde. Darüber hinaus kann die Koordination mit den NWB trotz einer im Allgemeinen engen Zusammenarbeit weiter verbessert werden. Um den Bürgern die Vorteile zu erläutern und aufzuzeigen, legte die Kommission den Schwerpunkt ihrer öffentlichen Berichterstattung eher auf Aktivitäten und weniger auf Auswirkungen.

92 Um Verstöße gegen das Kartellrecht zu ermitteln, wurde die Kommission nicht nur auf der Grundlage eingegangener Beschwerden oder Marktinformationen, sondern auch von Amts wegen tätig. In Anbetracht der beträchtlichen Zahl der eingegangenen Beschwerden und sonstigen Informationen waren die Ressourcen für die eigene Aufdeckung von Kartellrechtsfällen jedoch relativ begrenzt. Die Zahl der neuen Kartellrechtsverfahren, die von Amts wegen eingeleitet wurden, ist seit 2015 zurückgegangen. Die Kommission hat nicht nachgewiesen, dass sie einen kohärenten Ansatz zur Überwachung der Märkte verfolgt (Ziffern ***24***-***30***).

93 Die Kommission hat Anreize geschaffen, um externe Parteien (d. h. Marktteilnehmer oder Verbraucher) zur Meldung von möglichen Verstößen gegen das Kartellrecht anzuregen, doch das wichtigste Instrument (die "Kronzeugenregelung") war seit 2015 immer weniger in Anspruch genommen worden (Ziffern ***31***-***36***).

94 Angesichts der hohen Anzahl an potenziellen Kartellrechtsfällen und recht begrenzten Ressourcen, wählt die Kommission diejenigen Fälle aus, in denen sie ermitteln kann. Die Kommission wendet Kriterien zur Priorisierung von Fällen an, doch diese wurden nicht klar gewichtet, um dafür zu sorgen, dass die Kartellrechtsfälle mit dem höchsten Risiko für den Wettbewerb oder das Verbraucherwohl im Binnenmarkt ausgewählt werden (Ziffern ***37***-***38***).

Empfehlung 1 – Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Verstößen

Ein erster notwendiger Schritt für eine konsequente Durchsetzung besteht darin, dass Verstöße angemessen aufgedeckt werden. Aus diesem Grund sollte die Kommission einen proaktiveren Ansatz verfolgen, indem sie marktrelevante Informationen auf kohärente und kosteneffiziente Weise sammelt und verarbeitet und die Fälle auf der Grundlage klar gewichteter Kriterien auswählt, z. B. mithilfe eines Punktesystems.

Zeitrahmen: bis Ende 2022.

95 Die Kommission hat die Fusionskontrolle für weniger risikoreiche Transaktionen (d. h. die Mehrheit der Transaktionen) vereinfacht und auch Möglichkeiten für eine weitere Straffung der Verfahren ermittelt. Allerdings ist sie diesbezüglich noch nicht tätig geworden. Die Kommission hat ihre Fusionskontrollen innerhalb der gesetzlichen Fristen abgeschlossen. Da sie jedoch immer mehr Unternehmenszusammenschlüsse bearbeiten und immer größere Datenmengen analysieren musste, war sie angesichts des Mangels an Ressourcen und des Umfangs der zu verifizierenden Informationen nicht immer in der Lage, die Richtigkeit aller bereitgestellten Informationen zu überprüfen. Bislang hat die Kommission Kosten und Nutzen der Einführung von Gebühren für die Anmeldung von Fusionen als eigenständige Quelle zur Finanzierung ihrer Fusionskontrolle nicht im Detail geprüft (Ziffern ***40***-***46***).

96 Da die EU-weite Bedeutung einer Transaktion gemäß den EU-Rechtsvorschriften ausschließlich auf der Grundlage des Jahresumsatzes der fusionierenden Parteien definiert ist, wurden bestimmte Transaktionen mit Relevanz für den Binnenmarkt von der Kommission nicht geprüft (Ziffer ***47***).

97 Die Durchsetzung des Kartellrechts erfolgt üblicherweise erst nach Auftreten eines Wettbewerbsproblems. Mit den vom Hof geprüften Kartellrechtsentscheidungen trug die Kommission zwar wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung, ihre Verfahren dauerten im Allgemeinen aber lange. Langwierige Verfahren können sich negativ auf die Wirksamkeit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auswirken, insbesondere in schnell wachsenden digitalen Märkten, in denen eine schnelle Reaktion erforderlich ist, um potenziellen Schaden abzuwenden. Die Gründe für die Verzögerungen lagen nicht nur bei der Kommission, sondern auch bei den untersuchten Unternehmen. Obwohl die Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um die Verfahren zu beschleunigen, auch um die zunehmende Menge an Informationen und Daten zu bewältigen, konnte sie mit diesen Anstrengungen noch keine umfassenden Erfolge erzielen (Ziffern ***48***-***56***).

98 Gemäß dem geltenden Kartellrecht sind Ex-ante-Interventionen nicht zulässig, und die Voraussetzungen für die Ergreifung einstweiliger Maßnahmen (d. h. die Unternehmen anzuweisen, während der Untersuchung des Falls mutmaßliches Verhalten einzustellen), erschweren deren Anwendung. Darüber hinaus war die Entstehung digitaler Märkte zwar mit neuen Herausforderungen für den Wettbewerb verbunden, die eine Anpassung der herkömmliche Annahmen über Märkte und wirksamen Wettbewerb erforderten, doch hat die Kommission ihre Leitlinien, Bekanntmachungen oder Gruppenfreistellungsverordnungen noch nicht aktualisiert, um diesen neuen Merkmalen Rechnung zu tragen und die Rechtssicherheit für Unternehmen zu verbessern sowie die Entscheidungsfindung der NWB zu unterstützen (Ziffern ***57***-***63***).

99 Schließlich hängt eine wirksame Durchsetzung von der abschreckenden Wirkung der verhängten Geldbußen ab. Obwohl die von ihr verhängten Geldbußen in absoluten Zahlen zu den höchsten der Welt zählen, hat die Kommission deren abschreckende Wirkung noch nicht bewertet (Ziffern ***64***-***72***).

Empfehlung 2 – Wirksamere Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

Um sich im Rahmen der EU-Fusionskontrolle auf effiziente Weise mit allen Wettbewerbsfragen auseinanderzusetzen und schneller auf die Entwicklung der Märkte, insbesondere der digitalen Märkte, reagieren zu können, sollte die Kommission

a) die Fusionsverfahren und das Fallmanagement weiter optimieren, um alle für den Binnenmarkt relevanten Transaktionen zu erfassen, und eine eingehende Kosten-Nutzen-Analyse betreffend die Erhebung von Gebühren für die Anmeldung von Fusionen durchführen;

b) ihre kartellrechtlichen Interventionsinstrumente stärken und Bekanntmachungen und Leitlinien sowie – nach Ablauf ihrer Geltungsdauer – Gruppenfreistellungsverordnungen aktualisieren, um neuen Gegebenheiten auf den Märkten (hauptsächlich solchen, die sich aus den digitalen Märkten ergeben) Rechnung zu tragen;

c) eine Studie zur abschreckenden Wirkung ihrer Geldbußen durchführen und gegebenenfalls ihre Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen aktualisieren.

Zeitrahmen: bis Mitte 2024 oder nach Ablauf der Geltungsdauer der einschlägigen Gruppenfreistellungsverordnungen für b)

100 Die NWB treffen einen Großteil der Entscheidungen in Fällen, in denen das EU-Kartellrecht Anwendung findet. Zwar herrschte eine gute Zusammenarbeit zwischen ihnen und der Kommission, doch bei der Marktüberwachung gab es keine enge Koordinierung, und die Kommission hatte kaum Kenntnisse über die Durchsetzungsprioritäten der NWB. Fälle wurden nur selten neu zugeteilt, und ein 2016 eingeführter Frühwarnmechanismus zur gegenseitigen Information über Fragen in anhängigen Fällen wurde von den NWB noch nicht umfassend genutzt und konnte daher nicht für eine bessere Verteilung der Fälle genutzt werden (Ziffern *73*-*77*).

Empfehlung 3 – Bessere Nutzung des Potenzials des Europäischen Wettbewerbsnetzes

Um das volle Potenzial des ECN auszuschöpfen, sollte die Kommission die Marktüberwachung besser mit den NWB koordinieren und den Austausch von Informationen zu Prioritäten innerhalb des ECN verbessern, um die Transparenz zu erhöhen und Komplementarität anzustreben, und (i) eine bessere Nutzung ihres Frühwarnmechanismus sowie (ii) eine Verteilung der Fälle (insbesondere in komplexen digitalen Märkten) fördern, wodurch verhindert wird, dass mehrere Wettbewerbsbehörden ein ähnliches Verhalten ein und desselben Unternehmens untersuchen.

Zeitrahmen: 2022

101 In den Rechtsvorschriften der EU sind nur allgemeine Ziele für die Wettbewerbspolitik in der EU festgelegt. Die GD COMP muss die Leistung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen des allgemeinen Ansatzes, mit dem die Kommission ihre Leistung bewertet, messen. Dennoch hatte die GD COMP aufgrund des Wesens der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und des Mangels an geeigneten Daten Schwierigkeiten, einen Maßstab festzulegen, anhand dessen sie die Leistung messen, aussagekräftige Indikatoren und Ziele festlegen und die Leistung im Zeitverlauf vergleichen konnte (Ziffern *78*-*84*).

