

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/25572 –

Sicherung des freien Wettbewerbs bei der Normung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Vorteile der privatwirtschaftlichen Normung sind nach Ansicht der Fragesteller offenkundig, Normen und Normierung sind wichtige Grundsteine des deutschen Wirtschaftserfolges und Teil des Siegels „Made in Germany“. Organisationen wie das DIN, Deutsches Institut für Normung e. V., bieten Plattformen, sodass alle betroffenen Akteure in der Wirtschaft und Zivilgesellschaft an dem Prozess der Normung teilhaben und teilnehmen können. Normen und Standards können unter Umständen Verordnungscharakter haben, sind aber keine Gesetze und zudem privatwirtschaftlich, nicht staatlich, erarbeitet. (vgl. [din.de/de](https://www.din.de/de); Deutsche Normungsroadmap Bauwerke). Dabei hat die privatwirtschaftliche Normung durchaus kartellrechtlich relevanten Umfang, auf den sowohl das DIN e. V. wie auch an der Normung teilnehmende Verbände folgerichtig und transparent hinweisen (<https://www.din.de/resource/blob/110160/b2ff217917fe188bde1efd90418542a3/leitfaden-kartellrecht-data.pdf>; https://www.baustoffindustrie.de/fileadmin/user_upload/bbs/Dateien/03_bbs_Leitfaden_Kartellrecht.pdf). Aufgabe der Bundesregierung sollte dabei nach Auffassung der Fragesteller sein, ein Normen- oder Typenkartell zu vermeiden.

1. Wie bewerten das Bundeskartellamt bzw. die Landeskartellämter nach Kenntnis der Bundesregierung die Normung, und welche Gefahren und Herausforderungen sehen die Ämter?

Das Bundeskartellamt steht nach Kenntnis der Bundesregierung Unternehmen hinsichtlich der kartellrechtskonformen Erarbeitung von Normen und Standards sowie der Ausgestaltung von entsprechenden Vereinbarungen für informelle Beratung zur Verfügung. Auslegungshilfen für die Beurteilung von Vereinbarungen über Normen finden sich auch in den Leitlinien zur horizontalen Zusammenarbeit der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit „Horizontalleitlinien“, ABl (EU) C11/1 v. 14. Januar 2011), dort insbesondere unter Abschnitt 7 (Rn. 257 – 335). Das Bundeskartellamt achtet bei einer Überprüfung der Normungsarbeit und von Standardisierungsvereinbarungen – wie

bei der Überprüfung aller Vereinbarungen von Unternehmen – auf eine kartellrechtskonforme Ausgestaltung und orientiert sich hierbei u. a. an den bereits genannten Horizontalleitlinien. Vereinbarungen in der Normungs- oder Standardisierungsarbeit können nach den o. g. Leitlinien unter bestimmten Umständen wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen haben, da sie potentiell den Preiswettbewerb beeinträchtigen und Produktionsmengen, Innovationen und technische Entwicklungen einschränken können.

Normen und Standards wirken sich andererseits in der Regel jedoch vor allem positiv auf die Wirtschaft aus, indem sie einen stärkeren Wettbewerb und wegen der dadurch erreichbaren verbesserten Interoperabilität besonders im Rahmen der Digitalisierung tendenziell niedrigere Entwicklungs-, Produktions- und Verkaufskosten bewirken können, was den Volkswirtschaften insgesamt zu Gute kommt. Normen und (nicht konsensuale, aber nach Regeln erzeugte) Standards leisten einen Beitrag zur Aufrechterhaltung und Verbesserung von Qualität. Sie sind eine Informationsquelle, gewährleisten Interoperabilität und Kompatibilität und können Innovationen und technische Entwicklung durch die begleitende Normungsarbeit besonders im Digitalzeitalter beschleunigen. Somit wirken Normen und Standards wertsteigernd für Unternehmen und Verbraucher.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

2. Sind oder waren nach Kenntnis der Bundesregierung das Bundeskartellamt oder die Länderkartellämter an den Prozessen der Normung beteiligt, und wenn ja, in welcher Form?

In den Normungsgremien arbeiten nach Kenntnis der Bundesregierung weder Vertreter des Bundeskartellamtes noch Vertreter der Landeskartellbehörden mit. Durch die Möglichkeit für Unternehmen zur informellen Beratung (siehe Frage 1) ist das Bundeskartellamt jedoch in verschiedenen Kontexten beteiligt.

