

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die wichtigsten Felder der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik waren die Sektorregulierung, die Fusionskontrolle und die Missbrauchsaufsicht. Innerhalb der Sektorregulierung sind es insbesondere die Energiemärkte, für die gegenwärtig regulatorische Weichen gestellt werden, die weit über den Tag hinausreichen dürften.

Energiewirtschaft

Seit vielen Jahren ist die Kommission bestrebt, die Wettbewerbsintensität auf den Strom- und Gasmärkten in der Europäischen Union zu erhöhen. Die Erfolge waren aus ihrer Sicht bislang eher enttäuschend, so dass sie sich jetzt dazu entschlossen hat, zunächst einmal im Strombereich kräftig in die Marktstrukturen einzugreifen. Das Ziel lautet, durch eine strikte Trennung von Stromerzeugung und Stromverteilung den Wettbewerb um die Endkunden spürbar zu intensivieren. Die Bestrebungen der Kommission zur Entflechtung der Energiekonzerne erfolgte in mehreren Schritten: Der erste Schritt war die Verpflichtung der Energiekonzerne zur getrennten Rechnungslegung für ihre Stromerzeugung und ihren Netzbetrieb nach der Binnenmarktrichtlinie Elektrizität aus dem Jahre 1996.¹ Nach dieser buchhalterischen Entflechtung (Accounting Unbundling) folgte die organisatorische Entflechtung, die den Stromkonzernen die Pflicht auferlegte, die verschiedenen Unternehmensbereiche wie eigenständige Unternehmen arbeiten zu lassen (Organisational Unbundling).² Die nächste Stufe war die rechtliche Entflechtung (Legal Unbundling), nach der Stromerzeugung und Netzbetrieb von gesellschaftsrechtlich voneinander unabhängigen Unternehmen betrieben werden müssen. Jetzt geht es der Kommission um den letzten und einschneidendsten Schritt: die Eigentümer-Entflechtung (Ownership Unbundling). Im September 2007 verabschiedete die EU-Kommission dazu ein Legislativpaket, das starke Widerstände vor allem aus Deutschland und Frankreich, aber auch aus sechs weiteren EU-Ländern weckte, die in den vorgeschlagenen Maßnahmen eine enteignungsgleichen Eingriff sahen, der nicht verhältnismäßig sei.

Insgesamt stehen derzeit drei Varianten zur Diskussion, wobei die Varianten 1 und 2 von der Kommission und Variante 3 von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurden:

- Variante 1 ist das klare Ownership Unbundling, bei dem die Energieerzeuger ihre Übertragungsnetze an Unternehmen verkaufen, die entweder reine Netzbetreiber sind oder gar keine energiewirtschaftlichen Aktivitäten entfalten.
- Nach Variante 2 verbleibt zwar das Eigentum an den Übertragungsnetzen bei den Erzeugern, aber Betrieb, Kontrolle und Netzausbau werden einem unabhängigen Systembetreiber (Independent System Operator) übertragen.
- Nach Variante 3 verbleiben die Netze ebenfalls im Eigentum der Energieunternehmen, aber die Instandhaltung und der Ausbau der Netze werden gemeinsam von den Energieunternehmen und der staatlichen Regulierungsbehörde in einem zehnjährigen Investitionsplan geregelt.

1 In Deutschland umgesetzt durch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1998.

2 Grundlage dafür war die Beschleunigungsrichtlinie Elektrizität und Gas aus dem Jahr 2003, die in Deutschland mit der zweiten Novelle des EnWG im Jahre 2005 in nationales Recht umgesetzt wurde.

Einen starken Rückschlag erfuhr der Widerstand der deutschen Bundesregierung gegen die von der EU-Kommission nach wie vor favorisierte Variante 1, als der größte deutsche Energiekonzern E.ON im Februar 2008 überraschend ankündigte, sich freiwillig von seinen Stromnetzen trennen zu wollen. Damit war der Position der deutschen Politik zumindest teilweise der Boden entzogen.