102 Die Kommission führte keine regelmäßigen Ex-post-Bewertungen der Wirksamkeit ihrer Entscheidungen durch, obwohl dies dazu beitragen würde, die

künftige Entscheidungsfindung und die Verteilung der Ressourcen zu verbessern (Ziffern ***85-86***).

103 Die Kommission erstattet in ihrem Jahresbericht über die Wettbewerbspolitik und gesondert hierzu auch im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD COMP Bericht über die Ergebnisse ihrer Durchsetzungsmaßnahmen. In beiden Berichten jedoch liegt der Schwerpunkt eher auf den Aktivitäten und weniger auf den Auswirkungen, doch selbst zu diesen Aktivitäten fehlen wichtige Informationen (beispielsweise zu den am Ende des Berichtsjahres laufenden Ermittlungen, zum Fallbestand usw.). Schließlich gibt es keine regelmäßigen unabhängigen Bewertungen der Leistung der Wettbewerbsbehörden in der EU, etwa durch Peer Reviews (Ziffern ***87-90***).

Empfehlung 4 – Verbesserung der Leistungsberichterstattung

Um die Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und den Bürgern zu erhöhen, sollte die Kommission

a) regelmäßig Ex-post-Bewertungen der Leistung ihrer Durchsetzungsentscheidungen, einschließlich ihrer Auswirkungen, vornehmen;

b) zusammen mit den NWB ein Konzept für regelmäßige unabhängige Bewertungen der Verwirklichung strategischer Durchsetzungsziele entwickeln, beispielsweise in Form von Peer-Reviews.

Zeitrahmen: 2023 für a) und 2024 für b)

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Rechnungshofs, am 6. Oktober 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge:

Anhang I – Rechtliche Ziele der Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts

Artikel 101 AEUV	Artikel 102 AEUV	Fusionskontrollverordnung
Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die den Wettbewerb allgemein verhindern, einschränken oder verzerren können, untersagen	Die Struktur der Märkte und somit den Wettbewerb als solchen schützen Verhindern, dass Unternehmen ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen, indem sie unfaire Preise oder andere Handelsbedingungen erzwingen oder die Produktion, die Märkte oder die technische Entwicklung zum Nachteil der Verbraucher einschränken	Sicherstellen, dass Zusammenschlüsse mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, wobei von dem Erfordernis auszugehen ist, wirksamen Wettbewerb aufrechtzuerhalten und zu entwickeln
Einen integrierten Binnenmarkt in der EU verwirklichen		

Anhang II – Wichtigste Referenzen für die EU-Wettbewerbsregeln

<table>
<tr><th>Kartellrecht (Antitrust)
(Art. 101-102 AEUV)</th><th>Kartelle
(Art. 101 AEUV)</th><th>Fusionskontrolle</th></tr>
<tr><td colspan="2">Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates</td><td>Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates</td></tr>
<tr><td colspan="2">Verordnung (EG) Nr. 773/2004 der Kommission</td><td>Verordnung (EG) Nr. 802/2004 der Kommission</td></tr>
<tr><td colspan="3">Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bekanntmachung über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die den Wettbewerb nicht spürbar beschränken (De-minimis-Bekanntmachung)</td><td>Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse</td></tr>
<tr><td>Verordnung (EU) Nr. 1217/2010 der Kommission über Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung</td><td>Mitteilung der Kommission über die Durchführung von Vergleichsverfahren</td><td>Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse</td></tr>
<tr><td>Verordnung (EU) Nr. 1218/2010 der Kommission über Spezialisierungsvereinbarungen</td><td>Verordnung (EU) Nr. 622/2008 der Kommission über Vergleichsverfahren</td><td>Mitteilung der Kommission über Abhilfemaßnahmen</td></tr>
<tr><td colspan="2">Leitlinien für die Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit</td><td>Bekanntmachung der Kommission über Einschränkungen des Wettbewerbs</td></tr>
<tr><td>Verordnung (EU) Nr. 330/2010 der Kommission über vertikale Vereinbarungen</td><td>Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen ("Mitteilung über die Kronzeugenregelung")</td><td>Mitteilung der Kommission über ein vereinfachtes Verfahren</td></tr>
<tr><td>Leitlinien für vertikale Beschränkungen</td><td rowspan="3"></td><td>Mitteilung der Kommission über die Verweisung von Fusionssachen</td></tr>
<tr><td>Verordnung (EU) Nr. 316/2014 der Kommission über Technologietransfer</td><td rowspan="17"></td></tr>
<tr><td>Leitlinien zu Technologietransfer</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bekanntmachung: Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bekanntmachung: Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags</td></tr>
<tr><td colspan="2">Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des Vertrags</td></tr>
<tr><td colspan="2">Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen</td></tr>
<tr><td colspan="2">Informationsvermerk über Zahlungsunfähigkeit</td></tr>
<tr><td colspan="2">Mitteilung zur Ermittlung des Schadensumfangs bei Schadensersatzklagen</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bekanntmachung über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bekanntmachung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten</td></tr>
<tr><td colspan="2">Richtlinie 2014/104/EU über Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen</td></tr>
<tr><td colspan="2">Richtlinie (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts (ECN-Plus-Richtlinie)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Mitteilung über die Regeln für die Einsicht in Kommissionsakten</td></tr>
<tr><td colspan="3">Beschluss über Funktion und Mandat des Anhörungsbeauftragten in bestimmten Wettbewerbsverfahren</td></tr>
</table>

Anhang III – Untersuchungen und Entscheidungsentwürfe, die im Zeitraum 2010-2019 über das ECN gemeldet wurden

Mitgliedstaat	Untersuchungen	in %	Entscheidungs-entwürfe	in %
Belgien	40	2,6 %	15	1,7 %
Bulgarien	13	0,8 %	4	0,4 %
Tschechien	28	1,8 %	14	1,6 %
Dänemark	33	2,1 %	35	3,9 %
Deutschland	117	7,6 %	77	8,5 %
Irland	13	0,8 %	1	0,1 %
Griechenland	38	2,5 %	32	3,5 %
Spanien	112	7,3 %	100	11,1 %
Estland	3	0,2 %	1	0,1 %
Frankreich	120	7,8 %	100	11,1 %
Kroatien	9	0,6 %	2	0,2 %
Italien	124	8,1 %	117	13,0 %
Zypern	28	1,8 %	10	1,1 %
Lettland	14	0,9 %	2	0,2 %
Litauen	21	1,4 %	12	1,3 %
Luxemburg	28	1,8 %	7	0,8 %
Ungarn	66	4,3 %	32	3,5 %
Malta	7	0,5 %	3	0,3 %
Niederlande	51	3,3 %	25	2,8 %
Österreich	105	6,8 %	35	3,9 %
Polen	21	1,4 %	8	0,9 %
Portugal	69	4,5 %	26	2,9 %
Rumänien	65	4,2 %	54	6,0 %
Slowakei	32	2,1 %	20	2,2 %
Slowenien	21	1,4 %	19	2,1 %
Schweden	52	3,4 %	12	1,3 %
Finnland	23	1,5 %	11	1,2 %
Vereinigtes Königreich	69	4,5 %	33	3,7 %
Insgesamt	**1 322**	**86,1 %**	**807**	**89,5 %**
Kommission	**213**	**13,9 %**	**95**	**10,5 %**
Insgesamt	**1 535**	**100 %**	**902**	**100 %**

Anhang IV – Leistungsindikatoren der GD COMP für Fusionskontroll- und Kartellrechtsverfahren

