

30.06.86

Wi

Antrag

des Landes Rheinland-Pfalz

Entschlieung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes
gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

DER MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES
RHEINLAND-PFALZ

Mainz, den 23. Juni 1986

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Dr. Ernst Albrecht

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

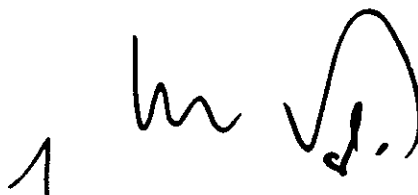
die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat beschlossen,
dem Bundesrat den in der Anlage beigefügten Antrag für
eine

Entschlieung des Bundesrates zur Änderung des
Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

zuzuleiten.

Ich bitte, gemäß § 36 Absatz 1 der Geschäftsordnung des
Bundesrates die Beratung des Entschlieungsantrages in
den Ausschüssen zu veranlassen.

Mit freundlichen Gren



Entscheidung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Der Bundesrat hält es für erforderlich, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Weise zu ergänzen, daß dem Mißbrauch von Nachfragemacht im Handel wirksamer als bisher begegnet werden kann. Er hält es insbesondere für erforderlich, baldmöglichst die Vorschriften über wettbewerbsschädliche Behinderungspraktiken so zu ändern, daß ihre Anwendung künftig in praktikabler Form erfolgen kann.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung um Überprüfung, inwieweit die Regelungen über die Untersagungsbefugnis der Kartellbehörden bei wettbewerbsschädlichen Behinderungspraktiken (§ 37 a Abs. 3 GWB) präzisiert, praxisgerecht vereinfacht und ggf. wirksamer ausgestaltet werden können.

Begründung

Die Verwendung einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe hindert eine praktikable Anwendung von § 37 a Abs. 3 GWB. Die Kartellbehörden des Bundes und der Länder haben die Norm wegen ihrer inhaltlichen Komplexität und äußerst komplizierten Ausformulierungen bisher nur in ganz wenigen Fällen herangezogen. Obwohl § 37 a Abs. 3, - erst durch die Vierte GWB-Novelle 1980 in das Gesetz eingefügt -, nach dem Willen des Gesetzgebers dazu dienen sollte, eine Schutzlücke im Bereich horizontaler Behinderungspraktiken zu schließen und der Konzentrationsentwicklung entgegenzuwirken, konnte die Bestimmung bis heute diese Aufgaben nicht erfüllen. Als objektiver Untersagungstatbestand sollte die Vorschrift die Kartellbehörden in den Stand setzen, kleinere und mittlere Unternehmen vor leistungswettbewerbswidrigen Praktiken ressourcenstarker Wettbewerber zu schützen. Da sich § 37 a Abs. 3 inzwischen für die Kartellbehörden als nicht vollziehbar erwiesen hat, ist auch eine Interpretationshilfe durch die Rechtssprechung nicht zu erwarten, weil nur verschwindend wenige Anwendungsfälle vor Gericht gelangen. Ein erhebliches Vollzugsdefizit infolge der wenig praxis-

...

gerechten Eingreifvoraussetzungen besteht vor allem bei den Landeskartellbehörden. Im übrigen stoßen Anzahl und Komplexität der im Gesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe, die zudem teilweise miteinander verschränkt sind, an die Grenze verfassungsrechtlicher Bedenken.

Die mangelnde Praktikabilität des § 37 a Abs. 3 hat bereits zu Versuchen des Handels und der Industrie geführt, durch Selbstbeschränkungsabkommen (Gemeinsame Erklärung, Berliner Vereinbarung) dem Schutzbedürfnis marktunterlegener Wettbewerber zu entsprechen. Dabei ist freilich die Rechtsfrage offen geblieben, ob und inwieweit die vom Bundeskartellamt angeregten und ausdrücklich mitgetragenen Selbstbindungsabsprachen wettbewerbspolitisch und kartellrechtlich zulässig und vertretbar sind.

Ziel einer Neufassung des § 37 a Abs. 3 GWB sollte es sein, wettbewerbswidrigen Praktiken, die seinerzeit für den Gesetzgeber Beweggrund für den Erlass der Vorschrift waren, wirksamer entgegenzutreten zu können. Es sind dies vor allem der systematische und gezielte Einsatz aggressiver Preis- und Rabattpraktiken gegenüber kleinen und mittleren Konkurrenten sowie Kopplungsgeschäfte. Im Vordergrund steht dabei die systematische Verdrängung kleiner und mittlerer Wettbewerber durch Großbetriebe des Handels infolge ständigen Verkaufs unter Einstandspreisen und -kosten. Bekanntlich gelten Niedrigpreisstrategien großer Handelsunternehmen, die nur durchführbar sind, wenn zuvor erhebliche Preis- und Konditionsvorteile gegenüber der Industrie durchgesetzt werden konnten, als eine wesentliche Ursache der Konzentration im Einzelhandel. Um einem Fortschreiten der Konzentration und deren vielfältigen nachteiligen Auswirkungen begegnen zu können, ist eine Präzisierung der kartellrechtlichen Aufgreifvoraussetzungen im Rahmen der Mißbrauchskontrolle nach § 37 a Abs. 3 GWB geboten.

