

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Prägend für die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik des Jahres 2006 waren nicht die spektakulären großen Ereignisse, sondern die Umsetzung von Beschlüssen aus früheren Jahren in den verschiedensten Bereichen. Prägend war auch nicht die Kontrolle von Wettbewerbsverstößen in den zum 1. Januar 2004 beigetretenen neuen Mitgliedsländern, bei denen aufgrund ihrer geringen Erfahrungen in der Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts ein besonderer Schwerpunkt der wettbewerbspolitischen Aktivitäten aus Brüssel vermutet werden könnte. Die allermeisten Wettbewerbsbehinderungen haben ihren Ursprung nach wie vor in den alten EU-Mitgliedsländern.

Fusionskontrolle

Den inhaltlich wichtigsten Schwerpunkt der wettbewerbspolitischen Aktivitäten der Kommission bildete die Fusionskontrolle. Hier ging es vorrangig darum, den in den Jahren zuvor entwickelten und in der Fachwelt lebhaft diskutierten „more economic approach“ in der Praxis anzuwenden. Die Kommission hatte sich genötigt gesehen, den more economic approach aufzubauen, da das Gericht erster Instanz im Jahre 2002 gleich drei Kommissionssentscheidungen (Airtours, Schneider Electric, Tetra Laval) aufgehoben hatte, und zwar jeweils mit der Begründung, die Argumentation der Kommission sei nicht ökonomisch fundiert.¹ Um dieser Kritik zu begegnen, wurden im Februar 2004 neue Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse verabschiedet, im Mai 2004 wurden entsprechende Anpassungen bei der Novellierung der Fusionskontrollverordnung vorgenommen, und im Jahre 2005 wurden ein Aktionsplan und ein Diskussionspapier vorgelegt, mit denen der „more economic approach“ auch auf die Missbrauchsaufsicht ausgedehnt wurde. Darüber hinaus wurde in der Generaldirektion Wettbewerb eine neue, von einem Chief Economist geleitete Stabsgruppe eingerichtet, um den ökonomischen Sachverstand in der Kommission zu stärken.²

Im Jahre 2006 kam dieser neue Ansatz gleich in mehreren Fällen zum Tragen, und zwar bei den Fusionsvorhaben von T-Mobile Austria und tele.ring, von Linde und BOC, von DONG, Elsam und Energi E2 sowie von Gaz de France und Suez. All diese Vorhaben wurden letztlich genehmigt, doch in allen Fällen setzte die Kommission Maßnahmen durch, mit denen die wettbewerbsmindernden Auswirkungen der jeweiligen Fusionen zumindest abgemildert wurden. So wurde die österreichische Tochter der Deutschen Telekom AG veranlasst, 2.000 der insgesamt 3.700 Sendestationen von tele.ring sowie deren UMTS-Frequenzen an den Konkurrenten Hutchinson abzutreten.

1 Vgl. Schwalbe, Ulrich: Die Airtours First-Choice-Entscheidung – ökonomische Grundlagen und wettbewerbspolitische Konsequenzen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim 2003.

2 Vgl. Christiansen, Arndt: Der „more economic approach“ in der EU-Fusionskontrolle, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2/2006, S. 150-174.

Mit der Verabschiedung der Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse wurde fusionswilligen Unternehmen auch die Möglichkeit eröffnet, den wettbewerbspolitischen Bedenken gegen eine Fusion mit der Einrede zu begegnen, ihre Fusion würde derart ausgeprägte Effizienzgewinne verursachen, dass die Wettbewerbsbehinderungen überkompensiert würden. Von der Möglichkeit dieser, mit Beweisen zu belegenden, Einrede wurde Gebrauch gemacht bei den Fusionen von Kornas und AD Cartonboard, von Inco und Falconbridge sowie von Metso und Aker Kvaerner.