Nr.	Relevantes allgemeines Ziel	Ergebnisindikator	Grundprinzip	Datenquelle
1	Wirksame Durchsetzung des Kartellrechts im Hinblick auf den Schutz des Verbraucherwohls	BIP-Wachstum	Erhöhung des BIP durch Durchsetzungsmaßnahmen	Eurostat
Besondere Ziele für Kartellrechtsfälle (einschließlich Kartellen)				
1	Wirksame Durchsetzung des Kartellrechts im Hinblick auf den Schutz des Verbraucherwohls	Schätzung der Vorteile für die Verbraucher, die sich aus den Entscheidungen der Kommission zum Verbot von Kartellen ergeben	Quantitativer Indikator zur Sicherstellung positiver Auswirkungen der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf das Verbraucherwohl	Berechnung der GD Wettbewerb
		Abschreckende Wirkung der Geldbußen der Kommission	Qualitativer Indikator zur Messung der Wahrnehmung der abschreckenden Wirkung unserer Geldbußen in Kartellrechtsfällen durch die betroffenen Akteure	Umfrage unter betroffenen Akteuren
2	A. Wirksame und kohärente Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Wettbewerbsbehörden	Zahl der Fälle, die dem Europäischen Wettbewerbsnetz (ECN) gemeldet wurden	Maßstab für den Umfang der ECN-Aktivitäten zur Sicherstellung einer kohärenten Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts	Fallsystem des ECN
		Zahl der geplanten Durchsetzungsentscheidungen und Konsultationen in ähnlichen Fällen im Europäischen Wettbewerbsnetz (ECN)		
	B. Wirksame und kohärente Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Gerichte	Grad der Übereinstimmung nationaler Urteile mit den Antworten der Kommission auf Ersuchen um Stellungnahmen (Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003)	Maßstab für die Kohärenz der Aktivitäten der Gerichte und der Kommission zur Sicherstellung einer kohärenten privaten Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts	Statistiken der GD Wettbewerb auf der Grundlage von übermittelten nationalen Urteilen
		Grad der Übereinstimmung nationaler Urteile mit den "Amicus-Curiae"-Schriftsätzen der Kommission (Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003)		
		Zahl der Mitgliedstaaten, die die Richtlinie vollständig umgesetzt haben, mit der den Opfern von Verstößen gegen das EU-Wettbewerbsrecht das Recht auf Schadensersatz durch nationale Gerichte garantiert wird	Maßstab für die Sicherstellung der Chancengleichheit zum Erhalt von Schadensersatz bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht in allen Mitgliedstaaten	Statistiken der GD Wettbewerb auf der Grundlage von Bewertungen
Besondere Ziele für die Fusionskontrolle				
4	Erleichterung einer reibungslosen Neustrukturierung des Marktes durch eine optimierte Bewertung nicht schädlicher Fusionen	Anteil der Fusionsentscheidungen, die in einem vereinfachten Verfahren angenommen wurden	Quantitativer Indikator, der einen verringerten Regelungsaufwand zur Erleichterung einer reibungslosen Neustrukturierung des Marktes aufzeigt	Berechnung der GD Wettbewerb
5	Verhinderung wettbewerbsschädlicher Auswirkungen von Fusionen zum Schutz des Verbraucherwohls	Schätzung der Vorteile für die Verbraucher, die sich aus Interventionen in Fusionen ergeben (*vor 2017 nur Vorteile aufgrund von Interventionen in horizontale Fusionen*)	Quantitativer Indikator zur Sicherstellung positiver Auswirkungen der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf das Verbraucherwohl	
Besondere Ziele für sowohl das Kartellrecht als auch die Fusionskontrolle				
3 und 6	Instrumente des EU-Wettbewerbsrechts bleiben auf die Marktrealitäten und das zeitgemäße wirtschaftliche und rechtliche Denken abgestimmt	Stakeholderkonsultation zu neuen Vorschriften	Maßstab für wesentliche Qualitätsparameter im Zusammenhang mit der Arbeit der GD Wettbewerb	Eurobarometer Standardisierte Qualitative Studie Stakeholderbefragung der GD Wettbewerb
15	Förderung der internationalen Zusammenarbeit und Konvergenz im Bereich der Wettbewerbspolitik sowie größere Transparenz und grundlegende Fachrichtungen bei der internationalen Kontrolle von Subventionen	Förderung einer Wettbewerbskultur und der politischen Konvergenz auf internationaler Ebene		
16	Gewährleistung höchster Standards bei der Durchsetzung der Wettbewerbspolitik	Rechtliche Unbedenklichkeit von Kommissionsentscheidungen in Wettbewerbsfällen		
		Qualität der wirtschaftlichen Analyse		
		Marktkenntnisse		
		Auswirkungen auf die Märkte		
		Rechtzeitigkeit von Entscheidungen		
		Rechtzeitige Information		

Abkürzungen und Akronyme

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BIP: Bruttoinlandsprodukt

ECN: *European Competition Network* (Europäisches Wettbewerbsnetz) (Netz der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten)

GD COMP: Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission

NWB: Nationale Wettbewerbsbehörde

OECD: *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

GLOSSAR

Abhilfemaßnahmen: Mittel, mit denen aus einer Fusion oder einem Kartellrechtsfall resultierende wettbewerbsrechtliche Bedenken zerstreut werden.

Bruttoinlandsprodukt: Standardmaßstab für den Wohlstand eines Landes: Geldwert aller in einem bestimmten Zeitraum innerhalb der Volkswirtschaft produzierten Waren und Dienstleistungen.

Einstweilige Maßnahmen: Maßnahmen, durch die die Kommission ein Unternehmen anweisen kann, Verhaltensweisen einzustellen, die sie auf den ersten Blick für illegal hält.

Fusion: Zusammenschluss von Unternehmen durch Aufnahme eines Unternehmens in ein anderes oder durch Schaffung einer neuen Einheit, die zu einer Konzentration des Marktes führt.

Gruppenfreistellungsverordnungen: EU-Verordnungen, nach denen bestimmte Arten von restriktiven Vereinbarungen zulässig sind, die ansonsten untersagt sind. Gruppenfreistellungsverordnungen sind für einen begrenzten Zeitraum gültig und werden von der Kommission in regelmäßigen Abständen überprüft.

Kartell: Gruppe von Herstellern oder Lieferanten, die koordinierte Maßnahmen ergreift, um die Marktpreise auf einem bestimmten Niveau zu halten oder den Wettbewerb auf sonstige Weise zu beschränken, z. B. durch Einschränkung der Produktion oder Aufteilung von Märkten oder Kunden.

Kartellrecht (Antitrust): Bereich des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik, in dem gegen wettbewerbsschädigende Praktiken (wie Kartelle) und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vorgegangen wird.

Kronzeugenregelung: Grundsatz, wonach Geldbußen, die gegen Unternehmen in einem Kartell verhängt werden, unter bestimmten Bedingungen erlassen oder verringert werden können, wenn die Unternehmen mit den Kartellbehörden bei deren Ermittlungen zusammenarbeiten.

Private Schadensersatzklage: Einleitung gerichtlicher Schritte durch Einzelpersonen und Unternehmen aufgrund von Schäden, die aus einem Verstoß gegen Wettbewerbsregeln entstehen.

Unternehmen: Einheit, die auf einem bestimmten Markt Waren oder Dienstleistungen anbietet.

Verbraucher: Endnutzer einer Ware oder Dienstleistung oder indirekter Nutzer wie Hersteller oder Einzelhändler.

Wettbewerb: Situation auf einem Markt, in der mehrere unabhängige Anbieter von Waren oder Dienstleistungen um Kunden wetteifern.

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„DIE EU-FUSIONSKONTROLL- UND KARTELLVERFAHREN DER KOMMISSION: MARKTAUFSICHT MUSS AUSGEWEITET WERDEN“

ZUSAMMENFASSUNG

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern I – XI.

Die EU-Wettbewerbsregeln sind heute noch genauso relevant wie vor über 60 Jahren, als sie im Vertrag verankert wurden. Diese Bestimmungen, die die Befugnisse und Zuständigkeiten der Europäischen Kommission im Bereich der EU-Wettbewerbspolitik definieren, sind bemerkenswert stabil geblieben, während sich das wirtschaftliche und politische Umfeld zeitweise erheblich verändert hat.

Im Laufe der Jahrzehnte hat die Kommission unter dem wachsamen Auge der EU-Gerichte und der sich entwickelnden Rechtsprechung das EU-Wettbewerbsrecht weiterentwickelt und durchgesetzt, um so den Marktrealitäten Rechnung zu tragen. Sie passt die Wettbewerbsregeln und -verfahren regelmäßig an die Entwicklungen auf den Märkten an und bringt sie in Einklang mit dem heutigen wirtschaftlichen und rechtlichen Denken.

Die Kommission ist gemeinsam mit den nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) dafür zuständig, die EU-Wettbewerbsregeln unmittelbar durchzusetzen (Artikel 101 bis 109 AEUV), damit alle Unternehmen unter gerechten und fairen Bedingungen miteinander in Wettbewerb treten können und so die Funktionsweise der EU-Märkte verbessert wird. Die Wettbewerbsregeln dienen dazu, die Errichtung und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes zu unterstützen. Im Bereich der Fusionskontrolle erhält die Kommission wettbewerbsfähige Marktstrukturen aufrecht, indem sie verhindert, dass große Zusammenschlüsse dem Wettbewerb schaden. Dies kommt den Verbrauchern, Unternehmen und der europäischen Wirtschaft insgesamt zugute. Innerhalb der Kommission sind für diese direkten Durchsetzungsbefugnisse in erster Linie das für Wettbewerb zuständige Kommissionsmitglied und die Generaldirektion für Wettbewerb zuständig.

Sowohl die Kartell- als auch die Fusionskontrolle bringt für die Kommission Tätigkeiten mit sich, die rechtlichen Verpflichtungen unterliegen. Die Erfüllung dieser rechtlichen Verpflichtungen steht unabhängig von etwaigen Ressourcenbeschränkungen an erster Stelle, wobei die Durchsetzung in fairer Weise, auf der Grundlage von Fakten, Beweisen und gründlichen Analysen und unter Einhaltung eines ordnungsgemäßen Verfahrens erfolgen muss. Zu betonen ist, dass die EU-Gerichte hinsichtlich der Durchsetzungsentscheidungen der Kommission, zu denen die Parteien sie anrufen, die Befugnis zur uneingeschränkten Nachprüfung in der Sache, im Verfahren und gegebenenfalls in der Höhe der verhängten Geldbuße haben.

Die Kommission weist darauf hin, dass ihr eine Vielzahl von Quellen zur Verfügung steht, um Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln zu ermitteln, darunter unter anderem förmliche Beschwerden, Anträge auf Immunität und Kronzeugenbehandlung, Treffen mit Interessengruppen, das Instrument für Hinweisgeber, Zusammenarbeit innerhalb der Kommission, mit den NWB und anderen nationalen Regulierungsstellen und Behörden, Marktstudien, Fach- und allgemeine Presse und andere öffentlich zugängliche Quellen und Datenbanken. Die proaktive Marktbeobachtung ist ein integraler Bestandteil der Aufdeckungsarbeit der Kommission, und die diesbezüglichen Fähigkeiten werden kontinuierlich weiterentwickelt.