Im Hinblick auf eine wirksamere Ausgestaltung dieser Vorschrift sollte erwogen werden, ihre Anwendungsvoraussetzungen u.a. mit jenen des § 26 Abs. 2 GWB, der sich als durchaus praktikabel erwiesen hat, soweit wie möglich zu harmonisieren.

16.09.86

Wi - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

EntschlieÙung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

- Antrag des Landes Rheinland-Pfalz -

Punkt der 568. Sitzung des Bundesrates am 26. September 1986

Der **federführende Wirtschaftsausschuß (Wi)** und
der **Rechtsausschuß (R)**

empfehlen dem Bundesrat, die EntschlieÙung nach Maßgabe
folgender Änderungen zu fassen:

Wi

1. Absatz 2

In Absatz 2 sind nach dem Wort

"Überprüfung"

die Worte

"und einen Bericht bis spätestens zum 31. Dezember 1987"
einzufügen.

R

2. Begründung (Absatz 1)

In der Begründung des EntschlieÙungsantrags ist der letzte
Satz in Absatz 1 zu streichen.

Begründung:

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gel-
tende Fassung des § 37 a Abs. 3 GWB bestehen
nicht. Die insoweit mißverständliche Begründung
sollte infolgedessen gestrichen werden.

318/86

R 3. Begründung (Absatz 2 Satz 2)

In der Begründung des Entschließungsantrags sind in Absatz 2 Satz 2

das Wort "Rechtsfrage"

durch das Wort "Frage"

zu ersetzen und

die Worte "und kartellrechtlich zulässig und"

zu streichen.

Begründung:

Auf eine Argumentation mit einer offenen Rechtsfrage sollte verzichtet werden.

25.09.86

Antrag

des Landes Hessen

zur

EntschlieÙung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbs- beschränkungen (GWB)

- Antrag des Landes Rheinland-Pfalz -
- Punkt 10 der 568. Sitzung des Bundesrates am 26. September 1986 -

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Antrag des Landes Rheinland-Pfalz wird wie folgt gefaÙt:

"EntschlieÙung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbs- beschränkungen (GWB)

Der Bundesrat hält es für erforderlich zu prüfen, wie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ergänzt werden kann, um der Entstehung und dem Mißbrauch von Nachfragemacht im Handel wirksamer als bisher begegnen zu können.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung unter Würdigung der im 6. Hauptgutachten der Monopolkommission enthaltenen Argumente insbesondere um Überprüfung, wie die Instrumente des GWB präzisiert und praktikabler ausgestaltet werden können, um leistungsfremden Behinderungspraktiken marktstarker und marktbeherrschender Unternehmen auch im Horizontalverhältnis begegnen zu können.

Begründung:

Mit der erst durch die Vierte GWB-Novelle von 1980 in das GWB eingefügten Vorschrift des § 37 a Abs. 3 sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung - § 22 Abs. 4 und § 26 Abs. 2- gegen die

horizontale Behinderung von Wettbewerbern vorgehen zu können. Als objektiver Untersagungstatbestand sollte die Vorschrift die Kartellbehörden in die Lage versetzen, kleinere und mittlere Unternehmen vor leistungswettbewerbswidrigen Praktiken durch ihre marktstärkeren Wettbewerber zu schützen.

Die Bestimmung konnte allerdings diese Aufgabe nicht erfüllen, denn sie hat sich als wenig effektiv und praxisfremd und daher als nicht vollziehbar erwiesen. Eine übermäßige Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe behindert eine praktikable Anwendung, den Landeskartellbehörden fehlen praxisorientierte Eingreifvoraussetzungen.

Seit 1980 wurde lediglich in einem Fall von einer Landeskartellbehörde eine auf die Vorschrift des § 37 a Abs. 3 GWB gestützte Verfügung erlassen.

Die mangelnde Praktikabilität des § 37 a Abs. 3 GWB hat dazu geführt, daß die Spitzenverbände von Industrie und Handel zwischenzeitlich mit der Berliner Vereinbarung ein Selbstbeschränkungsabkommen abgeschlossen haben, um dem berechtigten Schutzbedürfnis marktunterlegener Wettbewerber Rechnung zu tragen. Die Anfang 1986 eingerichtete gemeinsame Schlichtungsstelle aller Industrie- und Handelsverbände zur Sicherung des Leistungswettbewerbs soll insbesondere die unter § 37 a Abs. 3 fallenden Konflikte behandeln. Aus diesem Grund ruhen alle vom Bundeskartellamt eingeleiteten Verfahren nach § 37 a Abs. 3 GWB. Dieser Weg der Problembewältigung ist jedoch auf harte Kritik gestoßen.

