

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Waigel, Dr. Warnke, Dr. Unland, Kittelmann, Echternach, Dr. Schwörer, Helmrich, Dr. Freiherr Spies von Büllsheim, Müller (Wadern), Hauser (Krefeld), Wissmann, Dr. Schwarz-Schilling, Kraus und der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 9/424 –

Exportkartelle

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft hat mit Schreiben vom 2. Juni 1981 im Namen der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

1. Wieviel Exportkartelle nach § 6 Abs. 1 und 2 GWB sind derzeit rechtswirksam, und wieviel Anträge wurden bislang abgelehnt bzw. zurückgezogen?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Stand Mai 1981) sind nach den dem Bundeskartellamt vorliegenden Angaben 53 Exportkartelle nach § 6 Abs. 1 und drei Exportkartelle nach § 6 Abs. 2 GWB rechtswirksam.

Anmeldungen nach § 6 Abs. 1 GWB sind in fünf Fällen zurückgenommen, in zwei Fällen in Erlaubnisanträge nach § 6 Abs. 2 GWB übergeleitet worden. Erlaubnisanträge nach § 6 Abs. 2 GWB sind bisher noch niemals abgelehnt worden, in fünf Fällen ist der Antrag von den Unternehmen zurückgenommen worden. Ein Erlaubnisantrag ist in eine Anmeldung nach § 6 Abs. 1 GWB, drei weitere Anträge sind in Anmeldungen nach § 3 GWB (Rabattkartelle) übergeleitet worden.

2. Auf welche Wirtschaftsbereiche verteilen sich die rechtswirksamen Exportkartelle nach § 6 GWB?

Rechtswirksame Exportkartelle nach § 6 GWB verteilen sich auf Wirtschaftsbereiche mit sehr unterschiedlichen Unternehmensgrößen einschließlich von vorwiegend mittelständisch strukturierten Sektoren. Dabei entspricht die Bildung von Exportkartellen durch kleine und mittlere Unternehmen der grundsätzlichen Intention des Gesetzgebers, diesen Unternehmen durch die Zulas-

sung einer Zusammenarbeit im Export die Stärkung ihrer Wettbewerbsposition auf den internationalen Märkten zu ermöglichen. Exportkartelle bestehen z. B. für elektrotechnische Erzeugnisse, im Maschinenbau, in der Ernährungsindustrie, im Bereich Steine und Erden sowie für feinkeramische Erzeugnisse.

Exportkartelle nach § 6 Abs. 1 GWB werden im übrigen nicht in das für jeden zur Einsicht offene Kartellregister eingetragen. Ihre näheren Einzelheiten, insbesondere soweit sie identifizierende Rückschlüsse auf die beteiligten Unternehmen zulassen, unterliegen daher der von den Behörden zu wahrenen Vertraulichkeit.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die voraussichtlichen Auswirkungen der Änderung von § 12 Abs. 2 und 3 GWB im Hinblick auf neue und rechtswirksame Exportkartelle?

Mit dem vom Bundestag einstimmig verabschiedeten und am 1. Mai 1980 in Kraft getretenen Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (BGBl. I S. 458) ist zur Sicherung eines freien internationalen Handels die Mißbrauchsaufsicht über solche Exportkartelle, die sich allein auf ausländischen Märkten wettbewerbsbeschränkend auswirken, verschärft worden. Diese Mißbrauchsaufsicht ist im Rahmen des neuen § 12 Abs. 2 GWB um den Tatbestand der „erheblichen Beeinträchtigung überwiegender außenwirtschaftlicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ als mögliche Eingriffsgrundlage ergänzt worden. Die Zuständigkeit für diese Mißbrauchsaufsicht ist wegen ihrer außenwirtschaftspolitischen Ausrichtung dem Bundesminister für Wirtschaft übertragen worden.

Ziel dieser Stärkung der Mißbrauchskontrolle ist es, bei solchen Exportkartellen das überwiegende Interesse der Bundesrepublik Deutschland an einem möglichst unbeschränkten Welthandel im Sinne der Grundsätze des Außenwirtschaftsgesetzes im Einzelfall wahren zu können. Bei der Anwendung der neuen Bestimmung ist nach Auffassung der Bundesregierung das außenwirtschaftliche öffentliche Interesse mit den Gesichtspunkten der legitimen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf ausländischen Märkten abzuwägen.

Die engen Voraussetzungen der verschärften Mißbrauchskontrolle bestätigen die im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Ausdruck gekommene Feststellung, daß durch die neuen Regelungen eine umfassende Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Praktiken bei Exportkartellen nicht beabsichtigt ist. Für den Bundesminister für Wirtschaft bestand bisher noch kein Anlaß, von den neuen Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

4. Welche rechtlichen Bestimmungen über die Zulässigkeit von und die Mißbrauchsaufsicht über Exportkartelle gelten in den anderen OECD-Staaten?