Was die ihr zur Kenntnis gebrachten potenziellen Verstöße anbelangt, so ist die Kommission aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nicht in der Lage, alle potenziellen Verstöße gegen das EU-Kartellrecht zu verfolgen; jede vorgeschlagene neue Untersuchung wird einer ausführlichen internen Prioritätsbewertung in mehreren Phasen unterzogen. Diese Bewertung erfolgt anhand quantitativer und qualitativer Kriterien (darunter der mögliche Schaden für den Markt und die Verbraucher, der Präzedenzwert des Falls usw.) und bietet eine gute Grundlage für die Prioritätensetzung der Kommission, d. h. für die Entscheidung, welche Fälle weiterverfolgt werden sollen. Besonders transparent geht die Kommission insofern vor, als sie die Einleitung von Kartellverfahren bekannt gibt und genügend Einzelheiten angibt, damit die Medien und die breite Öffentlichkeit über die Gründe für die jeweilige Untersuchung informiert sind. Hinsichtlich der Durchführung kartellrechtlicher Untersuchungen betont die Kommission, dass Qualität, Relevanz und Schnelligkeit der Untersuchungen wichtige Parameter bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sind. Die Untersuchungen sollten zügig durchgeführt werden, nicht zuletzt angesichts der Schnelligkeit, mit der sich die Volkswirtschaften und Gesellschaften entwickeln. Doch auch die Untersuchungen werden immer komplexer. Die zügige Durchführung ist eine wesentliche Ergänzung zu Qualität und Relevanz, darf diese jedoch weder ersetzen noch beeinträchtigen. Dennoch sucht die Kommission ständig nach Möglichkeiten, ihre Verfahren effizienter zu gestalten. In einer Union, die auf der Rechtsstaatlichkeit aufbaut und von ihr geleitet wird, ist es von entscheidender Bedeutung, bei den Entscheidungen der Kommission die Qualität sicherzustellen und die Verteidigungsrechte uneingeschränkt zu wahren.

Die Kommission überprüft auch ihren politischen Rahmen aus verschiedenen Rechtsvorschriften, Bekanntmachungen und Leitlinien und verfolgt aktuell umfassende Vorhaben zur Überprüfung ihrer Kartellpolitik, um sicherzustellen, dass mit neuen und aktualisierten Vorschriften der Marktrealität und insbesondere den Auswirkungen der Digitalisierung Rechnung getragen wird. Zu den laufenden Überprüfungen gehört auch eine größere Evaluierung im Bereich der Fusionskontrolle, die sich mit möglichen Vereinfachungen und Zuständigkeitsfragen befasst, deren Ergebnis jedoch nicht vorweggenommen werden kann. Politiküberprüfungen sind ein umfassender Prozess, der öffentliche Konsultationen, Bewertungen und Folgenabschätzungen im Einklang mit der Agenda der Kommission für bessere Rechtsetzung einschließt und sich über mehrere Jahre erstrecken kann.

Die Kommission weist insbesondere auf die offensichtlichen Auswirkungen hin, die sich aus der gemeinsamen Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln durch die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) ergeben. Die Kommission organisiert und leitet eine große Anzahl von Treffen mit den NWB zu politischen Fragen und Fällen mit dem Ziel, das geteilte Fachwissen zu verbessern und die Vereinbarung gemeinsamer Lösungen sicherzustellen. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 an sich überträgt der Kommission jedoch keine Funktion oder Befugnis, im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (European Competition Network, ECN) die Marktüberwachung oder die Durchsetzungsprioritäten zu koordinieren.

Die Kommission beteiligt sich auch aktiv und mit eigenen Beiträgen an der Arbeit der OECD und des Internationalen Wettbewerbsnetzes (International Competition Network, ICN) mit dem Ziel, die Leistungsmessung und die Effektivität der Wettbewerbsbehörden weltweit zu verbessern. Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass mehr Investitionen in die Ex-post-Bewertung der künftigen Durchsetzung durch die Kommission zugutekommen würden, für diese Funktion aber auch ausreichende (sowohl personelle als auch technische) Ressourcen zur Verfügung stehen müssen. Die Kommission stimmt dem Hof auch dahingehend zu, dass die Wettbewerbsbehörden ausreichende (sowohl personelle als auch technische) Ressourcen benötigen, um als wirksame Durchsetzungsorgane agieren zu können.

Die Kommission nimmt die Empfehlungen 2b, 2c, 3 und 4a an, nimmt die Empfehlungen 1 und 2a teilweise an und lehnt die Empfehlung 4b ab.

EINLEITUNG

06. Die Kommission verweist auf Protokoll 26 AEUV und die Rechtsprechung des Gerichtshofs (Rechtssache C-501/06 GlaxoSmithKline, Randnummern 61-63) und weist darauf hin, dass das Verbraucherwohl kein gesonderter, eigenständiger Standard ist, dem Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Wettbewerbsregeln genügen müssen.

08. Die Kommission stellt fest, dass die Zahl der überprüften Zusammenschlüsse seit 2016 näher bei 400 als bei 300 pro Jahr liegt (oder sogar über 400 wie im Jahr 2018).

Kasten 1

Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten

Die Kommission weist darauf hin, dass mit der Richtlinie (EU) 2019/1[1] gemeinsame Mindestbefugnisse für die nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) sowie Vorschriften eingeführt wurden, auf deren Grundlage alle NWB abschreckende Geldbußen auferlegen können. Darüber hinaus wurde mit ihr ein fast vollständig harmonisiertes Verfahren für Anträge auf Kronzeugenbehandlung eingeführt.

BEMERKUNGEN

Gewisse Einschränkungen der Marktüberwachungs-, Aufdeckungs- und Ermittlungskapazitäten der Kommission

24. Die Kommission betont, dass die proaktive Marktüberwachung ein integraler Bestandteil ihrer Aufdeckungsarbeit ist und dass sie die entsprechenden Fähigkeiten ständig weiterentwickelt und sich dabei auf eine Mischung verschiedener Quellen stützt. Dazu gehören z. B. Vorstudien, sektorspezifische Untersuchungen, Untersuchungen von Amts wegen und ein Instrument für Hinweisgeber. Die Art und Weise, wie Verstöße festgestellt werden, unterscheidet sich zwangsläufig von einem Sektor zum anderen: in einigen Sektoren sind förmliche Beschwerden die Norm, während bei anderen Sektoren eher informelle Kontakte und sektorspezifische Informationsquellen herangezogen werden. Die Kommission nutzt solche Instrumente und Quellen, die ihrer Ansicht nach am ehesten geeignet sind, Anhaltspunkte zu liefern und mögliche Verstöße aufzudecken, wobei sie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Kosten für weitere Marktüberwachungsaktivitäten und dem potenziellen Nutzen solcher Aktivitäten anstrebt.

Nach Auffassung der Kommission bieten ihre Verfahren und Vorgehensweisen eine gute Grundlage dafür, ihre Bemühungen um eine proaktive Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen fortzusetzen, sofern ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen.

Begrenzte Ressourcen beeinträchtigen die Aufdeckungskapazität der Kommission

29. Sektorspezifische Untersuchungen sind nur eines (das ressourcenintensivste) von vielen Instrumenten, die zur Durchführung von Screenings zu Überwachungs-/Aufdeckungszwecken eingesetzt werden. Die Kommission weist darauf hin, dass die GD Wettbewerb zu jeder Zeit über qualifiziertes und fähiges Personal verfügte (und verfügt), um ihre Aufgaben zu erfüllen, stimmt

[1] Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts (Text von Bedeutung für den EWR), PE/42/2018/REV/1, ABl. L 11 vom 14.1.2019, S. 3-33.

jedoch zu, dass zusätzliche Ressourcen entscheidend sind, um zusätzliche Aufdeckungs- und Durchsetzungsaktivitäten zu ermöglichen.

30. Die Kommission stellt fest, dass die jährliche Zahl der von Amts wegen neu eingeleiteten Fälle beträchtlichen Schwankungen unterliegt und im Verhältnis sowohl zu bereits laufenden Fällen gesehen werden muss als auch zur Zahl neuer Beschwerden, denen nachgegangen wird (nach einem Höchststand an neuen Fällen liegt der Schwerpunkt selbstverständlich auch darauf, die entsprechenden Untersuchungen voranzutreiben). Die Wirksamkeit der von Amts wegen eingeleiteten Untersuchungen der Kommission zeigt sich darin, dass sie die klare Mehrheit aller nicht kartellrechtlichen Antitrust-Entscheidungen ausmachen.