Deshalb ist es unerlässlich, ausreichende gesetzliche Regelungen zu schaffen. In einem ersten Schritt sollte versucht werden, die Mängel des § 37 a Abs. 3 GWB zu beseitigen. Sollte sich nach eingehender Prüfung jedoch herausstellen, daß eine praktikablere Vorschrift nicht zu formulieren ist, die eine eigene Existenzberechtigung neben § 26 Abs. 2 GWB hat und eine Problemlösung erwarten läßt, müßte auch daran gedacht werden, die Vorschrift des § 37 a Abs. 3 GWB zu streichen. Daneben wären auch branchenspezifische Lösungen im Bereich der Strukturkontrolle für den Handel denkbar.

Bundesrat

1-3

Drucksache

318/86

(Beschluß)

26.09.86

Beschluß

des Bundesrates

zur

Entschlieung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Der Bundesrat hat in seiner 568. Sitzung am 26. September 1986
/ die aus der Anlage ersichtliche Entschlieung gefat.

AnlageEntschießung des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Der Bundesrat hält es für erforderlich, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Weise zu ergänzen, daß dem Mißbrauch von Nachfragemacht im Handel wirksamer als bisher begegnet werden kann. Er hält es insbesondere für erforderlich, baldmöglichst die Vorschriften über wettbewerbsschädliche Behinderungspraktiken so zu ändern, daß ihre Anwendung künftig in praktikabler Form erfolgen kann.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung um Überprüfung und einen Bericht bis spätestens zum 31. Dezember 1987, inwieweit die Regelungen über die Untersagungsbefugnis der Kartellbehörden bei wettbewerbsschädlichen Behinderungspraktiken (§ 37 a Abs. 3 GWB) präzisiert, praxisgerecht vereinfacht und ggf. wirksamer ausgestaltet werden können.

Begründung

Die Verwendung einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe hindert eine praktikable Anwendung von § 37 a Abs. 3 GWB. Die Kartellbehörden des Bundes und der Länder haben die Norm wegen ihrer inhaltlichen Komplexität und äußerst komplizierten Ausformulierungen bisher nur in ganz wenigen Fällen herangezogen. Obwohl § 37 a Abs. 3, - erst durch die Vierte GWB-Novelle 1980 in das Gesetz eingefügt -, nach dem Willen des Gesetzgebers dazu dienen sollte, eine Schutzlücke im Bereich horizontaler Behinderungspraktiken zu schließen und der Konzentrationsentwicklung entgegenzuwirken, konnte die Bestimmung bis heute diese Aufgaben nicht erfüllen. Als objektiver Untersagungstatbestand sollte die Vorschrift die Kartellbehörden in den Stand setzen, kleinere und mittlere Unternehmen vor leistungswettbewerbswidrigen Praktiken ressourcenstarker Wettbewerber zu schützen. Da sich § 37 a Abs. 3 inzwischen für die Kartellbehörden als nicht vollziehbar erwiesen hat, ist auch eine Interpretationshilfe durch die Rechtssprechung nicht zu erwarten, weil nur verschwindend wenige Anwendungsfälle vor Gericht gelangen. Ein erhebliches Vollzugsdefizit infolge der wenig praxis-

gerechten Eingreifvoraussetzungen besteht vor allem bei den Landeskartellbehörden.

Die mangelnde Praktikabilität des § 37 a Abs. 3 hat bereits zu Versuchen des Handels und der Industrie geführt, durch Selbstbeschränkungsabkommen (Gemeinsame Erklärung, Berliner Vereinbarung) dem Schutzbedürfnis marktunterlegener Wettbewerber zu entsprechen. Dabei ist freilich die Frage offen geblieben, ob und inwieweit die vom Bundeskartellamt angeregten und ausdrücklich mitgetragenen Selbstbindungsabsprachen wettbewerbspolitisch vertretbar sind.

Ziel einer Neufassung des § 37 a Abs. 3 GWB sollte es sein, wettbewerbswidrigen Praktiken, die seinerzeit für den Gesetzgeber Beweggrund für den Erlass der Vorschrift waren, wirksamer entgegenzutreten zu können. Es sind dies vor allem der systematische und gezielte Einsatz aggressiver Preis- und Rabattpraktiken gegenüber kleinen und mittleren Konkurrenten sowie Kopplungsgeschäfte. Im Vordergrund steht dabei die systematische Verdrängung kleiner und mittlerer Wettbewerber durch Großbetriebe des Handels infolge ständigen Verkaufs unter Einstandspreisen und -kosten. Bekanntlich gelten Niedrigpreisstrategien großer Handelsunternehmen, die nur durchführbar sind, wenn zuvor erhebliche Preis- und Konditionsvorteile gegenüber der Industrie durchgesetzt werden konnten, als eine wesentliche Ursache der Konzentration im Einzelhandel. Um einem Fortschreiten der Konzentration und deren vielfältigen nachteiligen Auswirkungen begegnen zu können, ist eine Präzisierung der kartellrechtlichen Aufgreifvoraussetzungen im Rahmen der Mißbrauchskontrolle nach § 37 a Abs. 3 GWB geboten.

Im Hinblick auf eine wirksamere Ausgestaltung dieser Vorschrift sollte erwogen werden, ihre Anwendungsvoraussetzungen u.a. mit jenen des § 26 Abs. 2 GWB, der sich als durchaus praktikabel erwiesen hat, soweit wie möglich zu harmonisieren.