

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Prägend für die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union im Jahr 2011 war eher die Kontinuität als der Wandel. Im Wesentlichen wurden die Arbeiten fortgesetzt, die in früheren Jahren begonnen worden waren. So stand die Beihilfenaufsicht im Finanzsektor weiterhin im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich mittlerweile zu einer Staatsschuldenkrise fortentwickelt hat. Die Wettbewerbspolitik ist bislang von der aktuellen Krise weitaus weniger gefordert als von der ursprünglichen Finanz- und Wirtschaftskrise, so dass sie insgesamt wieder in ruhigeres Fahrwasser geraten ist.

Nach der Krise ist vor der Krise

Die Kommission hatte schon in den Jahren zuvor die Notwendigkeit anerkannt, dass die Beihilfenaufsicht unter dem Zeichen der Krise nicht so stringent vorgehen kann wie in anderen Zeiten.¹ In den Jahren 2008 und 2009 hatte sie einen vorübergehenden Beihilferahmen entwickelt, der die Bedingungen, unter denen Regierungen der Mitgliedstaaten Beihilfen gewähren können, relativ großzügig ausgestaltete. Im Jahr 2010 wurde beschlossen, den vorübergehenden Beihilferahmen für Finanzmarktinstitutionen zunächst einmal bis Ende 2011 fortgelten zu lassen. Mit Wirkung vom 1. Januar 2011 wurde allerdings als Bedingung für die Gewährung krisenbedingter Maßnahmen gefordert, dass die begünstigten Unternehmen einen Umstrukturierungsplan vorlegen müssen. Die von der Kommission geforderten Umstrukturierungen bedeuteten in aller Regel eine Reduzierung der Geschäftstätigkeit der begünstigten Unternehmen. Auf diese Weise soll vorgebeugt werden, dass die Beihilfen im Windschatten der Finanzkrise zu dauerhaft wettbewerbsverzerrenden Erhaltungssubventionen ausgebaut werden.

Auch für die Realwirtschaft gilt seit dem Jahr 2008 ein vorübergehender Beihilferahmen, der den Unternehmen die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise erleichtern soll. Dieser vorübergehende Rahmen wurde ebenfalls bis Ende des Jahres 2011 verlängert. Er wurde allerdings dergestalt umgestaltet, dass das Schwergewicht der Beihilfen jetzt bei der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen liegen soll und dass die Zahl der Instrumente deutlich reduziert wird.

Entgegen dem üblichen Vorgehen der Wettbewerbspolitik, die nach möglichst einheitlicher Behandlung aller Mitgliedsländer strebt, sah sich die Kommission gezwungen, bei zwei Ländern davon abzuweichen – bei Griechenland und Irland. Für Griechenland wurde das Mehrjahresprogramm zur Konsolidierung der Staatsfinanzen flankiert durch eine Vereinbarung im Bereich der Wettbewerbspolitik, nach der die Übernahme zusätzlicher Staatsgarantien für Finanzinstitutionen von der Kommission genehmigt wurde und der Einrichtung eines unabhängigen Finanzstabilisierungsfonds zugestimmt wurde. Darüber

1 Das wirft die Frage auf, ob die Wettbewerbspolitik eher eine Schönwetter-Veranstaltung ist, die bei widrigen Winden zurücktreten muss. Aus ordnungsökonomischer Sicht ist dies anders zu bewerten, da ein funktionsfähiger Wettbewerb auch und gerade in Krisenzeiten gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist. Aus politikökonomischer Sicht stellt sich diese Frage allerdings nicht; eine stringente Wettbewerbspolitik wäre in den Jahren 2009 und 2010 politisch schlichtweg nicht durchsetzbar gewesen.

hinaus stimmte die griechische Regierung Umstrukturierungspläne für sechs rekapitalisierte Banken mit der EU-Kommission ab. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch Verhandlungen über die Marktöffnung für regulierte Berufe, zu denen unter anderem der Güterstraßenverkehr und das Taxigewerbe zählen.

