

Den Dingen auf den Grund...

Der Evaluierungsbericht der EU-Kommission

von Rechtsanwalt Uwe Brossette, Osborne Clarke Köln

Nun liegt er vor, der Evaluierungsbericht der EU-Kommission. Er wurde bereits vor seiner offiziellen Veröffentlichung breit diskutiert, kommentiert und je nach Lager begrüßt oder abgelehnt. Hintergrund dieses umfangreichen Werkes ist die gesetzliche Verpflichtung der Kommission, bis zum 31.05.2008 die Wirkungsweise der aktuellen GVO und deren Einfluss auf den Wettbewerb im Bereich des Fahrzeugvertriebs und Aftersales-Services zu beleuchten. Nach dem Willen der Schöpfer der aktuellen GVO soll dieser Bericht die Grundlage für die zukünftige Regelung schaffen, die nach Auslaufen der GVO am 31.05.2010 gelten wird.

In der zeitlichen Abfolge ist dieser Bericht bereits die dritte große Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse im europäischen Automarkt. Er folgt der im Herbst 2004 im Auftrag der Kommission von dem Institut für Kraftfahrwesen Aachen veröffentlichten Untersuchung über den Zugang der freien Werkstätten zu den technischen Informationen der Hersteller und der im Sommer 2006 von London Economics vorgelegten Untersuchung zu der Entwicklung des Auto-Marktes seit Inkrafttreten der aktuellen GVO.

Die Kommission baut in ihrer eigenen Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse auf die vorangegangenen Ergebnisse auf und verwertet weitere Informationen, die sie im Laufe des Jahres 2007 von den Marktbeteiligten und den entsprechenden Verbänden erhalten hat.

In ihren Schlussfolgerungen orientiert sich die Kommission an den Zielsetzungen der GVO, nämlich

- die Verhinderung von Marktabschottung im Fahrzeugvertrieb und Aftersales,
- die Sicherstellung effektiven Intra-brand-Wettbewerbs innerhalb der nationalen Vertriebsnetze,
- den Schutz des Parallelhandels zwischen den Mitgliedsstaaten,
- die Sicherstellung effektiven Wettbewerbs zwischen autorisierten und unabhängigen Reparaturbetrieben,
- die Sicherstellung effektiven Wettbewerbs zwischen autorisierten Service-netzwerken und dem Teilegroßhandel,
- die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Händlern und autorisierten Werkstätten.

Sie überprüft in ihrem Bericht, ob diese Zielsetzungen erreicht wurden, und fragt – und das ist neu –, ob diese Ergebnisse auch mit der Schirm-GVO möglich gewesen wären. Der hypothetische Ansatz ist rechtlich durchaus nachvollziehbar, bleibt aber naturgemäß immer hinter der Realität zurück, da insoweit keine empirischen Daten vorhanden sind. In allen anderen Bereichen, für die die Schirm-GVO gilt, gibt es keine umfassenden Studien zur Wirkungsweise des Wettbewerbs. Kein Branchen-Sektor wird derartig intensiv beleuchtet wie der Auto-Vertrieb, so dass die Schlussfolgerungen, die die Kommission zur Zielerreichung durch die Schirm-GVO anstellt, durchaus intensiv zu diskutieren sind.

1. Die Verhinderung von Marktabschottung im Fahrzeug- und Reparaturbereich

Unter diesem Oberbegriff fasst die Kommission sämtliche Maßnahmen zusammen, die den Mehrmarkenvertrieb rechtfertigen. Ausgehend von der Tatsache, dass neue Automobilhersteller nur dann eine Chance im europäischen Markt haben, wenn sie auf bereits etablierte Vertriebsnetze zurückgreifen können, bestätigt die Kommission in ihrem Bericht die Notwendigkeit des sog. „Multi-Branding“ für einen effektiven Inter-Brand-Wettbewerb.

Nach ihren Erhebungen wird der Mehrmarkenvertrieb in drei Erscheinungsformen praktiziert:

- der Verkauf von Marken konkurrierender Hersteller an unterschiedlichen Standorten,
- aus zwei verschiedenen Schauräumen innerhalb desselben Gebäudes sowie
- der Verkauf von mehr als einer Marke aus einem Gebäude und einem Schauraum.

Erreicht wird der Mehrmarkenvertrieb durch zwei Klauseln in der Kfz-GVO: zum einen durch das generelle Verbot, dem Händler unmittelbar oder mittelbar Wettbewerbsbeschränkungen aufzuerlegen, und zum anderen durch die Definition, dass insbesondere eine Verpflichtung des Händlers, mehr als 30 % seiner gesamten Fahrzeug-Einkäufe vom Hersteller (oder im Herstellernetz) beziehen zu müssen, ein Wettbewerbsverbot darstellt.

Mit anderen Worten: Kein Hersteller kann verlangen, dass seine Händler sich ganz auf ihn konzentrieren müssen. Sie müssen vielmehr das Recht haben, mindestens 70 % der insgesamt eingekauften Fahrzeuge auch von anderen Herstellern kaufen zu dürfen. Damit ist sichergestellt, dass ein Händler mindestens drei andere Fabrikate handeln kann, und keiner der Hersteller darf verlangen, dass der Händler mehr als 30 % von ihm beziehen muss.

Die Schirm-GVO enthält in dieser Beziehung auch zwei Regelungen. Ebenso wie bei der Kfz-GVO gibt es auch hier generell Wettbewerbsbeschränkungen. Im Gegensatz zur Kfz-GVO ist aber geregelt, dass ein Hersteller verlangen kann, dass ein Händler bis zu 80 % nur mit seinen Produkten handelt.

Für die Kommission war es wichtig zu erfahren, ob und wie Mehrmarkenhandel praktiziert wird und ob hierfür die besonderen Regelungen der Kfz-GVO ausschlaggebend sind oder ob dasselbe Ergebnis auch durch die Schirm-GVO hätte erreicht werden können.

Nach den Antworten, die sie auf die Fragebogen erhalten hat, ist davon auszugehen, dass im derzeitigen Marktgeschehen keine Marktabschottungstendenzen bestehen. Der Marktanteil der vier großen Automobilhersteller hat seit 2002 kontinuierlich abgenommen, die Marktanteile wurden insgesamt volatiler und die Barrieren für Marktneulinge sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Globalisierung niedriger geworden, während sowohl die Verkaufspreise als auch die Herstellermargen derzeit unter Druck sind.

Vor diesem Hintergrund könnte man, so die Kommission, den Eindruck gewinnen, dass die Mehrmarkenregelungen der Kfz-GVO eine maßgebliche Rolle an dieser Entwicklung einnehmen. Insbesondere wenn die nunmehr gefundenen Ergebnisse mit denen der London Economics Studie verglichen würden, sei feststellbar, dass die Zahl der Multi-Branding-Händler signifikant angestiegen sei. Gleichwohl stellt die Kommission auch fest, dass Mehrmarkenvertrieb im Wesentlichen auch davon abhängig ist, welche Marke vertrieben wird. Während bei Premiummarken so gut wie kein Mehrmarkenvertrieb zu verzeichnen ist, zeigt sich gerade bei Hyundai und KIA,

dass ca. 50 % ihrer Händler Mehrmarkenhändler sind. Das Gleiche gilt für kleinere Hersteller, die kürzlich den Markt betreten haben, z. B. Ssang Yong.

Interessant sei in diesem Zusammenhang im Übrigen, dass die Angaben, die CECRA der Kommission weitergeleitet habe, von der Mehrheit der übrigen Teilnehmer der Umfrage abweiche. CECRA stelle gerade in letzter Zeit eine Zunahme des Mehrmarkenvertriebs aus demselben Gebäude und demselben Schauplatz fest, während die Mehrheit der übrigen Befragungsteilnehmer darauf hingewiesen hätten, dass der Mehrmarkenvertrieb aus demselben Schauplatz so gut wie gar nicht stattfindet bzw. weniger verbreitet sei als andere Formen des Multi-Branding, u. a. wegen der divergierenden Corporate Identity, Brand Images und Operating Standards. CECRA stelle fest, dass die Zunahme am Mehrmarkenvertrieb insbesondere ein Phänomen großer Händlergruppen sei, die in ihrem Portfolio mehrere Marken vertreten. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass in manchen Mitgliedsstaaten, beispielsweise in Spanien, Mehrmarkenvertrieb aus demselben Schauplatz gar nicht existiere, wohingegen in Polen insbesondere Nischenfabrikate gelegentlich im existierenden Schauplatz mitgezeigt würden. In Belgien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich sei der Umfang des Mehrmarkenvertriebs seit Inkrafttreten der GVO hingegen angestiegen. Vor dem Hintergrund dieser tatsächlichen Erhebungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Konzept des Mehrmarkenvertriebs aus demselben Schauplatz nicht wirklich erfolgreich aufgegangen sei.

Zudem erwähnt die Kommission in ihrem Bericht insbesondere die Verfahren, die 2006 in Bezug auf General Motors und BMW beendet wurden. Die Kommission hat in diesen Verfahren deutlich darauf hingewiesen, dass manche Standards derartig exzessiv gehandhabt wurden, dass der Mehrmarkenvertrieb darunter leide. Hierunter zählen insbesondere die IT-Infrastruktur und die Dealer Management Systeme, aber auch die Buchhaltungs- und Berichtsrahmen würden es den einzelnen Händlern erschweren, weitere Marken in ihr Portfolio aufzunehmen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang noch der Hinweis der Kommission, dass die 30%-Grenze weder im Verfahren gegen General Motors noch gegen BMW eine Rolle gespielt habe. Beide Hersteller hätten diese Grenze vertraglich aufgenommen. Nichtsdestotrotz kam es zu den Behinderungen im Multi-Branding.

Die Bindungseffekte machte die Kommission seinerzeit an anderen Umständen fest: z. B. daran, wie die Hersteller mit jedem einzelnen Händler Jahresverkaufsziele verhandeln und festlegen. Hierbei geht es um die Feststellung wettbewerbsverhindernder Verhaltensweisen, die weit über die bloße Anwendung von Regeln der GVO 1400/2002 hinausgehen. In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass das gleiche Ergebnis auch mit den Regeln der GVO 2790/1999 erreicht worden wäre, so dass aus der Kfz-sektorspezifischen Regelung kein Mehrwert hergeleitet werden könne.

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die 30%-Grenze der Kfz-GVO keine signifikanten Effekte im Mehrmarkenvertrieb hervorgebracht habe. Sie misst vielmehr dem generellen Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen die maßgebliche Bedeutung zu, den Mehrmarkenvertrieb zu fördern, da dieses sich eher eigne, die loyalitätsfördernden Verkaufszielvereinbarungen zu sanktionieren als die mechanische Anwendung der 30%-Grenze.

Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Regelungen in der Schirm-GVO wahrscheinlich ebenfalls geeignet wären, den Mehrmarkenvertrieb sicherzustellen.

Zusammenfassend kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die besonderen Regelungen der Kfz-GVO (30%-Grenze) nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben, die über die allgemeine Regelung in der Schirm-GVO hinausgingen. Die Sonderregelung in der Kfz-GVO wird daher als ineffektiv bewertet.

2. Sicherstellung effektiven Intra-Brand-Wettbewerbs innerhalb der nationalen Vertriebsnetze

Mit der Neufassung der Kfz-GVO in 2002 sollte die Möglichkeit eröffnet werden, aus der Homogenität der Vertriebslandschaft auszuscheren und innovative Vertriebsmöglichkeiten zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund wurden mit der Kfz-GVO einige Vorschriften eingeführt, die maßgeblich das Recht der Händler stärken sollten, sich freier zu entwickeln, z. B. mit dem Recht, sich auf den Verkauf zu spezialisieren, Niederlassungen einzurichten bzw. ihre Händlerverträge an andere Händler zu veräußern.

Um die gewünschte Vielfalt in den Vertriebssystemen zu erreichen, wurden in die Kfz-GVO verschiedene spezifische Regelungen aufgenommen. Das alte Modell, das den Herstellern ein bestimmtes System aufdrängte, wurde aufgegeben. Die Kfz-GVO ermöglicht jetzt die freie Wahl zwischen einem exklusiven oder einem selektiven System. Hinsichtlich des Exklusivsystems gilt eine Marktanteilsgrenze von 30 %, wohingegen für die quantitative Selektion ein Marktanteil von 40 % gilt. Zudem erlaubt die Kfz-GVO den Händlern, die Durchführung von Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten untervertraglich weiterzugeben. Mit dem Wegfall der Location Clause wurde den Händlern die Möglichkeit eingeräumt, zusätzliche Verkaufs- und Auslieferungsstellen zu eröffnen. Ferner sind hier auch wieder die Vorschriften zu nennen, die die Händler in die Lage versetzen, aus demselben Schauraum heraus Mehrmarkenvertrieb zu betreiben.

Trotz dieser Regelungen ist die Vertriebslandschaft im Autobereich nach wie vor äußerst homogen. Fast alle Hersteller vertreiben ihre Fahrzeuge über ein gleichartiges System der quantitativ-selektiven Selektion. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Vertragsstandards generell fordernder geworden sind und den Händlern weniger Raum für die Entwicklung neuer Verkaufsformate lassen.

Zudem konnten die Hersteller mit der Wahl eines quantitativ-selektiven Vertriebsmodells ihre Händlernetze weiter ausdünnen, was sich ebenfalls auf den Intra-Brand-Wettbewerb auswirkte. Die Hersteller gaben bei der Befragung durch die Kommission an, dass im Zeitraum von 2002 bis 2006 die Anzahl ihrer Händlerverträge um 6 % abgenommen haben. Andererseits nahm die Anzahl der großen Händlerketten stetig zu. Diese Konzentration im Händlerbereich mag zwar nach Ansicht der Kommission zu einer verbesserten Verhandlungsposition der Ketten gegenüber den Herstellern führen, berge allerdings auch die Gefahr in sich, dass in bestimmten regionalen Gebieten der Intra-Brand-Wettbewerb abnehme.

Ferner stellt die Kommission fest, dass derzeit wenig Innovation und Diversifikation innerhalb der selektiven Vertriebsnetze festzustellen sei. Von dem Recht, zusätzliche Verkaufsniederlassungen zu eröffnen, haben nur wenige Händler Gebrauch gemacht. Stattdessen scheinen die großen Händlergruppen eher durch den Zukauf bestehender Standorte zu wachsen als durch zusätzliche Verkaufsstätten.

Schließlich haben alle Hersteller, die auf den Kommissionsfragebogen geantwortet haben, die Anzahl derjenigen Händler, die vom Subcontracting Gebrauch gemacht haben, mit einem einstelligen Prozentbetrag angegeben. Diese Beobachtung haben auch die Händlerverbände bestätigt und darauf hingewiesen, dass die derzeit übliche Quer-Subventionierung des Verkaufsbereiches durch den Service dieses Geschäftsmodell unattraktiv mache.

Die Kommission stellt fest, dass bislang keine Beschwerden hinsichtlich der Anwendung der relevanten Marktanteilsschwellen vorliegen. Darüber hinaus hätten sämtliche Hersteller aus ihren Verträgen die Exklusivitätsklauseln herausgenommen. Im Hinblick auf die Eröffnung zusätzlicher Verkaufsstellen sowie dem Subcontracting hatte die Kommission ebenfalls noch keinen Anlass zur Intervention. Die Kommission

führt das darauf zurück, dass beide Regelungen in der GVO betriebswirtschaftlich wenig attraktiv sind, so dass es bereits vom Tatsächlichen her keinen Anknüpfungspunkt für ein Beschwerdeverfahren gegeben hat.

Folglich hat die Beseitigung des Zwangsjackeneffektes mit Einführung der GVO 1400/2002 nicht den erwünschten Erfolg gebracht hat. In fast allen Fällen haben sich die Hersteller für den selektiven Vertrieb entschieden und bis auf eine Ausnahme keine eigenen Vertriebsmodelle entwickelt. Allerdings gilt im Hinblick auf die Marktanteils Grenzen, dass diese sich als ein wirksames Mittel zur Förderung des Intra-Brand-Wettbewerbs erwiesen haben. Beispielhaft wird hier auf den Marktanteil des Volkswagen Konzerns in der Tschechischen Republik hingewiesen, der über 40 % liegt. Volkswagen kann dort nur qualitativ selektieren, was im Hinblick auf den Intra-Brand-Wettbewerb weniger restriktiv ist. Die Kommission erachtet daher das Konzept der Marktanteilsschwellen als durchaus relevant und effektiv, um Flexibilität zu fördern und den Intra-Brand-Wettbewerb anzuregen.

Die zweite Beobachtung, die die Kommission im Rahmen ihrer Marktbefragung gemacht hat, bezieht sich auf die abnehmende Händlernetzdichte. Sie hinterfragt insoweit folgerichtig, ob dies nicht zwangsläufig auch zu einer Abnahme des Intra-Brand-Wettbewerbs führen müsse, stellt dann allerdings auch fest, dass die Bereitschaft der Verbraucher, für einen günstigeren Preis auch längere Anfahrtswege in Kauf zu nehmen, erkennbar gestiegen sei. Vor diesem Hintergrund könnte argumentiert werden, so die Kommission, dass die Anzahl der Händlerstandorte noch erheblich weiter sinken müsste, bevor eine Auswirkung auf den Intra-Brand-Wettbewerb festzustellen sei. Solange die Händlermargen gering seien, könne nicht davon ausgegangen werden, dass im Rahmen des quantitativen Vertriebes der Markt zulasten der Verbraucher abgeschottet werde.

Allerdings stellt die Kommission auch in Frage, ob die Marktanteilsschwelle für die quantitative Selektion auch zukünftig bei 40 % liegen sollte. Denn die Erfahrungen insbesondere in den Märkten, in denen ein Hersteller diese Marktanteils Grenze überschreitet und fortan ein flexibleres (qualitativ selektives) Vertriebsnetz unterhalten muss, zeige, dass insoweit Möglichkeiten bestehen, den Intra-Brand-Wettbewerb bei einer entsprechenden Senkung anzuregen. Welche Entscheidung die Kommission insoweit trifft, ist allerdings noch offen.

Schließlich stellt die Kommission fest, dass die Regelungen zum Wegfall der Location Clause und zum Subcontracting wenig angenommen wurden. Im Hinblick auf die Location Clause spricht sie von geringen Auswirkungen, den Intra-Brand-Wettbewerb anzukurbeln. Im Hinblick auf das Subcontracting geht die Kommission sogar davon aus, dass diese entsprechende Regelung in der GVO völlig ineffizient war.

Vor diesem Hintergrund kann die Kommission keine Vorteile der Kfz-GVO erkennen, die über den Gehalt der Schirm-GVO hinausgehen würden.

3. Schutz des Parallelhandels zwischen den Mitgliedsstaaten

Vor dem Inkrafttreten der Kfz-GVO häuften sich bei der Kommission Verbraucherbeschwerden, die darauf hinwiesen, dass Automobilhersteller den zwischenstaatlichen Handel durch Druck auf ihr Händlernetzwerk beeinträchtigten. Darüber hinaus stellte die Kommission immer wieder erhebliche Preisunterschiede im Intra-Brand-Vergleich fest, die den Schluss nahe legten, dass bestimmte nationale Märkte von den Herstellern gelenkt würden. Um diese Tendenzen einzuschränken, hat die Kommission vor 2002 eine Vielzahl von Bußgeldverfügungen erlassen, die die Automobilhersteller dazu anhalten sollten, derartige wettbewerbswidrige Praktiken zu unterlassen. Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der neuen GVO wurden zudem spezifische Maßnahmen eingefügt, die mögliche Hindernisse beim Parallelhandel zwischen den Mitgliedsstaaten der europäischen Union beseitigen sollten.

Mit einer neu geschaffenen Regelung in der Kfz-GVO brach die Kommission mit dem vorherigen Modell, wonach autorisierte Händler nicht berechtigt waren, Fahrzeuge aktiv außerhalb ihres Vertragsgebietes zu verkaufen, und stellte nur noch Regelungen frei, die sowohl den aktiven als auch den passiven Verkauf durch autorisierte Händler an Endverbraucher ermöglichen. Zudem wurde die sog. „Verfügbarkeitsklausel“ fortgeschrieben, wonach jeder Händler das Recht hat, alle vom Heimatmarkt abweichenden Fahrzeugausstattungen direkt beim Hersteller zu bestellen. Ähnlich wie in der Schirm-GVO stellt Art. 4 Abs. 1 lit. c) der Kfz-GVO lediglich Vereinbarungen frei, die keine Beschränkungen von Querlieferungen enthalten. Schließlich enthält die Kfz-GVO das Verbot von sog. Location Clauses, mit dem sichergestellt werden sollte, dass Händler im gesamten Gebiet der Europäischen Union zusätzliche Verkaufsstellen eröffnen können.

Die Kommission hat auf Grundlage ihrer halbjährlich durchgeführten Preis-Berichte festgestellt, dass seit 2002 die Preisdivergenzen in EU 15 auf 5,5 % gesunken ist und seitdem weitgehend stabil bleiben. Im Bereich der EU 25 ist in der Zeit von 2002 bis 2004 ein leichter Anstieg der Preisunterschiede von 13,8 % auf 14,4 % feststellbar. Gleichwohl geht auch insoweit die Kommission von einer stabilen Situation aus.

Ungeachtet der Reduzierung der Preisdifferenzen zwischen den Mitgliedsstaaten konnte die Kommission auf Grundlage ihrer Befragung gleichwohl feststellen, dass die Aktivitäten sog. Intermediaries zugenommen haben. Ferner konnte die Kommission anhand ihrer Befragung feststellen, dass nur wenige Händler von dem Recht Gebrauch gemacht haben, in einem anderen Mitgliedsstaat eine Verkaufsstelle zu eröffnen.

Nach den Erhebungen der Kommission ist davon auszugehen, dass sich das aktive Verkaufsrecht in ganz Europa als relevant und effektiv erwiesen habe, den Übergrenzwettbewerb zwischen den Händlern einer Marke zu fördern. Die Kommission stellt insoweit insbesondere auf die reduzierte Anzahl von Verbraucherbeschwerden sowie das völlige Ausbleiben von Beschwerden seitens autorisierter Händler ab. Sie führt allerdings auch an, dass das gleiche Ergebnis wohl auch mit der Regelung der GVO Nr. 2790/1999 hätte erreicht werden können, da die Regelungen insoweit identisch seien.

Ferner stellt die Kommission fest, dass die strikteren Regelungen zum Schutz des aktiven und passiven Verkaufsrechts an Endkonsumenten offensichtlich in der Kombination mit dem Widerruf der Vermittlerrichtlinie zu einer erheblichen Verbesserung im Parallelhandel geführt haben. Die Rolle der EU-Vermittler wird dabei besonders hervorgehoben.

Der Wegfall der Location Clause hingegen spielt nach den Erhebungen der Kommission kaum eine Rolle, auch wenn diese Regelung als durchaus wettbewerbsrelevant angesehen wird. Die wirtschaftlichen, bürokratischen, kulturellen und sprachlichen Barrieren stünden dem wohl entgegen. Zudem vermutet die Kommission, dass die Reduzierung der Preisunterschiede den einen oder anderen Händler davon abgehalten haben möge, in einem Hochpreismitgliedsstaat eine Niederlassung zu eröffnen.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangt die Kommission hinsichtlich der sog. Verfügbarkeitsklausel. Auch diese Klausel erachtet die Kommission als durchaus wettbewerbsrelevant, jedoch im Hinblick auf die tatsächliche Notwendigkeit als überflüssig, da insoweit keine Beschwerden bei der Kommission eingegangen sind. Vor dem Hintergrund, dass das Preisgefüge sich erheblich nach unten korrigiert habe, folgert die Kommission, dass die Verfügbarkeitsklausel ihre Funktion erfüllt hat und nicht länger erforderlich sei.

4. Sicherstellung effektiven Wettbewerbs zwischen autorisierten und freien Werkstätten

Unabhängige Werkstätten sind für die europäischen Verbraucher deshalb von Bedeutung, weil sie in besonderer Weise auf die autorisierten Werkstattnetze Wettbewerbsdruck ausüben. Um diesen Zweck zu erfüllen, brauchen freie Werkstattbetriebe im Wesentlichen zwei Instrumente, um am Wettbewerb teilzuhaben: zum einen Ersatzteile und zum anderen technische Informationen und Werkzeuge.

Die Kfz-GVO stellt dies durch spezifische Regelung sicher, u. a. durch das Recht der autorisierten Werkstätten, Originalersatzteile an freie Werkstätten zum Verbau verkaufen zu dürfen. Darüber hinaus garantiert die Kfz-GVO, dass ein Automobilhersteller seinen Teilezulieferern nicht verbieten darf, die Ersatzteile auch unmittelbar in den Aftermarket zu verkaufen. Schließlich ist gewährleistet, dass ein Automobilhersteller einem freien Werkstattbetrieb nicht die zur Reparatur notwendigen technischen Informationen verweigern darf, ohne die Freistellung zu verlieren.

Trotz dieser sehr spezifischen Regelungen musste die Kommission im Rahmen ihrer Marktbefragung feststellen, dass der unabhängige Reparaturssektor immer mehr an Möglichkeiten verliere, mit den autorisierten Netzwerken zu konkurrieren. Die von London Economics festgestellten Rückgänge im Marktanteil konnte die Kommission auf Grundlage ihrer eigenen Untersuchungen bestätigen. Allerdings konnte die Kommission auch feststellen, dass die Situation der freien Werkstätten im Hinblick auf die Versorgung mit Ersatzteilen weitgehend stabil geblieben sei und sich die Situation im Bereich der technischen Informationen sogar verbessert habe.

Es fragt sich daher, ob dieses Ergebnis nur wegen der Kfz-GVO erreicht wurde oder sich auch anderweitig eingestellt hätte. Im Hinblick auf die Belieferung von freien Werkstätten mit Originalersatzteilen konnte die Kommission nicht einen einzigen Fall entdecken, in dem gegen die GVO verstoßen worden wäre. Auch die Zulieferer-Regelung wird als relativ unproblematisch gesehen, auch wenn die Zulieferverbände von einigen Fällen berichtet haben, in denen Automobilhersteller versucht hätten, die Regelung zu umgehen. Das Recht auf technische Informationen erscheint für die Kommission weitaus problematischer, da nach ihren Erhebungen der Zugang zu technischen Informationen in einer Vielzahl von Fällen nicht in hinreichender Weise barrierefrei gewährt wurde. Die Untersuchungen der Kommission führten in vier Fällen zu den Beschlussverfügungen gegen Hersteller, die allerdings auf der direkten Anwendung des Art. 81 Abs. 1 des EG-Vertrages beruhen und nicht in erster Linie auf Art. 4 Abs. 2 der GVO.

Zusammenfassend kommt die Kommission daher zu dem Schluss, dass die spezifischen Regelungen zur Teileversorgung der freien Werkstätten eher eine untergeordnete Rolle spielen, wohingegen andererseits die Kfz-GVO den freien Teilehändlern in bestimmtem Umfang erfolgreich den Weg zu den autorisierten Werkstätten eröffnet hätte. Im Hinblick auf die technischen Informationen stellt die Kommission ausschließlich auf Art. 81 oder Art. 82 ab und erachtet daher die Pflicht zur Überlassung von technischen Informationen als irrelevant. Zudem geht die Kommission davon aus, dass mit Einführung von EURO 5 und 6 und der Verordnung zur Typengenehmigung nach 2009 keinerlei Notwendigkeit mehr bestünde, den Zugang zu technischen Informationen in einer GVO zu regeln.

5. Sicherstellung des Wettbewerbs zwischen autorisierten Werkstätten und des Wettbewerbs im Teilehandel

Mit der GVO 1400/2002 hat die Kommission die Verbindung zwischen Service und Vertrieb aufgehoben. Andererseits wurde im Aftermarket die Marktanteilsgränze von 30 % eingefügt, bei deren Überschreiten ein Hersteller jeden Bewerber zu seinem Servicenetz zulassen muss, der die qualitativen Standards erfüllt. Diese Regelung

erweist sich unter dem Gesichtspunkt des Verbrauchernutzens nach Ansicht der EU-Kommission als erfolgreich. Alle Automobilhersteller haben nach Einführung der GVO 1400/2002 ihre Serviceverträge auf die rein qualitative Selektion umgestellt. Dies führte zu einem erheblichen Ansteigen der Werkstattstandorte in den Mitgliedsländern und infolge dessen zu einer Zunahme des Wettbewerbs. Vor diesem Hintergrund, nämlich der ausschließlichen Organisation im Wege der qualitativen Selektion, erscheint nach Ansicht der Kommission die ausdrückliche Trennung von Verkauf und Service nunmehr als überflüssig, da in einem rein qualitativ-selektiven Vertriebssystem eine Verpflichtung der Werkstatt, auch Fahrzeuge verkaufen zu müssen, kein qualitatives Kriterium darstellen würde, das erforderlich sei, autorisierte Reparaturleistungen durchzuführen. Diese Vorschrift wird daher als irrelevant i. S. d. Wettbewerbs erachtet.

Ferner räumt die Kfz-GVO den autorisierten Werkstätten das Recht ein, Originalersatzteile alternativ zum Automobilhersteller direkt vom Teilehersteller beziehen zu können. Die damit verbundenen Hoffnungen, zukünftig die Marktdominanz der Hersteller im Bereich des Teilebezugs zu durchbrechen, hätten sich allerdings nicht erfüllt. Dies führt die Kommission im Wesentlichen darauf zurück, dass die Einbindung der Werkstätten in das Teile-Liefersystem der Hersteller einfacher und logistisch überlegener organisiert sei. Darüber hinaus sei festzustellen, dass die Werkstätten wohl insbesondere deshalb den Herstellern die Treue halten, da diese eine besondere Form der Rabatt- und Bonus-Systeme anböten. Dabei lässt die Kommission ausdrücklich offen, ob das Verkaufsverhalten der Werkstätten lediglich Ausdruck des Wettbewerbs sei oder im Wesentlichen durch die Marktabschottung fördernde Loyalitätsmaßnahmen hervorgerufen werde. Diese Frage könnte nur im Einzelfall entschieden werden, bei dem nicht nur die wirtschaftlichen Begleitumstände in Betracht zu ziehen, sondern insbesondere auch die möglichen wettbewerbsverhindernden Effekte gegen Effizienzgewinne abzugleichen seien.

Die Kommission kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass insbesondere die Marktanteils Grenzen, wie sie in der Kfz-GVO festgelegt sind, positive Auswirkungen auf den Wettbewerb gezeigt hätten, im Übrigen allerdings die Regelungen im Wesentlichen über das Ziel hinausschießen und zu einer Überregulierung führen.

6. Maßnahmen zur Sicherstellung der Händlerunabhängigkeit

Aus Sicht des Handels sind die Ausführungen der Kommission zu den Händler-schutzbestimmungen von größter Bedeutung. Der Bericht macht keinen Hehl daraus, dass der Schutz vertraglicher Positionen dem Wettbewerbsrecht an sich fremd sei und vor diesem Hintergrund auch die Schirm-GVO keinerlei spezifische Maßnahmen enthalte, um die schwächere Vertragspartei zu schützen. Gleichwohl ist auch anzuerkennen, dass die vertragliche Beziehung zwischen Lieferanten auf der einen Seite und Händler und Werkstätten auf der anderen Seite im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet sei, dass der Hersteller insoweit die stärkere Position habe. In vielen Fällen seien Händler und Werkstätten wirtschaftlich vom Hersteller abhängig und unterlassen vor diesem Hintergrund ggf. Wettbewerbshandlungen, die sich ansonsten finanziell positiv auswirken würden.

Mit der Einführung des Art. 3 der Kfz-GVO wurde vor diesem Hintergrund bezweckt, die Händler zu ermutigen, eine aktive Rolle im Intra-Brand-Wettbewerb anzunehmen. Dabei ließ sich die Kommission von dem seinerzeitigen Gedanken leiten, dass eine zu dieser Zeit erkennbare Konsolidierung im Herstellerlager auch zu einer Verringerung des Intra-Brand-Wettbewerbs führen könne, was wettbewerblich nicht gewünscht sei. Deshalb garantiert die Kfz-GVO dem autorisierten Händler bzw. der Werkstatt das Recht, seinen Vertrag an einen beliebigen anderen Händler- bzw. Werkstattkollegen veräußern zu dürfen, ohne dass insoweit die Zustimmung des

Herstellers erforderlich wäre. Ferner ist für Händler- und Werkstattverträge eine Mindestlaufzeit von 5 Jahren bzw. eine Mindestkündigungsfrist von 2 Jahren vorgesehen. Jegliche Kündigung ist mit einer ausführlichen, objektiven und transparenten Begründung zu versehen. Schließlich steht es jeder Vertragspartei offen, Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit dem betroffenen Vertrag von einem unabhängigen Dritten oder Schiedsgericht bewerten zu lassen.

Nunmehr hat für die Kommission allerdings der Wettbewerbsschutz innerhalb der Markennetzwerke an Bedeutung verloren, insoweit der Inter-Brand-Wettbewerb seit Inkrafttreten der Kfz-GVO zugenommen habe.

Ferner kam die Kommission zu dem Schluss, dass trotz einer erheblichen Reduzierung in den autorisierten Netzen von 2002 bis 2004 der Intra-Brand-Wettbewerb nicht spürbar abgenommen habe. Die Händlermargen sind auf niedrigem Niveau stabil, was ein deutliches Anzeichen für effektiven Wettbewerb zum Vorteil der Verbraucher ist.

Auch wenn ein signifikantes Wachstum der Händlergruppen zu verzeichnen ist, lässt sich gleichwohl feststellen, dass dieser Größenzuwachs lediglich national erfolgt und keinerlei Übergrenzümplicationen aufweist. Vor diesem Hintergrund wurde das verfolgte Ziel einer EU-weiten Marktintegration nicht erreicht. Im Gegenteil: Die Kommission stellt vielmehr fest, dass das Größenwachstum der Ketten in bestimmten geografischen Regionen sogar zu einer Abnahme des Wettbewerbs geführt habe, und zwar insbesondere dort, wo einzelne Händlergruppen den regionalen Markt dominieren. Für die Kommission erscheint die weitere Konsolidierung innerhalb der nationalen Händlernetze durchaus geeignet, die derzeit positive Entwicklung im Intra-Brand-Wettbewerb zu konterkarieren.

Im Hinblick auf die Kündigungs-/Vertragsdauer-Regelungen hat sich die weit überwiegende Zahl der Hersteller für das Modell des Vertrages mit unbestimmter Laufzeit entschieden. Bei der Kommission seien insoweit aber keine formellen Beschwerden eingegangen, die zeigen würden, dass ein Hersteller das Kündigungsrecht in der Form missbrauchen würde, um wettbewerbsaktive Händler aus ihren Netzen auszuschließen. Die Kommission konnte nach eigenen Angaben zudem keine Fälle feststellen, in denen die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Begründung der Kündigung nicht eingehalten wurde. Im Hinblick auf die Schiedsgerichtsklausel habe die Kommission europaweit lediglich sieben Fälle feststellen können, in denen ein Schiedsrichter im Hinblick auf die Erfüllung von Verkaufszielen eingeschaltet wurde. Im Übrigen geht sie davon aus, dass insoweit eher die Gerichte als der maßgebliche Ort zum Austragen von Meinungsverschiedenheiten gewählt würden.

Die große Mehrheit der Händlerorganisationen hat im Rahmen der Befragung die Meinung bekundet, dass die Händlerschutzbestimmungen im Wesentlichen präventive Wirkungen gezeigt haben, wobei allerdings auch seitens der Kommission darauf hingewiesen wird, dass in keinem einzigen Fall konkrete Daten von den Händlerverbänden übermittelt wurden, die diese Ansicht stützen. In diesem Zusammenhang stellt sie aber auch ausdrücklich klar, dass Verstöße gegen Art. 3 ohnehin nicht ohne weiteres zur Unwirksamkeit der jeweiligen Handlung, sondern allenfalls zum Entfall der Freistellung führen können. Dabei ist zunächst im Einzelfall festzustellen, ob die angegriffene Handlung tatsächlich unter Art. 81 Abs. 1 fällt und, wenn dem so ist, ob nicht zusätzlich die Voraussetzungen des Art. 81 Abs. 3 erfüllt sind.

Das mit Art. 3 verfolgte Ziel, eine EU-weite Marktintegration zu erreichen, sei jedenfalls nicht erreicht worden. Die Regelung führe vielmehr bevorzugt zu einem nationalen Anwachsen der großen Händlerketten, die in bestimmten geografischen Regionen die Abnahme des Wettbewerbs bedingen.

Im Hinblick auf die Kündigungsfristen stellte die Kommission fest, dass bei einem Marktanteil von über 30 %, wie es überwiegend im Servicebereich der Fall ist, der

Kündigung eine eher geringere Rolle zukommt, da bei Erfüllung der Standards jede Werkstatt einen Autorisierungsanspruch habe.

Im Hinblick auf den Investitionsschutz führt die Kommission weiter aus, dass die von der GVO vorgesehene zwei Jahre ohnehin nicht im Ansatz ausreichen würden, die investierten Kosten wieder zu amortisieren. Insoweit sei das nationale Vertragsrecht, das in den meisten Mitgliedsstaaten gelte, wesentlich besser geeignet, die Position der Händler aus dem Gesichtspunkt des Treu und Glaubens zu schützen. Auf der anderen Seite wird vermutet, dass im Nachgang zur radikalen Rationalisierung in den Herstellernetzen ab dem Jahr 2002 kaum noch Raum ist für weitere Kündigungen. Netzkündigungen würden zudem das Risiko beinhalten, auch effiziente Händler zu verlieren, die weniger leicht zu ersetzen seien. Andererseits hätten die gekündigten Händler so auch die Chance, mit Newcomer-Marken neu zu beginnen, um somit die negativen Folgen der Kündigung zu umgehen.

Schließlich würde auch die direkte Anwendung von Artikel 81 einen entsprechenden Händlerschutz gewähren, und zwar auch unabhängig von den spezifischen Regelungen der Kfz-GVO 1400/2002. Insoweit verweist die Kommission auf die Guidelines zur Vertikal-GVO, in denen klar zum Ausdruck gebracht werde, dass jegliche Maßnahmen, die den Händler davon abhielten, aktiv an ausländische Kunden zu verkaufen (beispielsweise durch die Verweigerung von Bonuszahlungen oder andere Lieferverweigerung, die Reduzierung der Lieferquoten o.Ä.), als eine Hardcore-restriction angesehen werden, die den Gesamtvertrag nichtig werden lassen.

Die Kommission kommt in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass aufgrund des sehr vitalen Inter-Brand-Wettbewerbs es nicht mehr gerechtfertigt erscheint, spezielle Händlerschutzbestimmungen aufrechtzuerhalten. Für den Schutz der Händlerinvestitionen ist nicht das Wettbewerbsrecht das richtige Instrument, sondern ausschließlich das Zivilrecht. Zudem würden lang laufende Händlerverträge die Gefahr in sich bergen, dass Newcomer dem Netzwerk schwieriger beitreten können.

Fazit

Der Bericht hat Licht und Schatten und ist in bestimmten Aspekten sicherlich noch nicht ausgereift. Die Kommission erkennt grundlegende Prinzipien an, die für die Entwicklung der Märkte von großer Bedeutung sind. Zum einen wird durch die Ergebnisse der Marktbefragung das Konzept des Mehrmarkenvertriebs nachhaltig gestützt. Zum anderen hat sich das aktive Verkaufsrecht in ganz Europa nach Ansicht der Kommission als Erfolg erwiesen ebenso wie der Autorisierungsanspruch im Werkstattbereich bei einem Konzernmarktanteil von mehr als 30 %. Allerdings sind die Alternativüberlegungen, ob das gleiche Ergebnis auch mit der Schirm-GVO erreicht worden wäre, oftmals nicht überzeugend. Die tatsächlichen Verhältnisse in der Branche, insbesondere aber auch die Entscheidungspraxis der Gerichte, zeigen vielmehr, dass ausschließlich die sehr spezifischen und expliziten Regelungen der Kfz-GVO zu einer Wahrung der Marktverhältnisse geführt haben. Hingegen ist in den Fällen, in denen die Kfz-GVO Fragen offen gelassen hat, auch weiterhin große Unsicherheit spürbar, die sich unmittelbar zugunsten des stärkeren Marktbeteiligten auswirkt. Die Schirm-GVO, die gleichermaßen für den Vertrieb von Hamburgern, Kosmetik und Haushaltswaren etc. gilt und dementsprechend vage formuliert sein wird, wird die Marktverhältnisse dramatisch verschieben, und das wird sich unmittelbar auf die Verbraucher auswirken.

Auch verkennt die Kommission die Wirkung der Regelungen, die die Unabhängigkeit der Händler unterstützen sollen. Denn nur starke Händler werden u. a. aktiv mehrere Marken vertreiben können, ohne befürchten zu müssen, deshalb mit kurzer Frist aus dem Netz entfernt zu werden. Mit der Aufgabe der Kündigungsregelungen wird zudem im großen Stil die Investitionssicherheit vernichtet. Und eben diese Investitionen in Technik und Ausstattung garantieren dem Verbraucher das Höchstmaß an Sicherheit, das beim Produkt Auto so wichtig ist, jedenfalls mehr als beim Konsum von Fastfood.

Hersteller und Händler müssen sich – sollte die Vision der aktuellen Kommission wahr werden – einem besonderen Lackmus-Test unterziehen: Stimmen die Verhältnisse noch? Sind die Aufgaben und insbesondere die Kosten noch sachgerecht verteilt? Stimmt die Vergütung für die Leistungen beim Vertrieb und dem Service noch überein? Oder muss hier grundsätzlich über eine Neuausrichtung nachgedacht werden? Ich meine ja, denn das Händler-Hersteller-Verhältnis ist in der jetzigen Form in die Sackgasse geraten. Die aktuellen Vergütungssysteme bilden nicht mehr ansatzweise ab, dass der Händler an sich nur die Aufgabe hat, die vom Hersteller produzierten Fahrzeuge zu verkaufen. Es wird darauf abgestellt, dass Kinderspielecken vorhanden sind, Lounges vorgehalten werden und die Fahnen ordnungsgemäß aufgehängt sind. Die sich verfestigte Händlerrendite um die 0%-Marke zeigt sehr deutlich, dass eine vernünftige Gegenleistung für den Verkauf der Autos schon lange nicht mehr gezahlt wird. Die Händler sind mit Kosten belastet, die originär ausschließlich beim Hersteller liegen müssten. Hierzu gehören neben den Vorführwagenkosten insbesondere die enormen Aufwendungen für den Lagerbestand, der ausschließlich aus der Überproduktion des Herstellers resultiert und für die der Handel keinerlei Verantwortung hat.

Andererseits wird dem Handel das, was er am besten kann, nämlich die regionale Marktbearbeitung, aufgrund der fehlenden Mittel nahezu unmöglich gemacht. Dabei liegt hier ein großes Potenzial, das beide Seiten heben sollten. Zudem wird durch die derzeitige Praxis die Investitionsfreudigkeit der Händler und Werkstätten deutlich gebremst. Klare Verträge, die die Amortisation der Investitionen in Service und Verkauf sicherstellen, und verlässliche Planzahlen, die die Vertriebswirklichkeit tatsächlich abbilden, würden hier helfen.

Die Zukunft wird zeigen, welche GVO die Branche erhalten wird. Noch bestehen gute Chancen auf diesen Prozess einzuwirken. Was aber auch immer kommen wird, es wird jedenfalls erforderlich sein, grundlegend die Beziehungen zwischen Hersteller und Handel neu zu justieren, um aus der derzeitigen Sackgasse herauszukommen.