Die Wettbewerbsgesetze in vielen Mitgliedstaaten der OECD enthalten, soweit sie überhaupt ein dem deutschen Recht vergleichbares Kartellverbot oder wenigstens eine Mißbrauchsaufsicht über Kartell vorsehen, keine ausdrücklichen Regelungen für Exportkartelle, die sich ausschließlich im Ausland wettbewerbs-

beschränkend auswirken. In diesen Mitgliedstaaten wird allgemein davon ausgegangen, daß das jeweilige Wettbewerbsgesetz auf solche „reinen“ Exportkartelle nicht anwendbar ist. Soweit in anderen OECD-Mitgliedstaaten (z. B. USA, Frankreich, Niederlande) spezielle Regelungen für „reine“ Exportkartelle vorgesehen sind, enthalten sie in der Regel Ausnahmen von den für inländische Wettbewerbsbeschränkungen geltenden Bestimmungen.

Außer in der Bundesrepublik Deutschland besteht in den USA, in Japan und im Vereinigten Königreich eine Meldepflicht für „reine“ Exportkartelle. In den USA und Japan sind die Ausnahmebestimmungen vom Kartellverbot auf „nationale“ Exportkartelle, d. h. solche, an denen ausschließlich inländische Unternehmen beteiligt sind, beschränkt, die Beteiligung an „internationalen“ Kartellen ist nach dem Kartellrecht dieser Länder demgegenüber untersagt. In Kanada ist die Freistellung an eine Reihe von einschränkenden Bedingungen gebunden, mit denen der Gefahr von Behinderungen oder sonstigen Nachteilen für inländische Wettbewerber begegnet werden soll. Gewisse Möglichkeiten für eine Mißbrauchsaufsicht über Exportkartelle bestehen in Schweden, Norwegen und Österreich, in deren Rahmen insbesondere die Vereinbarkeit „reiner“ Exportkartelle mit internationalen Abkommen dieser Staaten gesichert werden soll.

Von besonderer Bedeutung für die Zulässigkeit von Exportkartellen sind auch die Wettbewerbsregeln des EWG- und EGKS-Vertrages, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unmittelbar gelten und deren Kartellverbot auf Exportkartelle, die sich im Gemeinsamen Markt auswirken, anwendbar ist. Für andere OECD-Staaten und ihre Mißbrauchsaufsicht über Exportkartelle ist das im EFTA-Abkommen enthaltene völkerrechtliche Verbot, das Wettbewerbsbeschränkungen in der Freihandelszone untersagt, ebenfalls relevant.

5. Welche Auswirkungen haben die Exportkartellregelungen der anderen OECD-Staaten auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, und wie beurteilt die Bundesregierung insbesondere die Regelung in Japan?

Der zu Frage 4 gegebene Vergleich der kartellrechtlichen Regelungen in anderen OECD-Staaten zeigt, daß „reine“ Exportkartelle im Grundsatz ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland vom jeweiligen nationalen Kartellverbot freigestellt sind. Da die maßgeblichen Regelungen für die Zulässigkeit von Exportvereinigungen in allen OECD-Ländern grundsätzlich gleichartig sind, besteht nach Auffassung der Bundesregierung unter diesem Gesichtspunkt nicht die Gefahr einseitiger Nachteile für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Die Frage kann jedoch nicht allein unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden. Dem möglichen Interesse der Wirtschaft eines Exportlandes, ihre internationale Wettbewerbsposition durch Exportkartelle zu stärken, steht das in der Tendenz entgegengesetzte Interesse eines importierenden Landes gegenüber, dessen konkurrierende Wirtschaft sich mit einer solchen durch

Exportkartelle verstärkten Wettbewerbsposition auseinandersetzen muß. Die in der Antwort zu Frage 3 dargestellte Mißbrauchs-aufsicht deutet zudem auf ein Spannungsverhältnis hin zwischen der Bereitschaft, der eigenen exportierenden Industrie die Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsposition durch Exportkartelle zu gestatten, und dem Interesse an einem freien internatio-nalen Handel, d. h. handelspolitischen Gesichtspunkten.

Exportkartelle beschränken und verfälschen durch Mengen-, Preis- und Vertriebsregelungen den freien internationalen Waren-austausch. Sie können Bemühungen um Preisstabilität beeinträchtigen. Durch sie verursachte Wettbewerbsverzerrungen wirken sich nicht nur zu Lasten einheimischer Konkurrenten aus, sie beschweren u. U. auch den Verbraucher, der seine Marktposition gegenüber einem Zusammenschluß von Exporteuren weniger gut zur Geltung bringen kann als gegenüber einzelnen Anbietern.