Die Vorgehensweise zur Priorisierung von Fällen war nicht optimal

38. Jede neue Untersuchung wird einer ausführlichen internen Prioritätsbewertung unterzogen, die in mehreren Schritten auf der Grundlage gut etablierter Kriterien erfolgt. Zu den bewerteten Aspekten gehören Hinweise auf mögliche Schäden für den Markt und die Verbraucher, aber auch der Präzedenzwert und die Frage, ob das Wettbewerbsrecht die wirksamste Antwort bietet, und wenn ja, ob diese Antwort auf EU- oder nationaler Ebene zu suchen ist. In gleicher Weise muss die Durchsetzung in Schwerpunktbereichen, die im jährlichen Managementplan der Kommission festgelegt sind, damit vereinbart werden, dass die Durchsetzung in einer Vielzahl von Sektoren erfolgen muss. Für solche Aspekte, die sich zahlenmäßig nicht gegeneinander aufrechnen lassen, bieten die derzeitigen Regeln und Verfahren zur Prioritätensetzung eine solide Grundlage.

44. Zusätzlich zu den Angaben der Parteien, die einen Zusammenschluss anmelden, stützt sich die Kommission bei ihrer Bewertung von Zusammenschlüssen auf verschiedene andere Daten- und Informationsquellen. Dadurch ist die Kommission in der Lage, ihre eigene Bewertung vorzunehmen (die gegebenenfalls eine Marktrekonstruktionen einschließt, wenn die Gefahr besteht, dass die Angaben der „anmeldenden Partei“ unvollständig oder ungenau sind) und die von der anmeldenden Partei vorgelegten Informationen und gemachten Aussagen abzugleichen und zu überprüfen (und gegebenenfalls nachzuweisen, dass sie nicht durch Beweise belegt waren).

Darüber hinaus sieht die Fusionskontrollverordnung für die Kommission die Möglichkeit vor, Geldbußen zu verhängen, wenn Unternehmen unrichtige, irreführende oder unvollständige Angaben machen. Von dieser Möglichkeit hat die Kommission in jüngster Zeit in zwei Fällen (Facebook/WhatsApp und GE/LM Wind) Gebrauch gemacht.

Die Kommission weist darauf hin, dass Drittparteien, die wichtige Anmerkungen zu der geplanten Transaktion haben, wahrscheinlich rechtzeitig antworten oder eine Fristverlängerung für die Antwort beantragen werden. Verlängerungen werden häufig gewährt.

45. Die Kommission weist darauf hin, dass sie im Zusammenhang mit den während der COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen beschlossen hat, Unternehmen vorübergehend die Möglichkeit einzuräumen, Anmeldungen von Fusionen elektronisch einzureichen.

46. Zweiter Gedankenstrich – Die Kommission weist darauf hin, dass Absatz 5 Buchstabe a der vereinfachten Anmeldung zwei Kategorien von Fällen vorsieht: i) Gemeinschaftsunternehmen, die keine Tätigkeiten im EWR aufweisen und ii) Gemeinschaftsunternehmen, die keine nennenswerten Tätigkeiten im EWR aufweisen (weniger als 100 Mio. EUR Umsatz im EWR erzielen).

47. Seit 2016 führt die Kommission eine laufende Evaluierung zu ausgewählten Aspekten der EU-Fusionskontrolle durch, die sich unter anderem damit befasst, wie wirksam umsatzbasierte Schwellenwerte zur hinreichenden Erfassung relevanter Transaktionen nach Maßgabe der EU-Fusionskontrollverordnung sind.

In der Evaluierung soll insbesondere untersucht werden, ob derzeit eine auf die Ausgestaltung der Fusionskontrollverordnung zurückzuführende Durchsetzungslücke besteht (und wenn ja, wie groß diese ist) oder ob mithilfe der vorhandenen Instrumente (z. B. des Verweisungssystems) relevante Transaktionen hinreichend erfasst und überprüft werden, auch wenn diese durch die umsatzbasierten Schwellenwerte der Fusionskontrollverordnung nicht erfasst werden.

Die Kommission ging in ihren Kartellentscheidungen auf wettbewerbsrechtliche Bedenken ein, doch die Verfahren sind nach wie vor langwierig

52. Die Kommission weist darauf hin, dass die EU-Gerichte hinsichtlich der Durchsetzungsentscheidungen der Kommission, zu denen die Parteien sie anrufen, die Befugnis zur uneingeschränkten Nachprüfung in der Sache, im Verfahren und gegebenenfalls in der Höhe der verhängten Geldbuße haben.

58. Die Kommission weist darauf hin, dass die Kommission auch bei der Feststellung kartellrechtlicher Verstöße von Unternehmen im Bereich der digitalen Wirtschaft nicht verpflichtet ist, den Schaden für die Verbraucher nach den geltenden Rechtsvorschriften zu bestimmen.

59. Die Kommission weist darauf hin, dass in der am 2. Juni 2020 eingeleiteten Folgenabschätzung zu einem möglichen neuen Wettbewerbsinstrument[2] als Begründung unter anderem angegeben wird, dass mit dem Instrument strukturelle Wettbewerbsrisiken angegangen werden sollen, die ein frühzeitiges Eingreifen erfordern können, um die Entstehung mächtiger Marktteilnehmer mit einer verfestigten Markt- und/oder Gatekeeper-Position zu verhindern. Solche Szenarien lassen sich mit den derzeitigen Wettbewerbsregeln nicht abdecken, könnten jedoch durch ein neues Instrument für Marktuntersuchungen angegangen werden, das es den Kommissionen ermöglichen würde, etwaige nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb, die sich aus solchen strukturellen Wettbewerbsproblemen ergeben, zu beheben.

60. Die Kommission stellt klar, dass sie nach der erfolgreichen Annahme eines Beschlusses über einstweilige Maßnahmen im Jahr 2019 beabsichtigt, in geeigneten Fällen auch weiterhin einstweilige Maßnahmen zu verhängen.

62. Die Kommission hat sich proaktiv mit den neuen Herausforderungen auseinandergesetzt, die die Entwicklungen auf den digitalen Märkten mit sich bringen. Im Jahr 2019 organisierte sie eine Konferenz mit dem Titel „*Shaping competition policy in the era of digitisation*“, an der zahlreiche Interessenträger und Wissenschaftler teilnahmen, und veröffentlichte einen Bericht von drei externen Beratern des für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglieds[3].

Zwischen 2018 und 2020 leitete die Kommission umfassende Vorhaben zur politischen Bewertung und Überprüfung ein, darunter mehrere Rechtsvorschriften, Leitlinien und Bekanntmachungen im Bereich Kartellrecht und Fusionen[4], durch die sichergestellt werden soll, dass die Vorschriften der heutigen Geschäftsrealität und insbesondere den Auswirkungen der Digitalisierung gerecht werden.

---

[2] Siehe https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool.

[3] Siehe https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference_en.html.

[4] Dazu gehören u. a. die Bekanntmachung der Kommission über die Marktabgrenzung in Kartell- und Fusionsfällen für verschiedene Wirtschaftszweige; die vertikale Gruppenfreistellungsverordnung der Kommission und die begleitenden vertikalen Leitlinien, die horizontalen Gruppenfreistellungsverordnungen der Kommission für Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung und für Spezialisierungsvereinbarungen (zusammen „Horizontal-GVO“) und die begleitenden horizontalen Leitlinien; die Gruppenfreistellungsverordnung der Kommission für den Kraftfahrzeugsektor, das neue Wettbewerbsinstrument, eine Bewertung verfahrenstechnischer und die Zuständigkeit betreffender Aspekte der EU-Fusionskontrolle sowie das Weißbuch zu Subventionen aus Drittstaaten.

Die Überprüfungen werden nach den Grundsätzen der Kommission für bessere Rechtsetzung und im Einklang mit dem Schreiben der Exekutiv-Vizepräsidentin Vestager[5] und dem Arbeitsprogramm der Kommission[6] durchgeführt.

Dabei handelt es sich um einen inklusiven Prozess, einschließlich öffentlicher Konsultationen, der sich über mehrere Jahre erstrecken kann. So werden beispielsweise die vertikale Gruppenfreistellungsverordnung[7] und die begleitenden Leitlinien sowie die horizontalen Gruppenfreistellungsverordnungen[8] und die begleitenden Leitlinien angesichts ihres Auslaufens im Jahr 2022 überprüft. Die Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes wird derzeit ebenfalls überprüft. Ein Zeitplan der Verfahrensschritte der verschiedenen Überprüfungen wird auf der Website der GD COMP veröffentlicht, um für die Öffentlichkeit Transparenz zu schaffen.[9]

Die Kommission verhängte hohe Geldbußen, hat jedoch keine Gewähr für deren abschreckende Wirkung

64. Die Kommission weist darauf hin, dass sie bei der Festlegung der Geldbußen wegen Verstößen gegen die Wettbewerbsregeln zwar über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt, sich jedoch an die Rechtsprechung der EU-Gerichte zu halten hat und an ihre Leitlinien für Geldbußen gebunden ist.

70. Die Erfahrungen der wenigen NWB, die nach geltenden Vorschriften verpflichtet sind, zur Festsetzung von Geldbußen die illegalen Gewinne zu quantifizieren, zeigten, dass diese Aufgabe mit großen praktischen Schwierigkeiten verbunden ist, einschließlich der Schwierigkeit, einen hypothetischen „Wettbewerbspreis“ zu ermitteln, mit dem die Preisaufschläge genau verglichen werden können. Selbst wenn eine genaue Ermittlung möglich wäre, würde die Berechnung unrechtmäßiger Gewinne zur Festsetzung von Geldbußen nicht nur erhebliche Ressourcen erfordern (wie vom Hof anerkannt), sondern wahrscheinlich auch viele Untersuchungen um einen erheblichen Zeitraum verlängern und die Anzahl und Komplexität eingelegter Rechtsmittel erhöhen. Dies wiederum würde die Fähigkeit der Kommission beeinträchtigen, zu einem bestimmten Zeitpunkt eine größere Anzahl von Fällen zu verfolgen, was die abschreckende Wirkung tendenziell verringern würde. Darüber hinaus kann sich ein Muster sehr langwieriger Untersuchungen schon für sich negativ auf die Abschreckung auswirken.