In Irland konzentrierten sich die Anpassungsprobleme in starkem Maße auf den Bankensektor, der für dieses kleine Land eine gewaltige Größe erreicht hat und riesige Verluste angehäuft hat. Aus dem im November 2010 für Irland gewährten Rettungspaket von insgesamt 85 Milliarden Euro sind 35 Milliarden Euro zur Wiederherstellung der Rentabilität des Bankensektors vorgesehen. Die Kommission hat darauf gedrängt, dass im Zuge dieser Rettungsmaßnahmen zwei irische Banken abgewickelt werden (Anglo Irish Bank, INBS). Auf diese Weise wollte die Kommission sicherstellen, dass die Beihilfen für den irischen Bankensektor nicht zulasten der Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten gehen.

In ihrem aktuellen Bericht über die Wettbewerbspolitik, klingt zwischen den Zeilen noch die Hoffnung durch, in der aktuellen Krise sei das Schlimmste mittlerweile überstanden und die bis Ende 2011 befristeten Sonderregelungen für staatliche Beihilfen könnten tatsächlich zu jenem Zeitpunkt auslaufen. Angesichts der Turbulenzen um die Staatsschulden verschiedener Mitgliedsländer könnte diese Hoffnung allerdings verfrüht sein. Denn die Hilfspakete für die Staatshaushalte sind oftmals nichts anderes als wettbewerbsverzerrende Hilfspakete für in Griechenland und anderswo engagierte Finanzinstitutionen.

Kartellaufsicht

In der wettbewerbspolitischen Debatte galt lange Zeit die Weisheit, dass Kartelle „Kinder der Not“ sind. Diese These wird durch die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene eindrucksvoll bestätigt. Im Jahr 2010 belegte die Kommission insgesamt 70 Unternehmen mit Geldbußen wegen des Verstoßes gegen das Kartellverbot, und diese Geldbußen erreichten mit einem Gesamtumfang von knapp 3 Milliarden Euro nahezu Rekordniveau. Besondere Schwerpunkte bildeten ein Kartell der Hersteller von DRAM-Speicherchips, ein Kartell der Flugverkehrslinien British Airways, American Airlines und Ibera und mehrere Kartellfälle aus dem Energiesektor, bei denen es vor allem um die Marktabschottung bei Erdgas ging.

Öffentliche Wellen schlug insbesondere die Einleitung des Kartellverfahrens gegen Google im November 2010, wobei es um die Frage geht, ob Google seine marktbeherrschende Stellung für Onlinesuche, Onlinewerbung und Onlinewerbevermittlung missbraucht. Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Um die Möglichkeiten und Grenzen, unter denen Unternehmen kartellartige Absprachen treffen dürfen, transparenter und eindeutiger zu gestalten, bedient sich die Kommission seit langem schon des Instrumentes der Gruppenfreistellungsverordnung. Im Jahre 2010 gab es in mehreren dieser Bereiche grundlegende Novellierungen. So wurde die Gruppenfreistellungsverordnung für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit ausführlicher und präziser gestaltet, und bei der Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen wurden insbesondere die Vorschriften über die Preisbindung nachgelagerter Produktions- und Handelsstufen an die ständig an Bedeutung gewinnende Praxis des Internethandels angepasst.

Auf sektoraler Ebene wurde nach langjährigen Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft eine neue Gruppenfreistellungsverordnung in Kraft gesetzt. Auch für die Vereinbarungen zwischen Kfz-Herstellern, deren Händlern, Werkstätten und Ersatzteilanbietern wurde die betreffende Gruppenfreistellungsverordnung novelliert. Insgesamt zielen diese Maßnahmen darauf ab, die Durchsetzung des Kartellrechts zu vereinfachen und den

Unternehmen mehr Rechtssicherheit darüber zu geben, welche Verhaltensweisen erlaubt und welche als Verstoß gegen europäisches Recht gewertet werden.