Es wäre allerdings verfrüht, aus diesen Fällen der Rechtsanwendung zu folgern, dass der „more economic approach“ in der Fusionskontrolle den Praxistest bestanden hätte. Nach wie vor argwöhnen Kritiker, dass die europäische Fusionskontrolle mit der Einführung des „more economic approach“ zu einem zahnlosen Papiertiger geworden sei. Denn irgendein ökonomisch mehr oder weniger fundiertes Argument lasse sich für jede Fusion finden, so dass letztlich keine Fusion mehr ökonomisch eindeutig fundiert untersagt werden könne.³ Tatsächlich hat die Kommission seit ihren Niederlagen vor dem Gericht erster Instanz im Jahre 2002 keine einzige Fusion mehr untersagt. Ob dies daran liegt, dass die Waffen der Fusionskontrolle stumpfer geworden sind, oder daran, dass die Unternehmen Wettbewerbsbehinderungen zunehmend unterlassen, um langwierigen Auseinandersetzungen mit der Kommission aus dem Weg zu gehen, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Mehr Klarheit zu dieser Frage dürfte es erst dann geben, wenn Erfahrungen mit Fusionsuntersagungen vorliegen, die trotz oder wegen des „more economic approach“ ergehen und die dann auch vor den europäischen Gerichten bestehen können.

Sektorregulierung und Missbrauchsaufsicht

Nach wie vor im Blickfeld der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik stehen auch Regulierungsfragen – insbesondere im Bereich der Telekommunikation. Schritt für Schritt bemüht sich die Kommission, die Anzahl der Märkte, die vorab reguliert werden, zurückzufahren. Damit wird die sektorspezifische Regulierung der Telekommunikationsmärkte, die mit der umfassenden Marktöffnung im Jahre 1998 einsetzte, in weiten Bereichen allmählich in eine allgemeine Regulierung im Rahmen des Wettbewerbsrechts überführt. Offen ist dabei, ob die Telekommunikation auf längere Sicht vollständig aus der sektorspezifischen Regulierung zu entlassen ist oder ob zumindest im Bereich des Netzzugangs eine dauerhafte staatliche Regulierungsaufgabe liegt.⁴ Derzeit ist es noch nicht erforderlich, zu dieser Frage ein Einvernehmen zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen (bzw. den nationalen Regulierungsbehörden) herzustellen, da sich der Wettbewerb in der Telekommunikation nach einhelliger Ansicht noch nicht so weit entfaltet hat, dass auf eine sektorspezifische Regulierung verzichtet werden könnte.

3 Vgl. z.B. Schmidt, Ingo: More Economic Approach – ein wettbewerbspolitischer Fortschritt? in: Brinker, Ingo (Hrsg.): Recht und Wettbewerb, München 2006, S. 409-418. Siehe auch Schmidt, André/Stefan Voigt: Der „more economic approach“ in der Missbrauchsaufsicht, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 11/2006, S. 1097-1106.

4 Zu dieser Grundsatzfrage der Regulierung der Telekommunikation, vgl. z.B. Immenga, Ulrich/Christian Kirchner/Günter Knieps/Jörn Kruse: Telekommunikation im Wettbewerb, München 2001. Siehe auch Klodt, Henning: Das Telekommunikationsgesetz vor der Novellierung, Die Weltwirtschaft, 2/2003, S. 196-214.

Als herausragender Einzelfall aus dem Bereich der Regulierung der Telekommunikation ist für das Jahr 2006 der Fall der Telefonica zu nennen, die nach Ansicht der Kommission ihre beherrschende Stellung auf den Breitbandzugangsmärkten in Spanien missbrauchte. Die Kommission veranlasste die spanische Regulierungsbehörde dazu, Telefonica dazu zu bringen, den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen mit sehr hoher Bitrate besser als bisher für Konkurrenzanbieter zu öffnen. Abgeschlossen wurde dieser Fall mit einem im Juli 2007 erlassenen Bußgeldbescheid der Kommission gegen Telefonica in Höhe von knapp 152 Mio. Euro.