72. Die Kommission bestätigt, dass sie keine Gesamtbewertung zu der abschreckenden Wirkung ihrer Geldbußen vorgenommen hat, und hebt hervor, dass sie stattdessen bereits alternative, in der Fachliteratur vorgeschlagene Ansätze geprüft hat, mit denen die abschreckende Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen zur Kartell- und Fusionskontrolle bewertet werden könnte.

Die Kommission hat eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden zusammengearbeitet, doch es bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten

75. Die Kommission betont, dass ihr durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 keine Befugnis übertragen wird, im Rahmen des ECN die Marktüberwachung oder die Durchsetzungsprioritäten zu koordinieren. Darüber hinaus sind, wie im Bericht des Hofes anerkannt wird, gegenwärtig nicht alle NWB befugt, im Hinblick auf die Fälle Prioritäten zu setzen. Diese Befugnis erhalten sie durch die für Februar 2021 vorgesehene Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1. Doch selbst nach der Umsetzung

---

[5] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf.

[6] https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en.

[7] Siehe https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1936-Evaluation-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation.

[8] Siehe https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11886-Evaluation-of-EU-competition-rules-on-horizontal-agreements/public-consultation.

[9] https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf.

der Richtlinie (EU) 2019/1 wären Koordinierungstätigkeiten dieser Art von der Zustimmung der NWB abhängig. Die meisten NWB werden bei der Prioritätensetzung von spezifischen Aspekten im nationalen Kontext beeinflusst, und die nationalen Prioritäten stimmen nicht unbedingt mit den Prioritäten der Kommission überein.

Die Kommission betont, dass sie den Informationsaustausch mit den NWB über sektorspezifische Untersuchungen auf freiwilliger Basis verstärkt hat und dafür eine spezielle IT-Anwendung einsetzt. Vom 1. November 2018 (Freigabedatum der Anwendung) bis zum 29. Juni 2020 wurden im Rahmen des ECN Informationen zu 22 sektorspezifischen Untersuchungen ausgetauscht. Bereits vor diesem Zeitpunkt wurden geplante oder laufende sektorspezifische Untersuchungen oftmals bei Treffen der sektorspezifischen Untergruppen und in der Arbeitsgruppe zu vertikalen Vereinbarungen, der Arbeitsgruppe zu horizontalen Vereinbarungen und Missbrauch sowie der Arbeitsgruppe zu digitalen Märkten diskutiert.

76. Die Kommission weist darauf hin, dass mit der Richtlinie (EU) 2019/1 ein gemeinsames Minimum an Instrumenten eingeführt und sichergestellt wird, dass alle NWB abschreckende Geldbußen verhängen können.

77. Die Kommission weist darauf hin, dass in Fällen wie den genannten, in denen der geografische Markt national ist, eine Untersuchung durch die Kommission die Angelegenheit nicht zwangsläufig effizienter hätte lösen können.

Die Kommission stellt nur begrenzt Informationen über die Erreichung von Zielen wie des Verbraucherwohls zur Verfügung

80. Die Kommission stimmt der Aussage zu, dass es derzeit keine international anerkannten Standards zur Messung der Leistung einer Wettbewerbsbehörde gibt. Die wichtige Arbeit der OECD und des Internationalen Wettbewerbsnetzes (ICN) in diesem Bereich, zu der auch die Kommission beiträgt, sollte jedoch anerkannt werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass die OECD Indikatoren entwickelt hat, mit denen die Stärke und Reichweite wettbewerbspolitischer Regelungen in 34 OECD-Ländern und 15 Nicht-OECD-Ländern gemessen wird.[10]

Darüber hinaus umfasst die Messung der Leistung der Kommission bei der Durchsetzung in den Bereichen Fusionskontrolle und Kartellrecht (als Teil des allgemeinen Rahmens der Kommission) auch die Berichterstattung gegenüber den Wettbewerbsbehörden über Leistungsindikatoren im Einklang mit den von der OECD entwickelten Leitlinien, wodurch die Wettbewerbsbehörden dabei unterstützt werden, die erwarteten Auswirkungen ihrer Aktivitäten zu beurteilen.[11]

Die Kommission weist auch darauf hin, dass die Aufgabe der Arbeitsgruppe zur Effektivität der Wettbewerbsbehörden (Agency Effectiveness Working Group, AEWG) des Internationalen Wettbewerbsnetzes (International Competition Network, ICN) darin besteht, wesentliche Elemente einer gut funktionierenden Wettbewerbsbehörde und bewährte Verfahren für Strategie und Planung, Operationen sowie Durchsetzungsinstrumente und -verfahren zu ermitteln. Die Aufgabe der AEWG besteht darin, den Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedern des ICN und nichtstaatlichen

[10] Siehe Arbeitsunterlage: Alemani, E. et al. (2013), „New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries“, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1104, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en.

[11] OECD 2014, http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf.

Beratungsstellen (mehr als 130 Mitglieder weltweit) und die Entwicklung und Verbreitung bewährter Vorgehensweisen zu ermöglichen, mit denen die Effektivität der Agenturen sichergestellt wird.[12]

81. Zweiter Gedankenstrich – Die Kommission weist darauf hin, dass die Modellsimulationen, mit denen die Auswirkungen der Fusionseingriffe und Kartellverbote der Kommission im Zeitraum 2012-2018 bewertet wurden, im Jahr 2020 veröffentlicht wurden. Diese Modellsimulationen berücksichtigen nicht nur die makroökonomischen Auswirkungen auf das BIP-Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen, sondern auch die Ausstrahlungseffekte von Preissenkungen im Zusammenhang mit wettbewerbspolitischen Interventionen von einem Sektor auf einen anderen. Zwei Drittel der gesamten Ausstrahlungseffekte waren auf fünf Wirtschaftszweige (Kraftfahrzeuge, Finanzen, Telekommunikation, Grundmetalle und Elektronik) zurückzuführen.[13]

82. Die Kommission weist darauf hin, dass die OECD ihren Mitgliedern den von ihr entwickelten Ansatz als bewährte Methode empfiehlt und seine Anwendung durch die Wettbewerbsbehörden daher akzeptabel ist. Wie bereits angemerkt, hat die Kommission in letzter Zeit weitere Arbeiten zur abschreckenden Wirkung der Wettbewerbspolitik durchgeführt.

83. Die Kommission weist darauf hin, dass die GD Wettbewerb innerhalb des Leistungsrahmens der Kommission jährlich darüber Bericht erstattet, welche Leistungen und Ergebnisse sie mit Blick auf ihre spezifischen Ziele und ihren Beitrag zu den auf Kommissionsebene festgelegten allgemeinen Zielen, die die längerfristigen Auswirkungen auf die Gesellschaft betreffen, erreicht hat. Wenngleich es schwierig sein kann, den Beitrag der Leistungen und Ergebnisse zu den von der Kommission erzielten Auswirkungen zu bestimmen, muss diese Verbindung in der Berichterstattung zum Managementplan, zum jährlichen Tätigkeitsbericht und seit 2016 auch zum Strategieplan hergestellt werden. Dies hat die GD Wettbewerb getan.

84. Die Kommission weist darauf hin, dass die NWB an den Arbeiten beteiligt sind, die in diesem Bereich im Rahmen der OECD und des Internationalen Wettbewerbsnetzes (ICN) durchgeführt werden.

In der Arbeitsgruppe des ECN zu Interessenvertretung und Kommunikation hat die Kommission die Ergebnisse der Flash-Eurobarometer-Umfragen (2009, 2014 und 2019) vorgestellt und diskutiert, in denen die EU-Bürger über ihre Wahrnehmung von zentralen Zielen der Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsproblemen in den Mitgliedstaaten und der EU befragt wurden. Die Kommission hat mit der Arbeitsgruppe auch ihre Ergebnisse der Eurobarometer-Stakeholderbefragungen (2009 und 2014), die sie bei der Leistungsmessung verwendet hat, besprochen und diskutiert.

Zudem fand in der Arbeitsgruppe im Rahmen des Zyklus des Europäischen Semesters zur wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung auch ein Austausch über Strukturreformen auf Ebene der Mitgliedstaaten (einschließlich der Förderung des Wettbewerbs auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten und in bestimmten Wirtschaftsbereichen) statt.

Darüber hinaus hat die Kommission zusammen mit den NWB Berichte über Wettbewerbsfragen und Durchsetzungsmaßnahmen im Lebensmittel- und Arzneimittelbereich erstellt und veröffentlicht, in denen sowohl die Ebene der EU als auch die der Mitgliedstaaten berücksichtigt wird.

85. Bewertungen sind ein wesentlicher Bestandteil des Entscheidungsprozesses der Kommission bei politischen und legislativen Initiativen (Agenda für bessere Rechtsetzung). Wichtige Vorschläge für umfassendere Überarbeitungen von Rechtsvorschriften/Leitlinien sollten sich auf eine Bewertung des

---

[12] Der jüngste Bericht über die Effektivität der Agentur wurde 2019 veröffentlicht: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf.