Unter diesen Gesichtspunkten stoßen Exportkartelle grundsätzlich auf handels-, wettbewerbs- und industriepolitische Vorbehalte. Soweit Exportkartelle sich auf den Gemeinsamen Markt und die Bundesrepublik Deutschland auswirken und privatwirtschaftlichen Charakter haben, unterliegen sie daher auch grundsätzlich den Bestimmungen des europäischen und deutschen Kartellverbots.

Japanische Industrien haben wiederholt – autonom oder auch in Abstimmung mit Industrien in anderen Ländern, z. T. aufgrund von Empfehlungen des japanischen Ministeriums für Außenhan-del und Industrie (MITI) oder auch aufgrund hoheitlicher Anordnung – Maßnahmen ergriffen, um die Ausfuhr japanischer Waren in bestimmte Länder, auch in die Europäische Gemeinschaft, im Hinblick auf Menge, Preise u. a. zu lenken. Diese Maßnahmen sind im Zusammenhang mit der japanischen Politik eines „orderly marketing“ zu sehen. Jedenfalls soweit die Maßnahmen auf hoheitliche Anordnung zurückgehen, muß man sie direkt der japanischen Handelspolitik zuordnen. Dies ändert jedoch nichts an den grundsätzlichen Vorbehalten gegen derartige „Arrange-ments“. Auch in der Qualifizierung als handelspolitische Maßnahmen können sie schwerwiegende Wettbewerbsverzerrungen verursachen und den internationalen Handel nachhaltig beeinträchtigen. Ähnlich wie handelspolitische Exportselbstbeschränkungsvereinbarungen zwischen Regierungen greifen sie in den freien Warenverkehr ein mit der Gefahr, daß es zu einer Verlagerung internationaler Warenströme kommt. Dies kann Reaktionen der betroffenen Länder und Forderungen nach handelspolitischen Abwehrmaßnahmen auslösen, die zu weiteren Eingriffen in den Warenverkehr führen. Die Bundesregierung betrachtet daher auch Exportkartelle im Rahmen einer Handelspolitik des „orderly marketing“ mit großer Skepsis. Der japanischen Regierung ist diese Haltung bekannt.

6. Mit welchen OECD-Staaten hat die Bundesregierung Abkommen betreffend Grundsätze eines freien Waren- und Leistungsverkehrs im Sinne von § 6 GWB abgeschlossen?

In § 6 Abs. 3 und § 12 Abs. 1 und 2 GWB ist als ein Kontrolltat-bestand bei Exportkartellen die Verletzung der „von der Bundes-

republik Deutschland in zwischenstaatlichen Abkommen anerkannten Grundsätze über den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen“ genannt. Hierunter sind nach Sinn und Zweck des Kartellgesetzes, das ausschließlich privatwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen, nicht aber hoheitlich angeordnete Beschränkungen zum Gegenstand hat, allein solche zwischenstaatliche Vereinbarungen zu verstehen, die spezielle Regelungen über wettbewerbs- und handelsbeschränkende Maßnahmen von Unternehmen enthalten.

Ein derartiges zwischenstaatliches Abkommen besteht bisher lediglich mit den USA. Nach Artikel XVIII des Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrages vom 29. Oktober 1954 (BGBl. II S. 487) stimmen beide Vertragsteile in der Auffassung überein, daß wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken auf den Handel zwischen den Gebieten der beiden Vertragsteile schädliche Wirkungen haben können. Mit dieser Erklärung ist eine Konsultationspflicht verbunden sowie die Verpflichtung, soweit keine gesetzliche Regelung dem entgegensteht, Maßnahmen zu ergreifen, die der jeweiligen Vertragspartei zur Beseitigung solcher schädlicher Wirkungen geeignet erscheinen. In diesem Sinne ist durch das „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Zusammenarbeit in bezug auf restriktive Geschäftspraktiken“ vom 23. Juni 1976 die wettbewerbspolitische Kooperation zwischen den beiden Staaten verstärkt worden. Die Bundesregierung bekräftigt ihre wiederholt bekundete Bereitschaft, auch mit anderen Staaten auf der Basis entsprechender vertraglicher Vereinbarungen in eine engere Zusammenarbeit in Fragen der Wettbewerbspolitik einzutreten.

Gegen Wettbewerbsbeschränkungen im internationalen Handel wendet sich auch der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1980 in Form einer Empfehlung verabschiedete rechtlich unverbindliche „Kodex multilateral gebilligter gerechter Grundsätze und Regeln zur Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken“. Wegen seiner rechtlichen Unverbindlichkeit handelt es sich bei diesem Kodex aber nicht um ein „zwischenstaatliches Abkommen“ im Sinne der erwähnten oder der entsprechenden weiteren Vorschriften des GWB.

7. Ist die Bundesregierung bereit, im Rahmen der OECD auf eine Harmonisierung der rechtlichen Bestimmungen über die Zulässigkeit von und die Mißbrauchsaufsicht über Exportkartelle hinzuwirken?

Im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Zielsetzung der Offenhaltung der internationalen Märkte tritt die Bundesregierung seit längerem auf internationaler Ebene (z. B. neben der OECD auch im Rahmen der UNCTAD) für eine Verstärkung der Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Exportkartelle ein. Sie ist hierbei der Auffassung, wie sie es auch in der Begründung zur 4. Kartellgesetznovelle betont hat, daß sich eine umfassende Kontrolle von Exportkartellen mit rein nationalen Regelungen nicht erreichen läßt, sondern daß es hierzu letztlich gemeinsamer, vom Grundsatz der Gegenseitigkeit getragener internationaler Maßnahmen, zu

denen sich eine Mehrzahl von Staaten in einer „konzertierten Aktion“ bereitfinden, bedarf. Die neue Regelung der 4. Novelle bedeutet daher allein eine Kontrolle besonderer Einzelfälle, bei der zudem dem Reziprozitätsgedanken Rechnung getragen ist.

Die Bundesregierung wird vor allem auch im Rahmen der OECD ihre Bemühungen fortsetzen, zu einer stärkeren Annäherung der rechtlichen Regelungen gegenüber Exportkartellen zu gelangen. Bereits im Jahre 1974 hat der OECD-Wettbewerbsausschuß eine auf wesentliche Initiativen der Bundesregierung zurückgehende Studie über Exportkartelle veröffentlicht, in der die Mitgliedstaaten u. a. aufgefordert werden, für Exportkartelle allgemein eine Meldepflicht einzuführen. Im übrigen wird eine Überprüfung der Ausnahmebestimmungen für Exportkartelle angeregt, um ein dem gesetzgeberischen Sinn der Ausnahmeregelung entsprechendes Verhalten sicherzustellen. Die Bundesregierung hält diese Schlußfolgerungen der Studie für eine geeignete Grundlage, um die rechtlichen Bestimmungen über die Zulässigkeit von und die Mißbrauchsaufsicht über Exportkartelle innerhalb der OECD-Mitgliedstaaten anzunähern.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Exportkartellregelungen der OECD-Staaten im Verhältnis zu den Grundsätzen des GATT?

Die Vorschriften des GATT betreffen ausschließlich handelslenkende Maßnahmen der Regierungen der GATT-Vertragsparteien und erfassen grundsätzlich keine privatwirtschaftlichen Kartelle, so daß ein Gegensatz zwischen den GATT-Regeln und der Freistellung von Exportkartellen in den Wettbewerbgesetzen der meisten OECD-Staaten nicht besteht.

Mit privatwirtschaftlichen Kartellen können allerdings der internationale Handel behindert und Vorschriften des GATT – z. B. zur Meistbegünstigung und zur Nichtdiskriminierung – umgangen werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat deshalb bereits in den 50er Jahren im GATT vorgeschlagen, daß sich die Vertragsparteien verpflichten, im Rahmen ihrer Gesetzgebung solche negativen Auswirkungen wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken zu verhindern. Im GATT sollten Konsultations- und Streitschlichtungsmöglichkeiten eingeführt werden. Nach mehrjährigen Beratungen über diesen und andere Vorschläge konnten sich die GATT-Vertragsparteien 1960 lediglich darauf einigen, bilaterale und multilaterale Konsultationsmöglichkeiten über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken vorzusehen. Von diesem Beschuß ist, soweit ersichtlich, bisher nicht Gebrauch gemacht worden.

Auf Exportkartelle, die nicht privatwirtschaftlicher Natur, sondern hoheitlich angeordnet sind, könnten möglicherweise das Verbot von Ausfuhrbeschränkungen gemäß Artikel XI des GATT und die Regelungen des Artikels XVII des GATT für staatliche Handelsunternehmen – insbesondere zur Nichtdiskriminierung – anwendbar sein. Diese Rechtsfragen sind bisher jedoch im GATT noch nicht geklärt worden. Die Bundesregierung hat im übrigen vor kurzem im OECD-Handelsausschuß eine Wiederaufnahme der Diskussion über Zusammenhänge zwischen Wettbewerbs- und Handelspolitik angeregt.

