

Wettbewerbsrecht und Verbände – kein Widerspruch



Bild: Fotolia 18996059 Jonathan Stutz

Verbände nehmen in Wirtschaft und Gesellschaft viele wichtige Funktionen wahr. Sie bündeln Interessen und Forderungen bestimmter Wirtschaftszweige und bringen diese in den politischen Prozess ein. Diese kollektive Interessenwahrnehmung entlastet das politische System von einer Vielzahl von Einzelbegehren und ermöglicht es der Politik, auf vorhandenes Fachwissen zurückzugreifen.

AUTORIN



Eva-Maria Schulze

ist Vorsitzende der
5. Beschlussabteilung im
Bundeskartellamt in Bonn

In Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt heißt das: Es existieren im täglichen Ablauf viele positive Berührungspunkte mit Verbänden: Verbandsstatistiken sind oft der erste Anhaltspunkt, um Angaben zum Marktvolumen und zu Wettbewerbern in Anmeldungen von Zusammenschlussvorhaben auf Plausibilität zu überprüfen. Verbände treten als Sprachrohr ihrer Mitglieder auf, da es einzelnen betroffenen Unternehmen an Mut oder Möglichkeiten fehlt, als Beschwerdeführer öffentlich in Erscheinung zu treten. Andererseits dienen Verbände für das Bundeskartellamt als Multiplikator von Informationen, weil das Amt mit seinen Botschaften nicht jeden einzelnen Marktteilnehmer erreicht. Verbände leisten mit ihrer Marktkenntnis wichtige Unterstützung in Gerichtsverfahren und ihm Rahmen der Diskussion von Gesetzesvorhaben.

VERBÄNDE UND KARTELLRECHT

Gleichermaßen relevant wie aktuell ist für Verbände insbesondere die Frage nach den Grenzen des zulässigen Informationsaustauschs zwischen Mitgliedsfirmen und Partnern. Einerseits ist zulässiger Informationsaustausch Grundlage für eine erfolgreiche Verbandsarbeit, andererseits darf der Informationsaustausch keine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken!

Nicht alles, was dem Verband oder seinen Mitgliedern nützlich erscheint, ist auch kartellrechtlich unproblematisch. Ein Konflikt mit dem Kartellrecht ergibt sich zum Beispiel dann, wenn in Verbandssitzungen Preis- oder Mengenabsprachen zwischen Wettbewerbern vereinbart werden. Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskartellamt im Jahre 2014 Bußgelder im sogenannten „Tapetenkartell“ verhängt. In diesem Fall wurden Preiserhöhungen bei Vorstandssitzungen des



© Europäische Union, 1995 – 2018



© Bundeskartellamt

Verbands der Deutschen Tapetenindustrie beschlossen und der Verband hatte die Umsetzung der Preiserhöhung durch die Mitgliedsunternehmen nachfolgend unterstützt. Die Entscheidung des Bundeskartellamts ist im Jahre 2017 gerichtlich bestätigt worden.

Auch falls nicht die kompletten Verkaufspreise, wohl aber wesentliche Preisbestandteile von der Kartellvereinbarung betroffen sind, ist das kartellrechtlich problematisch. So hat das Bundeskartellamt im Jahre 2008 eine Geldbuße gegen Mitglieder des „Tondachziegelkartells“ verhängt, weil diese die Höhe des Energiekostenzuschlags in ihren Verbandstreffen vereinbart hatten. Auch diese Entscheidung ist gerichtlich bestätigt worden.

Dienstleistungen, die ein Verband für seine Mitglieder oder Dritte erbringt, wie zum Beispiel die Erstellung von Statistiken, haben kartellrechtlichen Vorgaben zu entsprechen: So müssen entsprechende Mitteilungen und Veröffentlichungen unter anderem hinreichend aggregiert sein, um nicht als kartellrechtswidriges Marktinformationssystem eingestuft zu werden. In welchen Fällen derartige Statistiken rechtlich problematisch sind, hängt stark vom Einzelfall und den jeweiligen Rahmenbedingungen der betroffenen Branche ab. Grundsätzlich sind Statistiken umso unproblematischer, je stärker sie aggregiert sind. Historische Daten sind unproblematischer als aktuelle Marktdaten oder Prognosen. Einmalige Statistiken sind unproblematischer als fortlaufende. Auch dürfen Veröffentlichungen von wirtschaftlichen Kennzahlen durch Verbände nicht als Signal für ein bestimmtes, von den Mitgliedsunternehmen vorher vereinbartes zukünftiges Marktverhalten genutzt werden.

HANDLUNGSOPTIONEN

Verbände können sich organisatorisch und inhaltlich so aufstellen, dass das Risiko eines Konflikts mit dem Kartellrecht minimiert wird. Damit dies in der Praxis auch gelingt, ist es wichtig, dass die dazu getroffenen Maßnahmen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern den vorbehaltlosen Rückhalt der Mitgliedsunternehmen und der Verbandsmitarbeiter haben und von ihnen schriftlich durch Unterschrift bestätigt sind.