[13] Siehe Ilzkovitz et al. (2020), „The macroeconomic and sectoral impact of competition policy“, Kapitel 13 in: Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience, Wolters Kluwer.

bereits bestehenden politischen Rahmens stützen. Die Bewertungen zur Überprüfung der politischen Rahmenbedingungen nach den Grundsätzen für bessere Rechtsetzung werden durch die Ex-post-Analyse einzelner Durchsetzungsentscheidungen ergänzt.

Die Kommission hat auch Ex-post-Überprüfungen ihrer Durchsetzungsmaßnahmen durchgeführt, stellt jedoch fest, dass eine regelmäßige Ex-post-Analyse der wettbewerbspolitischen Interventionen in bestimmten Sektoren oder zu bestimmten Entscheidungen weitere Investitionen und gezieltere Ressourcen erfordert, die derzeit in der GD Wettbewerb nicht zur Verfügung stehen.

86. Die Kommission räumt ein, dass sie hauptsächlich aus Mangel an Ressourcen keine systematischen oder regelmäßigen Ex-post-Bewertungen durchführt.

Aber *wenn* politische Instrumente einer Überprüfung unterzogen werden, wendet die Kommission den Bewertungsrahmen entsprechend ihrem Ansatz für bessere Rechtsetzung an.

Darüber hinaus bewertete sie eine Reihe von Interventionen in Fusions- und Kartellfällen in gezielt ausgewählten Wirtschaftsbereichen wie Energie und Telekommunikation. Diese Wirtschaftszweige wurden im Arbeitsprogramm der Kommission als Prioritäten festgelegt. Obwohl sich diese Bewertungen nicht unbedingt auf eine repräsentative Stichprobe von Fällen stützten, konnten einige Lehren für die künftige Durchsetzung gezogen werden.

Die Kommission führte eine Reihe von Ex-post-Bewertungen durch: (1) zwei Fusionen auf dem HDD-Markt (in der Durchführbarkeitsstudie von 2017); (2) ein Fusions- und ein Kartellfall in der Studie über den Telekommunikationsmarkt von 2017; (3) ein Fusions- und ein Kartellfall in der Studie über den Energiemarkt von 2016; und (4) zwei Fusionen in der Studie über den Telekommunikationsmarkt von 2015.

Die Kommission legte in ihrer Berichterstattung den Schwerpunkt eher auf Aktivitäten und weniger auf Auswirkungen

88. Angesichts der großen Zahl der jährlichen Kommissionsentscheidungen können in diesen Berichten nicht alle fallbezogenen Informationen vollständig wiedergegeben werden. Transparenz ist jedoch auch gegeben, wenn die Kommission in Pressemitteilungen über die Einleitung oder den Abschluss von Verfahren im Rahmen einer Untersuchung informiert. Wenn wesentliche Bedenken der Kommission den Preis oder die Qualität von Produkten oder Dienstleistungen betrafen, werden diese im Allgemeinen erwähnt und Hinweise auf weitere Einzelheiten der Entscheidung in den Fußnoten aufgenommen.

Eine umfassendere Berichterstattung über die Auswirkungen der Kommissionsentscheidungen kann nur durch mehr Ex-post-Bewertungen einzelner Durchsetzungsentscheidungen erreicht werden, die einige Jahre nach der Kommissionsentscheidung erfolgen können und daher für diese beiden Jahresberichte weniger geeignet sind, sondern eher eine Orientierungshilfe für die künftige Durchsetzung bieten.

89. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit innerhalb des ECN Gegenstand sowohl des jährlichen Tätigkeitsberichts als auch des jährlichen Kontrollberichts ist.

Dennoch kann die Kommission die Frage der Erfassung bewährter Verfahren für die Berichterstattung und Leistungsfähigkeit des ECN bei der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts innerhalb des ECN zur Diskussion stellen. Sie weist jedoch darauf hin, dass die NWB über ihre Tätigkeiten und Leistungen nach eigenem Ermessen berichten und die Kommission in dieser Angelegenheit weder über Zuständigkeiten noch Entscheidungsbefugnisse verfügt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

91. Die Kommission nimmt die Schlussfolgerung des Hofes zur Kenntnis und erklärt sich bereit, ihre bereits gut entwickelte Fähigkeit zur Aufdeckung von Verstößen kontinuierlich weiter auszubauen. Gleichzeitig sind, wie der Hof betont, bestimmte Arten der Überwachung sehr ressourcenintensiv und können nur verbessert werden, wenn die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission betont, dass sie sich mit den Herausforderungen von Aspekten wie den digitalen Märkten aktiv befasst und derzeit umfangreiche Evaluierungen und Überprüfungen[14] durchführt, um sicherzustellen, dass ihre Instrumente für den vorgesehenen Zweck geeignet sind, wobei aber viele dieser Prozesse (Gesetzgebung, IT usw.) eine bestimmte zwingende Vorlaufzeit haben. Die GD Wettbewerb soll in ihrem Jahresbericht auf die wichtigsten politischen Entwicklungen und die wichtigsten Erfolge (Outputs und Ergebnisse) eingehen. Die Kommission weist darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Annahme jeder größeren Intervention der Kommission im Bereich des Kartellrechts und der Fusionskontrolle die Auswirkungen der Intervention auf die EU-Bürger in der Pressemitteilung erläutert werden. Die Kommission hat geschätzte Verbrauchereinsparungen als Ergebnisindikatoren in ihren jährlichen Tätigkeitsbericht aufgenommen.

92. Die Kommission weist darauf hin, dass von Amts wegen eingeleitete Untersuchungen die klare Mehrheit aller nicht kartellrechtlichen Antitrust-Entscheidungen ausmachen. Die jährliche Zahl der von Amts wegen neu eingeleiteten Fälle unterliegt beträchtlichen Schwankungen und muss im Verhältnis sowohl zu bereits laufenden Fällen gesehen werden als auch zur Zahl neuer Beschwerden, denen nachgegangen wird.

93. Andere Wettbewerbsbehörden weltweit beobachten ebenfalls einen Rückgang der Anträge auf Kronzeugenbehandlung.

94. Die Kommission wendet ein ausführliches Verfahren zur Prioritätensetzung an, bei dem mehrere Kriterien gegeneinander abgewogen werden. Diese Kriterien eignen sich nicht für eine mathematische Abwägung, da sie auch Aspekte wie den Präzedenzwert und die Frage enthalten, ob das Wettbewerbsrecht die wirksamste Antwort bietet, und wenn ja, ob diese Antwort auf EU- oder nationaler Ebene zu suchen ist.

Empfehlung 1 – Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Verstößen

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an.

Der erste Teil der Empfehlung wird angenommen, wobei die Kommission darauf hinweist, dass in Informations- und Verarbeitungskapazitäten für ein proaktives Tätigwerden von Amts wegen nur dann weitergehend investiert werden kann, wenn ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.

Den zweiten Teil der Empfehlung nimmt die Kommission nicht an. Sie ist der Auffassung, dass ihre Methodik zur Prioritätensetzung im Kartellrecht, die die Überprüfung einer Reihe wesentlicher Kriterien einschließt, gut ausgewogen ist, sodass potenziellen Verstößen mit erheblichen

[14] Dazu gehören u. a. die Bekanntmachung der Kommission über die Marktabgrenzung in Kartell- und Fusionsfällen für verschiedene Wirtschaftszweige; die vertikale Gruppenfreistellungsverordnung der Kommission und die begleitenden vertikalen Leitlinien, die horizontalen Gruppenfreistellungsverordnungen der Kommission für Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung und für Spezialisierungsvereinbarungen (zusammen „Horizontal-GVO“) und die begleitenden horizontalen Leitlinien; die Gruppenfreistellungsverordnung der Kommission für den Kraftfahrzeugsektor, das neue Wettbewerbsinstrument, eine Bewertung verfahrenstechnischer und die Zuständigkeit betreffender Aspekte der EU-Fusionskontrolle sowie das Weißbuch zu Subventionen aus Drittstaaten.

Auswirkungen auf den Binnenmarkt Priorität eingeräumt wird. Sie ist auch der Ansicht, dass es nicht angemessen ist, eine numerische Abwägung in die Methodik der Prioritätensetzung aufzunehmen.

95. Im Hinblick auf den Spielraum für eine weitere Straffung weist die Kommission darauf hin, dass derzeit eine Evaluierung zu ausgewählten Aspekten der Fusionskontrollverordnung im Gange ist. Die Ergebnisse dieser Evaluierung werden für Anfang 2021 erwartet.

Hinsichtlich der Genauigkeit der vorgelegten Informationen stellt die Kommission fest, dass sie sich auf verschiedene Daten- und Informationsquellen stützt. Die Kommission prüfte im Jahr 2018 die Möglichkeit, Gebühren für die Anmeldung einzuführen. Da dies keine vielversprechende Quelle für bedeutende finanzielle Mittel zu sein schien, entschied sich die Kommission stattdessen für das Wettbewerbsprogramm innerhalb des Binnenmarktprogramms im Kontext des mehrjährigen Finanzrahmens für 2021-2027.