Ganz so freiwillig, wie es zunächst den Anschein hatte, war der Entschluss von E.ON zum Netzverkauf allerdings doch nicht zustande gekommen. Denn E.ON war gleichzeitig in eine kartellrechtliche Auseinandersetzung mit der EU-Kommission verstrickt, in der es um den Vorwurf der Gebietsabsprachen mit Gaz de France im europäischen Gasmarkt ging. Die Kommission hatte in Aussicht gestellt, auf dem Weg der gütlichen Einigung auf ein Bußgeld in Höhe von mehreren Milliarden Euro zu verzichten, wenn E.ON seine Stromnetze zum Verkauf stellt.

Dieser Kompromiss hat unter Kartellrechtlern für erhebliche Kritik gesorgt. Es wurde sogar die Frage laut, ob ein derart intransparentes Kompensationsgeschäft zur Durchsetzung politischer Ziele nicht einem Amtsmissbrauch der Kommission nahe käme. Dies ist natürlich ein weitgehender Vorwurf, doch zumindest sollte gefragt werden, wo die Rechtfertigung dafür liegt, ein Kartellvergehen im Gasmarkt nicht zu ahnden, wenn dafür Zugeständnisse im Strommarkt gemacht werden. Die Gasverbraucher sind bei solch einem Kompensationsgeschäft in jedem Fall die Benachteiligten.³

Zu einem ähnlichen Kompensationsgeschäft kam es im Mai 2008, als sich der zweitgrößte deutsche Energiekonzern RWE ebenfalls unter dem Druck eines drohenden Kartellverfahrens entschloss, sein Gasnetz zu verkaufen. Immerhin beziehen sich Leistung und Gegenleistung (Netzwerkverkauf gegen Einstellung des Verfahrens) hier auf ein und denselben Markt, so dass die politische Willkür nicht so ausgeprägt erscheint wie im E.ON-Fall. Doch die Frage, ob derartige gütliche Einigungen der langfristigen Sicherung des Wettbewerbs dienen, darf auch hier gestellt werden.⁴

Seit Ende Juli 2008 ist die wirtschaftspolitische Front gegen das Ownership Unbundling noch einmal geschwächt worden, als der drittgrößte deutsche Energiekonzern Vattenfall ankündigte, ebenfalls seine Stromübertragungsnetze verkaufen zu wollen. Zwar droht diesem Unternehmen kein aktuelles Kartellverfahren, aber als Begründung wurde auch von Vattenfall die Debatte um die zwangsweise Abtrennung der Stromnetze genannt.⁵ Damit verblieben als große Netzbetreiber in Deutschland nur noch die RWE und die EnBW. Doch auch bei der EnBW werden bereits Überlegungen angestellt, durch einen Verkauf ihrer Überlandleitungen an die Landesbank Baden-Württemberg dem Druck der EU-Kommission auszuweichen.⁶

Als Ergebnis dieser Entwicklungen wird sich die oben beschriebene Variante 3, die von der Bundesregierung so energisch verfochten worden war, kaum noch realisieren lassen.⁷ Stattdessen rückt die Variante 2, bei der das Eigentum an den Stromnetzen bei einem unabhängigen Systembetreiber gebündelt wird, in den Vordergrund.

3 „Die Kommission will damit unseren dritten Weg torpedieren und zeigen, dass sie am längeren Hebel sitzt“, kommentierte der verärgerte deutsche Wirtschaftsminister Michael Glos (Süddeutsche Zeitung, Nr. 51 vom 29. Februar 2008, S. 19).

4 Weder bei E.ON noch bei der RWE gibt es allerdings bislang eine eindeutige Entscheidung der EU-Kommission, ob die Zugeständnisse der Unternehmen ausreichen, um die jeweiligen Kartellverfahren tatsächlich einzustellen.

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung, Nr. 173 vom 26./27. Juli 2008, S. 27.

6 Vgl. Die Welt, Nr. 174 vom 26. Juli 2008.

7 In Regierungskreisen fühlt man sich erinnert an die Vorgänge um die Wiederaufbereitungsanlage für Kernbrennstäbe in Wackersdorf, die von Bund und Land erbittert gegen Bürgerproteste verteidigt worden war, bis die Stromindustrie im Jahre 1991 überraschend verkündete, die Anlage werde gar nicht benötigt.