Organisatorisch kann ein Verband sich auf seine Kernfunktionen beschränken. Die Empfehlung lautet, dass er dafür Sorge tragen sollte, dass kartellrechtliche Risiken frühzeitig identifiziert und sachgerecht adressiert werden. Der Verband sollte daher sensible Daten, die er für die politische Interessenvertretung benötigt, vor dem Zugriff seiner Mitglieder technisch schützen. Soweit eine Personenidentität zwischen Verbandsmitarbeitern und Unternehmensmitarbeitern vermieden werden kann, ist dies eine weitere strukturelle Maßnahme zum Schutz von sensiblen Unternehmensdaten.

Diskussionen, die sich auf Preise, Gebiete oder Kunden beziehen, sind immer kartellrechtlich kritisch und bedürfen einer sorgfältigen kartellrechtlichen Bewertung. Dies gilt auch in Bezug auf Preisbestandteile, wie zum Beispiel Schrott- oder Legierungszuschläge. Derartige Zuschläge dürfen zwar individuell zwischen Verarbeitern und ihren Abnehmern vereinbart werden, es dürfen jedoch weder die Art der Berechnung, noch Art, Zeitpunkt und Umfang der In-Rechnung-Stellung zwischen Wettbewerbern vereinbart werden. Dies gilt selbst dann, wenn bestimmte Verhaltensweisen in der Vergangenheit so praktiziert wurden, weil sie beispielsweise unter dem EGKS-Regime, das heißt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, zeitweilig kartellrechtlich nicht zu beanstanden waren oder wenn sie von der Politik eingefordert werden.

Ob Dienstleistungen von Verbänden (zum Beispiel Statistiken) kartellrechtswidrig oder kartellrechtskonform sind, hängt manchmal von der Konstellation, beispielsweise der Zusammensetzung eines Arbeitskreises oder der Ausgangssituation, ab und ist nicht immer eindeutig. Das Bundeskartellamt steht in einem solchen Fall für Gespräche zur Verfügung. Diese sollen die kartellrechtliche Selbsteinschätzung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer ergänzen, nicht ersetzen.

Das Bundeskartellamt fordert grundsätzlich weder den Austritt aus Verbänden noch die Einstellung der Mitarbeit in Verbandsgremien – nicht als strafmilderndes „Nachtatverhalten“ und auch nicht als vorbeugende Compliance-Maßnahme. Es fordert grundsätzlich auch nicht die Absage oder Nichtteilnahme an Branchen- oder Fachveranstaltungen, auch wenn dort selbstverständlich Wettbewerber präsent sind. Erst recht fordert das Bundeskartellamt grundsätzlich nicht die Auflösung von Verbänden.

AUSBLICK

Verbände spielen für den demokratischen Willensbildungsprozess eine entscheidende Bedeutung. Das Bundeskartellamt fordert daher grundsätzlich weder einen Austritt von Unternehmen aus einem Verband noch eine Nichtteilnahme an Branchentagungen oder Fachveranstaltungen. Es fordert jedoch von Verbänden und deren Mitgliedern im Rahmen der Verbandsarbeit die Vorschriften des Kartellrechts einzuhalten.

In den mittlerweile 60 Jahren seines Bestehens ist das Verhältnis des Bundeskartellamts zu Verbänden von einem stetigen „Auf und Ab“ geprägt gewesen. Seit geraumer Zeit befinden wir uns offenbar in einer angespannten Phase, die zu entsprechender Verunsicherung von Mitgliedsunternehmen und Verbänden auch in der stahlverarbeitenden Industrie geführt hat. Gerade deshalb ist es derzeit besonders wichtig, dass die Verbände im Dialog mit dem Bundeskartellamt bleiben, damit sie sich wieder mit voller Kraft um ihre Kernaufgaben kümmern können, unterstützt durch ihre Mitglieder, ohne die eine effiziente Interessensvertretung der Wirtschaftsbranche und deutscher Wirtschaftsinteressen nicht möglich ist.

Wenn Verbandstagungen abgesagt werden, weil Wettbewerber daran teilnehmen, wenn Fachtagungen abgesagt werden, weil Wettbewerber daran teilnehmen, wenn Verbandsarbeit eingestellt wird, weil Wettbewerber daran teilnehmen – spätestens dann ist die Zeit für einen Dialog mit dem Bundeskartellamt gekommen. Das Bundeskartellamt steht für einen solchen Dialog bereit.

Gegen den Generalverdacht!

„Finger weg vom Verband!“ – das scheint bei manchem Rechtsanwalt die plumpe und einfache Empfehlung auf eine Durchsuchung seines Mandanten durch die Beamten des Bundeskartellamts zu sein. Der dadurch kolportierte Generalverdacht gegenüber verbandlichen Aktivitäten gefährdet die Weiterentwicklung der Branche und Technologie durch vorwettbewerblichen Austausch, Forschung und Interessensvertretung und schadet damit allen Beteiligten. Er entbehrt zudem jeder sachlichen Grundlage, da es nach eigener Aussage noch nie eine solche Forderung des Kartellamts selbst oder gar eine Honorierung eines Rückzugs aus der Verbandsaktivität im Rahmen eines Verfahrens gegeben hat.



**Dipl.-Wirt.-Ing.
Tobias Hain**

ist Geschäftsführer
des Industrieverbands
Massivumformung e. V.
in Hagen

Dennoch spüren wir deutlich die Folgen solcher Empfehlungen: Absagen von Teilnahmen an Arbeitskreisen und Gremien, Rückzug aus Forschungsprojekten und sogar Verbandsaustritte spiegeln die starke Verunsicherung unserer Mitglieder wider.

Um diesen Tendenzen aktiv entgegenzuwirken, aufzuklären und jeglichem Verdacht die Grundlage zu entziehen, haben der Industrieverband Massivumformung (IMU) und die German Cold Forging Group (GCFG) seit 2016 eine Vielzahl an Mechanismen zur Sicherstellung der kartellrechtskonformen Verbandsarbeit installiert. Diese reichen von der Aufstellung und Umsetzung kartellrechtlicher Leitlinien und der entsprechenden Schulung der Verbandsmitarbeiter über die Verankerung des Bekenntnisses zur Compliance in unserer Satzung bis hin zur kartellrechtlichen Prüfung aller Abläufe und Formate durch eine spezialisierte Rechtsanwaltskanzlei mit dem Ergebnis einer Zertifizierung unserer Kartellrechtskonformität.

Zudem verfolgt der IMU intensiv die Klärung der kartellrechtlichen Voraussetzungen für die geförderten verbandlichen Forschungs- und Entwicklungsprojekte und steht seit Anfang 2018 in einem aktiven Dialog mit dem Bundeskartellamt. In diesem betont das Kartellamt zwar immer wieder die wichtige Rolle der Verbände und die Tatsache, dass es grundsätzlich keine Forderung eines Austritts aus einem Verband gibt und dies auch nicht als strafmilderndes „Nachtatverhalten“ oder als vorbeugende Compliance-Maßnahme gewertet wird - leider steht aber das wohl häufig rüde und anklagende Verhalten der Beamten in der Praxis einer kartellrechtlichen Durchsuchung dieser „grundsätzlichen Begrüßung der Verbandsarbeit“ entgegen und der Eindruck eines Generalverdachts – auch beim Bundeskartellamt – verbleibt.

IMU und GCFG haben beschlossen, den begonnenen Dialog aktiv weiterzuführen. Dabei gibt es konkrete Anregungen zur Reduzierung der Verunsicherung und Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kartellamt und der (mittelständischen) Wirtschaft:

- Erstellen einer Art „Positivliste“ des Kartellamts, die im Sinne einer übersichtlichen Checkliste den Unternehmen ermöglicht, ihren Verband einer zumindest groben Prüfung auf die grundsätzliche formale Einhaltung der kartellrechtlichen Anforderungen zu unterziehen und den Verbänden als Guideline für die eigene Aufstellung (und die Selbstveranlagung) dienen kann (zum Beispiel: „Ist kartellrechtliche Compliance in der Satzung verankert?“, „Hat der Verband kartellrechtliche Leitlinien erstellt?“, „Werden Sitzungsergebnisse protokolliert?“, „Sind die für die Sitzungsleitung Verantwortlichen kartellrechtlich geschult?“).

- Eröffnung eines Verfahrenswegs nach dem nicht jeder eventuelle Kartellverstoß sogleich im Bußgeldverfahren verfolgt werden muss. Gerade Verbände würden sicher Hinweise des Bundeskartellamts, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens ohne Bußgeldrisiko gegeben würden, dankbar annehmen und könnten so als Mittler zwischen Behörde und Mitgliedern dienen.
- Möglichkeit einer Vorabprüfung von geplanten Kooperationsansätzen, wie zum Beispiel Einkaufskooperationen oder Kapazitäten-Sharing, und Genehmigung (oder formlose „Duldung“) durch das Bundeskartellamt auf Basis einer zuvor dokumentierten Selbsteinschätzung der potenziellen Kooperationspartner.
- Detaillierte Darlegung der Haltung des Bundeskartellamts zu Preisindizes und deren Verwendung.
- Deutliche Verkürzung der Verfahrensdauern.
- Öffentliche Anerkennung des systemimmanenten vorwettbewerblichen Charakters der vom BMWi/AiF und anderen Fördergebern geförderten Industriellen Gemeinschaftsforschung durch das Kartellamt.
- Gleichwertige Verfolgung der Ausnutzung ihrer Marktstellung durch marktmächtige Kunden oder Lieferanten unserer mittelständischen Wirtschaftsunternehmen – auch ohne öffentliche Anzeige durch die Betroffenen.

Ein klares Bekenntnis, umfassende Leitlinien zur operativen Umsetzung, stringentes Veranstaltungsmanagement, selbstkritisches Monitoring und ein offener Dialog mit dem Bundeskartellamt – der IMU und die GCFG stellen sich den komplexen kartellrechtlichen Anforderungen mit dem Ziel, seinen Mitgliedern eine rechtssichere Plattform für den vorwettbewerblichen Meinungs- und Erfahrungsaustausch und die technische Zusammenarbeit zu bieten - für die weitere Entwicklung der Branche und gegen den Generalverdacht gegenüber Verbänden und die Verunsicherung der Unternehmen!