Erheblich publizitätswirksamer waren allerdings die Auseinandersetzungen zwischen Kommission und spanischen Regulierungsbehörden in Bezug auf die geplante Übernahme des spanischen Energieversorgers Endesa durch die deutsche E.ON. Die nationale Regulierungsbehörde CNE hatte auf Drängen der spanischen Regierung unter anderem verlangt, dass E.ON ein Kernkraftwerk der Endesa sowie Beteiligungen von Endesa an mehreren Kohlekraftwerken verkaufen sollte. Erst als die Kommission massiv mit einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien drohte, rückte die CNE von ihren strikten Auflagen ab. Für E.ON kam diese Kurskorrektur allerdings zu spät, da Endesa mittlerweile mehrheitlich in den Besitz des spanischen Mischkonzerns Acconica und des italienischen Energiekonzerns Enel übergegangen war. Deshalb entschloss sich E.ON im April 2007 schließlich, das Übernahmeangebot zurückzuziehen.

Der Endesa-Fall ist ein Indiz dafür, dass in den Mitgliedstaaten offenbar die Bereitschaft wächst, politischen Einfluss auf das Fusionsgeschehen auszuüben, ohne dabei allzu große Rücksicht auf wettbewerbspolitische Bedenken zu nehmen.⁵ In dieses Schema passt auch die oben angesprochene Fusion von Gaz de France und Suez, die auf Druck der französischen Regierung zustande kam, um eine Übernahme von Suez durch den italienischen Konzern Enel zu verhindern. Die Prinzipien der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik müssen also nicht nur gegen privatwirtschaftliche Akteure, sondern gelegentlich auch gegen nationale Regierungen der Mitgliedstaaten durchgesetzt werden.

Im Bereich der allgemeinen (nicht sektorspezifischen) Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen machte wieder einmal der Microsoft-Fall Schlagzeilen, und zwar mit einem gegen das Unternehmen verhängten Zwangsgeld in Höhe von 280,5 Mio. Euro wegen erneuter Nichterfüllung der Informationspflichten zu der für konkurrierende Anbieter wichtigen Interoperabilität der Microsoft-Programme. Von übergeordneter Bedeutung war diese Entscheidung nicht zuletzt deshalb, weil die Kommission hier erstmals überhaupt von ihrer Befugnis Gebrauch machte, ein Zwangsgeld zu verhängen gegen Unternehmen, die einer Kommissionsentscheidung nicht nachkommen. Es kann erwartet werden, dass die Überwachung der im Jahre 2004 gegen Microsoft getroffenen Kommissionsentscheidung auch weiterhin für Schlagzeilen sorgen wird.

Beihilfenaufsicht

Viel Arbeit für die Kommission, aber wenig öffentlichkeitswirksame Schlagzeilen gab es schließlich im Bereich der Beihilfenaufsicht. Auch hier verfolgt die Kommission – wie oben erwähnt – seit dem Jahr 2006 den „more economic approach“, doch auch hier ist es – ebenso wie bei der Fusionskontrolle – für eine abschließende Bewertung dieses Ansatzes

⁵ Vgl. Henning Klodt: Industriepolitische Monopoly, Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Vol.35 (2006), Heft 6, S. 301.

viel zu früh. Erwähnenswert ist allerdings aus eher humoristischen Gründen ein Fall aus dem Jahre 2006, in dem sich die Kommission mit einer Beihilfe zugunsten der Entwickler von Videospiele befassen musste, die von der französischen Regierung allen Ernstes als Maßnahme zur Kulturförderung deklariert wurde.

Weiterführende Literatur

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über die Wettbewerbspolitik, 2006, KOM(2007) 358 endg.

Peter Oberender (Hrsg.): Effizienz und Wettbewerb, Berlin: Duncker & Humblot (2005).

Ingo Schmidt/André Schmidt: Europäische Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle, München 2006.