Abschied von der Subsidiarität in der Energiepolitik?

Bemerkenswert an den Auseinandersetzungen um das Ownership Unbundling ist nicht zuletzt, dass die Europäische Union seit Auslaufen des EGKS-Vertrags und des Euratom-Vertrags über keine explizite sektorspezifische Kompetenz im Energiebereich mehr verfügt. All die Vorstöße der EU-Kommission in diesem Bereich stützen sich allein auf die allgemeinen gemeinschaftlichen Kompetenzen aus dem Wettbewerbsrecht und dem Binnenmarkt.⁸ Es fragt sich, ob es tatsächlich den Grundprinzipien der föderalen Aufgabenteilung in der Europäischen Union entspricht, wenn sich die Kommission mit ihren Vorstellungen zur Neuordnung der Energiemärkte so weitgehend gegen Mitgliedstaaten wie Deutschland (und Frankreich) durchsetzen kann. Denn letztlich hat sie nie den Nachweis geführt, dass die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen schlechter geeignet wären, funktionsfähigen Wettbewerb im Strommarkt zu erreichen, als das von ihr angestrebte Ownership Unbundling.

Für eine stärkere Rolle der nationalen Regierungen hätte auch gesprochen, dass die Struktur der Energiemärkte in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich ist. So ist die Trennung von Stromerzeugung und Übertragungsnetzen in Großbritannien und Skandinavien schon seit Jahrzehnten Realität, in vielen anderen Ländern dagegen nicht. Und in vielen Ländern liegt die Stromerzeugung in der Hand eines einzigen Unternehmens, während in Deutschland immerhin vier große und zahlreiche kleinere Anbieter existieren. Außerdem ist der potentielle Wettbewerb durch grenzüberschreitenden Stromhandel in zentral gelegenen Mitgliedsländern wie Deutschland wesentlich leichter aktivierbar als in Ländern an der Peripherie. Die EU-Kommission dagegen strebt nach einer einheitlichen Lösung, die kaum der Wettbewerbssituation in allen Mitgliedsländern gerecht werden kann. Insofern ist die Niederlage der deutschen Bundesregierung gegen die Pläne der EU-Kommission zum Ownership Unbundling auch eine Niederlage des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union.

Telekommunikation

Einen zweiten sektoralen Schwerpunkt der Wettbewerbspolitik stellt neben der Energiewirtschaft die Telekommunikation dar. Nach wie vor bemüht sich die Kommission, gegen überhöhte Gebühren der Mobilfunkanbieter im Roaming-Geschäft vorzugehen. Dazu ist am 30. Juni 2007 eine Roaming-Verordnung in Kraft getreten, die für zunächst drei Jahre anwendbar sein wird. Sie verpflichtet sämtliche Mobilfunkbetreiber in der Europäischen Union, ihren Kunden einen Eurotarif mit festen Obergrenzen für abgehende und ankommende grenzüberschreitende Anrufe anzubieten. Sofern der Kunde nicht explizit widerspricht, tritt dieser Tarif nach einer gewissen Frist automatisch in Kraft.

Eine weitere Entscheidung betraf den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch den spanischen Telefondienstanbieter Telefónica, der seinen Wettbewerbern Vorleistungsentgelte im Breitbandmarkt berechnet hatte, die höher waren als die Entgelte, die er seinen Endkunden in Rechnung stellte. Wegen dieser „Kosten-Preis-Schere“ verhängte die Kommission ein Bußgeld von 152 Mio. Euro.

Ein potentieller Konflikt zwischen Mitgliedstaaten und Kommission bahnt sich bei der Frage an, ob die Regulierung der Telekommunikation nach wie vor den nationalen Regulierungsbehörden überlassen bleiben soll oder ob es einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde bedarf. Nach den im Herbst 2007 artikulierten Vorstellungen der EU-Kommission könne nur ein „Euro-Regulierer“ für einen gemeinsamen Telekommunikationsmarkt sorgen.

⁸ Verweisen könnte die EU-Kommission allenfalls noch auf Zuständigkeiten für die transeuropäischen Netze oder die im Lissabon-Vertrag eingeräumte Gemeinschaftskompetenz für die Versorgungssicherheit. Darauf hat sie mit Rücksicht auf die politische Durchsetzbarkeit ihrer Pläne allerdings bislang verzichtet.