Das Bundeskartellamt hat mehrere Unternehmen und Organisationen u. a. bei der kartellrechtskonformen Ausgestaltung von Vereinbarungen zu Standards beraten. Zu nennen sind hier u. a. die Initiative Tierwohl sowie die Fairtrade Labelling Organization. (für nähere Informationen siehe Bundeskartellamt, Hintergrundpapier zur Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht vom 1. Oktober 2020, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2020_Hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

3. Falls das Bundeskartellamt oder die Landeskartellämter nicht oder nicht mehr an der Normung beteiligt sind, wie stellt die Bundesregierung den Leitsatz der offenen Märkte und des fairen Wettbewerbs auch in der Normung sicher?
 - a) Warum hat nach Einschätzung der Bundesregierung das Bundeskartellamt bzw. die Länderkartellämter ihre Arbeit eingestellt bzw. von einer Mitarbeit in der Normung bisher abgesehen?

Aufgrund des engen Zusammenhangs werden die Fragen 3 und 3a gemeinsam beantwortet.

Das Bundeskartellamt stand und steht weiterhin für informelle Beratungen im Kontext von Normen und Standards zur Verfügung.

Bis zum Inkrafttreten der 7. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sahen §§ 2 bis 7 GWB alter Fassung für bestimmte horizontale Vereinbarungen die Möglichkeit einer Freistellung durch das Bundeskartellamt oder die Landeskartellämter vor. Vor dem Hintergrund des Vorrangs europäischen Rechts und dem mit der Verordnung 1/2003 eingeführten System der Legalausnahme wurde das deutsche Kartellrecht angepasst und eine dem Artikel 101 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) entsprechende Generalklausel für die Freistellung von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen und Verhaltensweisen geschaffen, die den bis dahin verfolgten Ansatz ersetzte. Eine sachliche Änderung war damit in aller Regel nicht verbunden, da sich die Freistellungsvoraussetzungen in Artikel 101 Absatz 3 AEUV im Ergebnis weitgehend mit den speziellen gesetzlichen Regelungen in den bis dahin gültigen §§ 2 ff. decken (so auch die Begründung der Bundesregierung zur 7. GWB-Novelle: Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Drucksache 15/3640, S. 27). Das System der Legalausnahme entlastet die Unternehmen vom bürokratischen Aufwand von Anmeldungen. Das Bundeskartellamt steht den Unternehmen für informelle Beratungen u zur Verfügung und trägt zu einer kartellrechtskonformen Ausgestaltung von Vereinbarungen bei; ggf. kann das Bundeskartellamt zudem eine Entscheidung nach § 32c GWB erlassen.

Aus normungspolitischer Sicht wird den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz und Fairness in der Normung durch die Arbeit des privatwirtschaftlich und gemeinnützig organisierten Deutschen Instituts der Normung e.V. (DIN) Rechnung getragen. Gemäß dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN von 1975 einerseits und durch die Deutsche Normungsstrategie unter Beteiligung aller interessierten Kreise andererseits agiert das DIN als anerkannte nationale Normungsorganisation auch im öffentlichen Interesse bzw. als demokratisch-mitgliedschaftlich verfasste unparteiische Plattform für technische Regelsetzung. Die Normenreihe DIN 820 legt dabei transparente Verfahrensregeln für einen konsensbasierten Normungsprozess fest, inklusive des diskriminierungsfreien Zugangs zur Normungs- und Standardisierungsarbeit, den Möglichkeiten des öffentlichen Einspruchs oder auch des Schlichtungs- und Schiedsverfahrens. Die Verfahrensregeln sehen auch ausdrücklich vor, dass zu Beginn jeder Sitzung eines Normungsgremiums die Expertinnen und Experten auf die Unzulässigkeit von kartellrechtlichen Absprachen hingewiesen werden, welche eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Dabei wird auf einen Leitfaden zum Kartellrecht Bezug genommen, welcher in jedem Arbeitsausschuss verteilt und allen Expertinnen und Experten elektronisch zur Verfügung steht (<https://www.din.de/resource/blob/110160/b2ff217917fe188bde1efd90418542a3/leitfaden-kartellrecht-d ata.pdf>).

Grundsätzlich ist letztlich festzuhalten, dass es unabhängig von den hier aufgeführten Möglichkeiten der Kontrolle Unternehmen gesetzlich selbst obliegt zu prüfen, ob ihr Verhalten am Markt kartellrechtskonform ist.

4. Wie viele Personalstunden Arbeit wird das Bundeskartellamt durch die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) voraussichtlich durch Anhebung der Schwellenwerte für die Zusammenschlusskontrolle nach § 35 GWB einsparen?

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Anhebung der Schwellenwerte wird voraussichtlich zu einer Entlastung des Bundeskartellamts in Höhe von 3,6 Stellen im höheren Dienst, 2,2 Stellen im gehobenen Dienst und 0,9 Stellen im mittleren Dienst führen.

- a) Plant das Bundeskartellamt, einige dieser voraussichtlich frei werden- den Kapazitäten in die Begleitung der Normung einzusetzen?

Die durch die Anhebung der Schwellenwerte des § 35 GWB freiwerdenden Ka- pazitäten des Bundeskartellamts sind für die Bewältigung der durch die 10. GWB-Novelle entstehenden personellen Mehrbelastung in anderen Berei- chen des Kartellrechts vorgesehen. Hierzu zählen insbesondere die Miss- brauchsaufsicht sowie Entscheidungen nach § 32c GWB, wobei letztere der in- formellen Beratungsarbeit des Bundeskartellamts im Kontext von Normen und Standards zu Gute kommen können.

5. Gibt oder gab es nach Kenntnis der Bundesregierung bereits kartellrechtli- che Fälle im Zusammenhang mit der Normung, und wenn ja, welche wa- ren bzw. sind dies?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

6. Wie sind nach Kenntnis der Bundesregierung kartellrechtliche Fragen in der Normung auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene geregelt?

Auch auf EU- und internationaler Ebene gelten die oben genannten Vorteile der wirtschaftsbasierten Normung. Der kartellrechtliche Rahmen auf europäischer Ebene sieht daher die Freistellungsvoraussetzungen in Artikel 101 Absatz 3 AEUV vor. Orientierung geben diesbezüglich insbesondere die o. g. „Horizon- talleitlinien“ der Europäischen Kommission.

Insbesondere heißt es dort in Kapitel 7 (Rn. 280), dass bei Normenvereinbarun- gen keine Beschränkung des Wettbewerbs im Sinne von Artikel 101 Absatz 1 AEUV vorliegt, wenn die Möglichkeit der uneingeschränkten Mitwirkung am Normungsprozess gegeben und das Verfahren für die Annahme der betreffen- den Norm transparent ist. Ferner darf dann die Norm keine Verpflichtung zur Einhaltung der Norm enthalten und muss Dritten den Zugang zu der Norm zu fairen, zumutbaren und diskriminierungsfreien Bedingungen gewähren.

Die bestehenden Verfahrensregeln der DIN 820 sowie die Regularien der euro- päischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI stehen im Ein- klang mit diesem kartellrechtlichen Rahmen. Zusätzlich setzt auf europäischer Ebene die Verordnung zur europäischen Normung (EU) Nr. 1025/2012 einen gesetzlichen Rahmen für einen transparenten, fairen und konsensbasierten Erar- beitungsprozess europäischer harmonisierter Normen. Auf internationaler Ebe- ne werden die vorgenannten Grundsätze durch die Normungsregularien der in- ternationalen Normungsorganisationen ISO und IEC gewährleistet.

7. Wie bewertet die Bundesregierung unabhängig von möglicher Zuständigkeit von Bund und Ländern die in der Ausschussdrucksache 19(24)246 aufgeführten Themenfelder „Finanzierung der baurelevanten Normen durch die Länder, ein VETO-Recht der Bauaufsicht im Abstimmungsverfahren der Normen, sowie die Trennung der bauaufsichtlichen Mindestanforderungen von weitergehenden Anforderungen“ in Hinblick auf die Ergebnisse der Baukostensenkungskommission zur Normung und den steigenden Baukosten in Deutschland?
 - a) Wie bewertet die Bundesregierung unter der genannten Notwendigkeit eines Vetorechts auf Länderebene die derzeitige Ausgestaltung der „Bündnis/Stelle zur Begrenzung der Folgekosten von Regulierung und Normung im Gebäudebereich“ ohne eine solche Vetofunktion auf Bundesebene (siehe Ausschussdokument 19(24)077)?

Aufgrund des engen Zusammenhangs werden die Fragen 7 und 7a gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist in die Vertragsverhandlungen der Länder mit dem DIN nicht eingebunden und hat dafür auch keine Zuständigkeit. Eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern ist deshalb nicht vorgesehen.

Die Bezahlbarkeit von Wohnen und Bauen zu gewährleisten, ist eine wichtige politische Zielsetzung der Bundesregierung und der Länder. Die Bundesregierung begrüßt deshalb die Vertragsverhandlungen der Länder mit dem DIN.

Unabhängig von den Vertragsverhandlungen des DIN mit den Ländern führt das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat das Forschungsvorhaben „Prüfung der Kostenauswirkungen von Baunormen auf den Wohnungsbau und Einsparpotenziale“ durch. Die Einrichtung einer Folgekostenabschätzung in den Normungsgremien und einer unabhängigen Stelle, die die Folgekostenabschätzungen auf Plausibilität prüft, wird dabei untersucht. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens sollen Ende 2021 vorliegen (siehe auch die Bundestags-Ausschussdrucksache 19(24)077 vom 19.03.2019).