Einen weiteren Schwerpunkt der Kartellaufsicht bildete wiederum die Pharmaindustrie, in der es insbesondere um Patentfragen geht. Die Kommission ist hier bestrebt, Hindernisse für die möglichst rasche Zulassung von Generika zu beseitigen und Patentvergleiche zwischen Unternehmen, die auf eine Beschränkung des Wettbewerbs hinauslaufen, möglichst zu unterbinden. Die Kommission beklagt, dass die Zahl derartiger Patentvergleiche im Zeitverlauf unaufhörlich steigt.

Relativ große Öffentlichkeitswirkung entfaltete die von der Kommission eingeleitete Untersuchung gegen Apple wegen wettbewerbswidriger Lizenzvereinbarungen beim Vertrieb des iPhone. Ursprünglich wollte Apple unabhängige Programmentwickler dazu zwingen, bei der Erstellung von iPhone-Anwendungen nur von Apple entwickelte Programmierungstools und genehmigte Programmiersprachen verwenden zu dürfen. Dies hätte nach Ansicht der Kommission zu einer Ausschaltung jeglichen Wettbewerbs durch andere Anwendungen geführt. Im September 2010 gab Apple nach und passte seine Lizenzbedingungen an die Wünsche der Kommission an. Das Kartellverfahren wurde daraufhin eingestellt.

Zur weiteren Entlastung der Kommission bei der Kartellaufsicht strebt sie seit längerem schon größere Möglichkeiten der privaten Durchsetzung von EU-Wettbewerbsvorschriften an.² Sie hat dazu verschiedene Vorschläge vorgelegt, die intensiv öffentlich diskutiert wurden, die aber noch nicht in bindendes Recht umgesetzt wurden. Die Kommission beabsichtigt, im Jahre 2011 dazu eine Mitteilung vorzulegen, die als Ausgangspunkt einer Verankerung der privaten Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts dienen soll.³ Im Sommer 2011 hat der deutsche Bundeswirtschaftsminister angekündigt, das deutsche Kartellrecht entsprechend zu novellieren.

Beihilfenaufsicht

Bereits im Laufe des Jahres 2009 war ein Vereinfachungspaket zur Beihilfenaufsicht in Kraft getreten, das von der Kommission als allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung bezeichnet wird. Dieses Paket besteht aus einem Verhaltenskodex und einer Mitteilung über ein vereinfachtes Verfahren und soll dazu beitragen, die Behandlung von Beihilfen durch die Kommission effizienter, transparenter und berechenbarer zu gestalten.

Im Jahr 2010 wurde die Möglichkeit, staatliche Beihilfen nach diesem Verfahren zu notifizieren, intensiv genutzt. Insgesamt wurden in den Mitgliedstaaten 414 Beihilfen unter der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung gewährt.

Fusionskontrolle

In Einklang mit der oben genannten These, nach der Fusionen keine „Kinder der Not“ sind, wurden im Jahr 2010 relativ wenig Unternehmenszusammenschlüsse angemeldet. Insgesamt gab es 274 Anmeldungen, die fast alle ohne Beanstandungen genehmigt wurden. Lediglich in 16 Fällen wurden die Genehmigungen an Bedingungen geknüpft, die der Sicherung des Wettbewerbs dienen sollten.

2 Vgl. Jan-Stephan Ritter: Private Durchsetzung des Kartellrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)*, 2008, 7/8, S. 762-774.

3 Nachdem die Kommission viele Jahre danach gestrebt hatte, möglichst viele Komponenten von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene zu ziehen, möchte sie jetzt offenbar – nicht zuletzt zur Begrenzung ihrer Arbeitsbelastung – manche der gerufenen Geister gern wieder loswerden.

Zu den größeren Fusionsfällen, die der Kommission vorgelegt wurden, gehörte der Zusammenschluss von British Airways und Iberia. Hier prüfte die Kommission, ob auch nach dem Zusammenschluss noch ausreichend Wettbewerber im Passagier- und Luftfrachtverkehr im Markt vertreten sein würden. Da dies bejaht wurde, konnte sie die betreffende Fusion genehmigen.

Ebenfalls geprüft wurde von der Kommission die in den vereinigten Staaten vollzogene Übernahme von Sun Microsystems durch Oracle und die Fusion zwischen den US-amerikanischen Fluglinien United Airlines und Continental Airlines, die auf Grundlage der sogenannten Effects Doctrine auch europäischem Wettbewerbsrecht unterworfen werden (umgekehrt macht auch die US-Regierung von der Effects Doctrine Gebrauch, indem sie rein europäische Fusionen nach amerikanischem Wettbewerbsrecht überprüft). Da die beiden Zusammenschlüsse von den US-Behörden bereits genehmigt waren, wäre eine Untersagung durch die Europäische Kommission sicherlich nicht konfliktfrei verlaufen. Die Marktuntersuchungen ergaben jedoch, dass die Produktpaletten der jeweils involvierten Unternehmen eher in komplementärer als substitutiver Beziehung zueinander stehen und deshalb aus europäischer Sicht kein Anlass zur Untersagung besteht.

Noch nicht abgeschlossen ist die Untersuchung der geplanten Fusion zwischen Olympic Air und Aegean Airlines, wobei die Kommission offenbar unter dem Eindruck steht, durch dieses Vorhaben werde die Marktkonzentration bei einer Reihe von Flugverbindungen ganz merklich ansteigen.

Eine hohe mediale Aufmerksamkeit erlangte der Kauf des schwedischen Automobilherstellers Volvo durch die chinesischen Automobilproduzenten Geely und Daqing. Da die Alternative zu diesem Kauf vermutlich eine Insolvenz von Volvo gewesen wäre und da chinesische Automobilanbieter eher zur Intensivierung als zur Behinderung des Wettbewerbs in Europa betragen dürften, hatte die Kommission keine Probleme, diese Fusion unbeanstandet passieren zu lassen.

Ausgeprägte Sündenfälle sind also bei der Fusionskontrolle des Jahres 2010 nicht zu verzeichnen. Gleichwohl muss es erstaunen, dass seit Einführung der europäischen Fusionskontrolle nur eine einzige Fusion endgültig untersagt wurde. Das erweckt bei vielen Beobachtern den Eindruck, die gesamte europäische Fusionskontrolle sei ein recht zahloser Tiger.

Eher zahlos dürfte die Kommission auch in ihrem Bestreben bleiben, die Macht der Rating-Agenturen auf den Finanzmärkten mit dem Instrumentarium der Wettbewerbspolitik zu bekämpfen. Der Vorschlag von EU-Kommissarin Viviane Reding, die drei großen Rating-Agenturen zwangsweise zu entflechten,⁴ dürfte juristisch kaum durchsetzbar sein. Auch der Vorwurf, die Agenturen würden ihre marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzen, dürfte ins Leere laufen, denn die Missbrauchsaufsicht lässt sich zwar gegen monopolistisches Marktverhalten, aber kaum gegen politisch unerwünschtes Verhalten einsetzen. Es ist daher zu erwarten, dass der Vorstoß der Kommission, die Macht der Rating-Agenturen zu brechen, zumindest auf der wettbewerbspolitischen Ebene im Sande verlaufen wird.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2010. SEK (2011) 690 endgültig, Brüssel 2011.

Ingo Schmidt/André Schmidt: Europäische Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle, 2. Auflage, Vahlen, München 2006.

Monopolkommission: Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. Hauptgutachten, Nomos, Baden-Baden 2010.

4 „Europa darf sich nicht kaputt machen lassen“, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 158, 12. Juli 2011, S. 23.