Die nationalen Regierungsbehörden haben sich in einem gemeinsamen Schreiben an die Kommission strikt gegen diese Pläne ausgesprochen. Bei diesem Streit geht es auch darum, ob die Regulierung dieser Branche als Übergangs- oder als Daueraufgabe anzusehen ist.

Fusionskontrolle

Im Bereich der Fusionskontrolle hatte sich in den vergangenen Jahren immer stärker die Frage aufgedrängt, ob es unter dem Regime des „more economic approach“ überhaupt noch möglich sein würde, Fusionen zu untersagen. Denn die Anforderungen an die ökonomische Fundierung der Kommissionsentscheidungen waren dadurch beträchtlich erhöht worden.⁹ Eine Antwort auf diese Frage hat die Kommission mittlerweile gegeben, und zwar mit der Untersagung der Übernahme von Air Lingus durch Ryanair.

Die Kommission begründete ihre Entscheidung damit, dass die beiden irischen Fluglinien in einem harten Konkurrenzkampf bei Kurzstreckenflügen von und nach Irland stehen und dass sie nach einem Zusammenschluss über beträchtliche Marktmacht zum Nachteil der Flugpassagiere verfügen würden. Insbesondere im Flugverkehr von und nach Dublin hätte das fusionierte Unternehmen etwa 80 Prozent aller innereuropäischen Flüge abgewickelt.

Ryanair verkündete umgehend, sich gerichtlich gegen das Fusionsverbot zur Wehr setzen zu wollen, doch die Chancen für eine Aufhebung der Kommissionsentscheidung dürften gering sein. Zwar hatte sich die Kommission bei anderen Fusionen von Fluggesellschaften weniger restriktiv gezeigt (Lufthansa/Swiss, Lufthansa/Eurowings, Air France/KLM), aber in jenen Fällen hatten die beteiligten Unternehmen die Schwerpunkte ihrer Flugverbindungen auf unterschiedlichen Flughäfen, während sich Ryanair und Air Lingus beide auf Dublin Airport konzentrieren.

Der Microsoft-Fall

Zur unendlichen Geschichte entwickelt sich schließlich die Auseinandersetzung zwischen der EU-Kommission und Microsoft, wobei es vor allem um die Nichterfüllung von Informationspflichten zur Interoperabilität von Microsoft-Programmen mit anderer Software geht. Außerdem wird Microsoft vorgeworfen, sein Betriebssystem unzulässigerweise mit dem Mediaplayer gekoppelt zu haben. Die Kommission hatte dazu Bußgelder in einer Rekordhöhe von insgesamt 497 Mio. Euro verhängt, wogegen sich Microsoft gerichtlich zur Wehr gesetzt hatte. Im September 2007 wies das Europäische Gericht Erster Instanz die Beschwerde von Microsoft in allen Punkten zurück.

Im Oktober 2007 erklärte sich Microsoft bereit, das Urteil zu akzeptieren und keine Revision einzulegen. Zudem würden jetzt alle nötigen Schnittstelleninformationen für jedermann einsehbar ins Internet gestellt werden. Die Kommission stellt nunmehr in ihrem aktuellen Wettbewerbsbericht fest, dass sie jetzt keine Einwände bezüglich der Einhaltung ihrer wettbewerbsrechtlichen Auflagen mehr habe. Gleichwohl verhängte sie ein neuerliches Zwangsgeld in Höhe von 899 Mio. Euro, da Microsoft die ursprünglich bereits im Jahre 2004 ergangenen Auflagen bis zum 2. Oktober 2007 nicht erfüllt hatte. Ob damit die kartellrechtlichen Streitigkeiten endgültig ad acta gelegt werden können, darf aber bezweifelt werden.

Weiterführende Literatur

Monopolkommission: Weniger Staat, mehr Wettbewerb, Siebzehntes Hauptgutachten 2006/2007, Baden-Baden 2008, S. 5-21.

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

⁹ Ausführlich dazu Klodt, Henning: Wettbewerbspolitik, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008, S. 201-204.