96. Die Kommission führt derzeit zu ausgewählten Aspekten der EU-Fusionskontrolle, darunter unter anderem die Wirksamkeit umsatzbasierter Schwellenwerte zur Erfassung aller relevanten Transaktionen nach Maßgabe der EU-Fusionskontrollverordnung, eine Evaluierung durch.

97. Die Kommission weist darauf hin, dass Qualität, Relevanz und Schnelligkeit der Untersuchungen wichtige Parameter bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sind. Die Ermittlungen sollten zügig durchgeführt werden, müssen aber auch gründlich sein und das Recht auf Verteidigung uneingeschränkt wahren. Während die Kommission ständig bemüht ist, die Verfahren effizienter zu gestalten (z. B. durch die neue Praxis der Zusammenarbeit), werden die Untersuchungen gleichzeitig immer komplexer. Die EU-Gerichte stellen an die Kommission im Hinblick auf Inhalte und Verfahren sehr hohe Anforderungen.

98. Wie in ihrer Antwort auf Ziffer 62 ausführlicher erläutert wird, ist die Kommission gerade dabei, eine Reihe unterschiedlicher Rechtsvorschriften, Bekanntmachungen und Leitlinien zu überprüfen. Die Überprüfungen werden nach den Grundsätzen der Kommission für bessere Rechtsetzung durchgeführt, und ein Zeitplan der Verfahrensschritte wird auf der Website der GD COMP veröffentlicht. Am 2. Juni 2020 leitete sie auch eine Folgenabschätzung für ein mögliches neues Wettbewerbsinstrument ein, das auf bestimmte strukturelle Risiken für den Wettbewerb abzielt, die ein frühzeitiges Eingreifen erfordern könnten.[15]

99. Die Methode der Kommission zur Verhängung von Geldbußen zielt im Wesentlichen darauf ab, Verstöße zu ahnden und durch ihre abschreckende Wirkung künftige Verstöße zu verhindern. Die Kommission hat bereits eine Überprüfung alternativer Ansätze durchgeführt, um die abschreckende Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen zur Kartell- und Fusionskontrolle zu bewerten.

Empfehlung 2 – Wirksamere Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2a teilweise an.

Die Kommission erklärt sich bereit, mögliche Wege zur Optimierung der Fusionsverfahren und des Fallmanagements zu prüfen, kann jedoch dem Ergebnis ihrer laufenden Evaluierung ausgewählter Aspekte der EU-Fusionskontrolle nicht vorgreifen. Den zweiten Teil der Empfehlung zu den Gebühren für die Anmeldung von Fusionen nimmt die Kommission nicht an.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2b an.

Die Kommission wird die bereits eingeleiteten Überprüfungen einer Reihe von Rechtsvorschriften, Leitlinien und Bekanntmachungen fortsetzen und dabei die Schritte des Zeitplans einhalten, auf den

[15] Siehe Pressemitteilung unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_977.

sie in ihrer Antwort auf die Ziffern 62 und 98 verwiesen hat. Sie wird auch weiterhin den Bedarf an weiteren Überprüfungen ermitteln.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2c an.

Empfehlung 3 – Bessere Nutzung des Potenzials des Europäischen Wettbewerbsnetzes

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 an.

Die Kommission betont jedoch, dass mehrere NWB noch nicht befugt sind, bei den Fällen Prioritäten zu setzen, da sie das Legalitätsprinzip befolgen müssen. Diese Befugnis wird jedoch durch die Richtlinie (EU) 2019/1 erteilt.

Die Kommission weist darauf hin, dass in Fällen, in denen der geografische Markt national ist, eine Untersuchung durch die Kommission nicht zwangsläufig die effizienteste Lösung ist.

101. Wie andere Wettbewerbsbehörden stellt die Kommission in ihrer Berichterstattung neben ihren fast täglichen Pressemitteilungen über wichtige Durchsetzungsmaßnahmen auch öffentlich ausgegebene Informationen bereit, unter anderem über Entscheidungen, Geldbußen, Mitteilungen von Beschwerdepunkten und die Einleitung von Verfahren. Dies ist wichtig, da Durchsetzungsmaßnahmen und -aktionen, einschließlich Geldbußen, eine abschreckende Wirkung auf das Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer haben. Die GD Wettbewerb legt keine quantitativen Ziele für ihre Durchsetzungsmaßnahmen fest, da im Rahmen der Durchsetzung per Definition auf Marktsituationen reagiert wird und keine Fallzahlen oder Entscheidungen vorausgeplant werden können.

Empfehlung 4 – Verbesserung der Leistungsberichterstattung

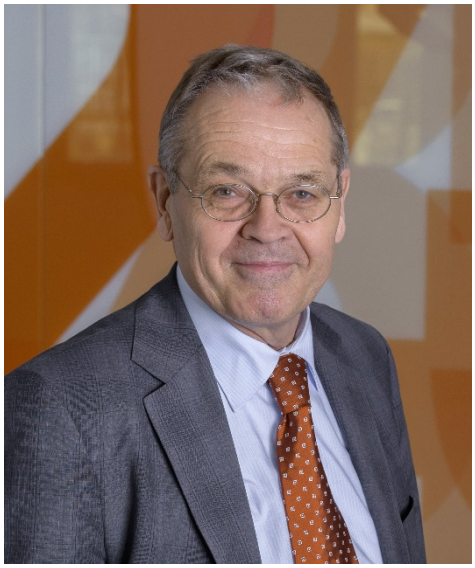
Die Kommission nimmt die Empfehlung 4a an.

Die Kommission stellt fest, dass zusätzliche Ressourcen von entscheidender Bedeutung sind, wenn Ex-post-Bewertungen von Durchsetzungsentscheidungen regelmäßiger durchgeführt werden sollen. Daher würde die Umsetzung der Empfehlung von der Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen abhängen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4b nicht an.

Die Kommission weist darauf hin, dass die OECD seit 1998 in verschiedenen Rechtssystemen (einschließlich der Europäischen Union) eingehende Überprüfungen im Bereich des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik durchgeführt hat. Die OECD ist in einer guten Position, um solche Peer Reviews auch künftig durchzuführen, da sie unabhängig ist und über das notwendige Fachwissen verfügt. Die Kommission ist nicht befugt, die NWB zu solchen Peer Reviews zu verpflichten. Sie weist jedoch darauf hin, dass sich die NWB an der Arbeit der ICN-Arbeitsgruppe zur Effektivität der Wettbewerbsbehörden (AEWG) beteiligen.

Prüfungsteam



Alex Brenninkmeijer (Mitglied des EuRH)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in Verbindung mit spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von Prüfungskammer IV – mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" – unter Vorsitz von Herrn Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes, erstellt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes. Herr Brenninkmeijer wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Raphael Debets und der Attachée Di Hai sowie von der Leitenden Managerin Marion Colonerus.

Aufgabenleiter war Sven Kölling. Zum Prüfungsteam gehörten Agnieszka Plebanowicz, Aleksandar Latinov und Giorgos Tsikkos. Richard Moore leistete sprachliche Unterstützung.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	24.4.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	17.6.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	6.10.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	26.10.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

Abbildung 10: © OECD (2016), "Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies" enforcement decisions", http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf.
Diese Übersetzung wurde nicht von der OECD erstellt und sollte nicht als offizielle Übersetzung der OECD betrachtet werden. Die OECD haftet weder für den Inhalt dieser Übersetzung noch für darin enthaltene Fehler.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-5392-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/14486	QJ-AB-20-022-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-5361-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/132925	QJ-AB-20-022-DE-Q

In ihren Kartellrechtsverfahren setzt die Kommission gemeinsam mit den nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) die EU-Wettbewerbsregeln durch. Die Kommission ist auch zuständig für die Kontrolle der Fusionen von Unternehmen, die für den EU-Binnenmarkt von Bedeutung sind.

Im Zuge dieser Prüfung untersuchte der Hof, wie wirksam die Kommission im Hinblick auf Fusionen und Kartelle Verstöße gegen die EU-Wettbewerbsregeln aufdeckte und diese Regeln durchsetzte und wie sie mit den NWB zusammengearbeitet hatte. Außerdem untersuchte der Hof, wie die Kommission ihre eigene Leistung bewertete und darüber Bericht erstattete.

Er stellte fest, dass die Kommission in ihren Entscheidungen wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen hat. Aufgrund der begrenzten Ressourcen waren die Kapazitäten zur Überwachung der Märkte und zur Aufdeckung von Kartellrechtsfällen durch die Kommission jedoch begrenzt. Bedingt durch die wachsenden Datenmengen, die verarbeitet werden müssen, und das Entstehen digitaler Märkte hat die Komplexität der Untersuchungen zugenommen, und bislang sind noch nicht alle Herausforderungen angegangen worden. Die Zusammenarbeit mit den NWB war gut, jedoch könnten einige Aspekte durch eine bessere Koordinierung verbessert werden. Ferner muss die Art und Weise, wie die Kommission die Leistung ihrer Aktivitäten bewertet und darüber berichtet, verbessert werden.

Der Hof spricht Empfehlungen aus, die der Kommission dabei helfen sollen, ihre Kapazität zur Aufdeckung von Verstößen gegen die Wettbewerbsregeln und zur Durchsetzung dieser Regeln zu verbessern, enger mit den NWB zusammenzuarbeiten und die Leistungsberichterstattung zu verbessern.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors