

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission war in jüngster Zeit durch eine Reihe von Provisorien geprägt, die dazu dienen sollten, einen Ausgleich zu finden zwischen der Wahrung des Wettbewerbs einerseits und der Notwendigkeit unkonventioneller Rettungsmaßnahmen für krisengeschüttelte Banken andererseits. Dieser Krisenmodus, der eigentlich als kurzfristige Übergangsmaßnahme gedacht war, dauert nun schon seit vier Jahren an, da die Finanzkrise kein Ende finden will und sich im Gegenteil mittlerweile zu einer regelrechten Staatsschuldenkrise im Euroraum ausgewachsen hat.

Nach den allgemeinen Vorschriften des Beihilferechts sind staatliche Kapitalbeteiligungen und Bürgschaften für Banken in aller Regel nicht genehmigungsfähig, da sie den Wettbewerb im Finanzsektor verzerren. Seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 bis Ende Dezember 2011 wurden von den Mitgliedsstaaten insgesamt 1,6 Millionen Euro für die Rettung und Umstrukturierung von Banken eingesetzt. Unter normalen Bedingungen hätten nahezu sämtliche dieser Hilfsmaßnahmen untersagt werden müssen. Doch die Kommission hätte sich dann dem harschen Vorwurf ausgesetzt gesehen, die Finanzkrise durch allzu starkes Beharren auf das Wettbewerbsrecht noch weiter zu verschärfen. Sie versucht stattdessen, die Umsetzung der nationalen Rettungsmaßnahmen zu überwachen und ein Auge darauf zu halten, dass die allergrößten Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.¹

Aus ordnungsökonomischer Sicht ist ein solcher Ansatz freilich schwer nachvollziehbar. Wettbewerb ist danach keine Schönwetterveranstaltung. Gerade in Krisenzeiten sollte auf den Wettbewerb gesetzt werden, da er im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die besten Voraussetzungen dafür bietet, die ökonomischen Herausforderungen zu bewältigen. Ob es dem Finanzsektor wirklich gut bekommt, dass er im Zuge der Krise immer stärker unter staatlichen Einfluss gerät, darf bezweifelt werden. Gleichwohl sollte man Verständnis für die pragmatische Haltung der Europäischen Kommission aufbringen, da eine konsequente Wettbewerbspolitik es noch nie leicht hatte, sich auf der politischen Ebene durchzusetzen.

Wettbewerbspolitische Begleitung der Umstrukturierungen im Bankensektor

In ihrem Bericht über die Wettbewerbspolitik des Jahres 2011 gibt die Kommission an, dass sie insgesamt 39 Beschlüsse über Umstrukturierungen im Bankensektor erlassen hat.² 24 Banken befinden sich demnach noch in der Umstrukturierungsphase. Zusätzlich hat die Kommission weitere Hilfsmaßnahmen in 20 Mitgliedsstaaten genehmigt. Angesichts dieser Fülle an Aktionen, die letztlich im Widerspruch zum Europäischen Wettbewerbsrecht

1 Über die von der Kommission erlassenen krisenbedingten Sondervorschriften für staatliche Beihilfen wurde in den vorangegangenen Ausgaben des Jahrbuchs der Europäischen Integration ausführlich berichtet. Am 1. Dezember 2011 beschloss die Kommission, die Geltungsdauer dieser Sondervorschriften abermals zu verlängern, und zwar so lange, „wie es die Marktbedingungen erfordern“.

2 Die Europäische Kommission hat in diesem Jahr erstmals ihren Bericht über die Wettbewerbspolitik als „Mittteilung“ herausgegeben, um ein handlicheres Format für den Dialog mit dem Europäischen Parlament und anderen Institutionen vorlegen zu können. Die ausführlicheren Ausführungen zur Wettbewerbspolitik, die in früheren Jahren ebenfalls im Hauptbericht enthalten waren, finden sich jetzt in einer Arbeitsunterlage, die als Begleitunterlage zum Wettbewerbsbericht deklariert ist.

stehen, gab es eine intensive Diskussion darüber, ob die wettbewerbliche Überwachung des Finanzsektors weiterer Instrumente als dieser Beihilfenaufsicht bedarf. Im Rat Ecofin wurde aber beschlossen, dass es bei den etablierten Regeln der Wettbewerbspolitik bleiben soll und die Kommission gehalten ist, diese Regeln flexibel und krisenadäquat anzuwenden. Nach welchen Leitlinien die Kommission dabei vorgeht, hat sie in einem Arbeitspapier dargelegt, das vom Europäischen Parlament angefordert worden war³.

Aus der Vielzahl der Fälle ragte unter anderem die Anglo Irish Bank heraus, die einen besonders hohen Finanzbedarf hatte. Und dieser Bedarf wurde von der irischen Regierung – mit Unterstützung des IFSF – gedeckt, wobei sie allerdings die Verpflichtung eingehen musste, die Anglo Irish Bank innerhalb der nächsten zehn Jahre abzuwickeln. Dadurch soll gewährleistet werden, dass zumindest nach Ablauf der Übergangsfrist die Anglo Irish Bank nicht länger mit Hilfe staatlicher Subventionen Wettbewerbsvorteile im Finanzmarkt erzielen kann.

Neben der Anglo Irish Bank war es vor allem die Deutsche West LB, deren Behandlung durch die EU-Kommission Schlagzeilen machte. Der Sonderstatus, den die deutschen Landesbanken aufgrund der Gewährträgerhaftung der öffentlichen Hand genossen, war der Europäischen Kommission schon seit vielen Jahren ein Dorn im Auge. Denn die Landesbanken konnten sich aufgrund der umfangreichen staatlichen Garantien zum Teil erheblich günstiger refinanzieren als ihre rein privatwirtschaftliche Konkurrenz, wodurch der Wettbewerb insgesamt ohne Zweifel verzerrt wurde. Es dürfte der Kommission nicht ungelegen gekommen sein, dass eine dieser Landesbanken die Finanz- und Staatsschuldenkrise jetzt nicht überlebt hat. Zum 30. Juni 2012 hat die West LB ihr Bankgeschäft eingestellt und ist jetzt nur noch in der Vermögensverwaltung tätig und das Sparkassengeschäft der West LB wurde von der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) übernommen.

Doch auch bei jenen Banken, die der Abwicklung entgehen konnten, hat die Kommission relativ strikte Auflagen an die nationalstaatlichen Rettungsmaßnahmen geknüpft. In aller Regel geht es darum, dass die staatlich gestützten Banken ein tragfähiges Geschäftsmodell entwickeln, bei dem sie sich erheblich verkleinern und sich ausschließlich auf solche Marktsegmente konzentrieren, bei denen sie sich voraussichtlich auf Dauer rentabel behaupten können. So musste die deutsche Hypo Real Estate ihre Bilanzsumme auf ein Niveau reduzieren, das rund 15 Prozent der Bilanzsumme vor Ausbruch der Finanzkrise entspricht. Ähnliche Umstrukturierungen wurden der HSH Nordbank auferlegt, die ihre Bilanzsumme um rund zwei Drittel verringern musste. Entsprechende Umstrukturierungen setzte die Europäische Kommission beispielsweise bei der dänischen Eik Bank und bei der österreichischen Kommunalkredit AG durch. Glimpflich kam die ABN AMRO Bank davon, die lediglich Verhaltensmaßregeln akzeptieren musste, aber sich aus keinen Geschäftsbereichen zurückziehen musste.

Vergleichsweise wenig Einflussmöglichkeiten ergaben sich für die Kommission im Fall der griechischen Banken, die von dem Schuldenschnitt bei griechischen Staatspapieren besonders stark betroffen waren. Sie erhielten umfangreiche Kapitalspritzen aus den Rettungspaketen der Euroländer der EU Kommission und des Internationalen Währungsfonds, wobei an die Durchsetzung wettbewerbsorientierter Auflagen für diese Kapitalspritzen angesichts der Dramatik der Krise nicht zu denken war.

3 EU-Kommission: The Defense of Temporary State Pate Rules adopted in the Context of the Financial and Economic Crisis, http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_statemade_rules_in.html.

Auf der supranationalen Ebene bemühte sich die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik, das Streben nach einheitlichen und krisenfesten Regulierungen für den europäischen Bankensektor zu unterstützen. Sie machte mehrere Vorschläge dazu, wie der Handel mit Derivaten und Finanzinstrumenten transparenter gemacht werden kann. Auf diese Weise ist sie bestrebt, die wettbewerbsrechtlichen und die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen für den Finanzsektor in der Europäischen Union enger miteinander zu verzahnen. Ziel einer solchen Politik muss es letztlich sein, die Voraussetzungen für stabile und effiziente Finanzmärkte zu schaffen und dabei dem Wettbewerb möglichst umfassend zur Geltung zu verhelfen. In die gleiche Richtung zielen ihre Bemühungen, den Wettbewerb auf dem Markt für Rating-Agenturen stärker zu überwachen, wo allerdings ebenfalls bislang keine spürbaren Erfolge verzeichnet werden konnten. Bislang sind all die dazu von der Kommission ergriffenen Maßnahmen kaum mehr als erste Schritte auf einem langen Weg, den bislang nicht alle EU-Länder mitzugehen bereit sind.

Sektorale Schwerpunkte der Kartellaufsicht und der Fusionskontrolle

Die Europäische Kommission war durchaus bestrebt, ihre Wettbewerbspolitik nicht nur im Krisenmodus zu fahren, sondern auch längerfristige Zielsetzungen, die unabhängig von der Finanzkrise sind, im Auge zu behalten. Einen Schwerpunkt stellte dabei im Jahr 2011 die Bekämpfung von Kartellen im Konsumgüterbereich dar. Insgesamt verhängte die Kommission Geldbußen von rund 614 Millionen Euro gegen 14 Unternehmen, wobei ein Schwerpunkt dieser Verfahren bei Wasch- und Reinigungsmitteln für den Haushalt lag.

Immer stärker in den Vordergrund rücken Verfahren gegen Kartelle und missbräuchliche Ausnutzungen marktbeherrschender Stellungen im IT-Bereich. So wurden polnische Telekommunikationsbetreiber verpflichtet, den Wettbewerb auf den Breitbandmärkten nicht länger zu behindern. Darüber hinaus knüpfte sie ihre Genehmigung verschiedener Fusionsprojekte im europäischen IT-Markt an Auflagen, die eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs verhindern sollten. Und schließlich ging es wieder einmal um den Dauerstreit mit dem Unternehmen Microsoft, das immer noch seinen Internet-Explorer auf unzulässige Weise an das Betriebssystem Windows koppelt.

Einen ausgeprägten Schwerpunkt setzte die Kommission im Jahr 2011 im Lebensmittelsektor, wo in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union etwa seit dem Jahr 2007 starke inflationäre Tendenzen aufgetreten waren. Die Kommission versuchte durch intensive Analysen zu identifizieren, wie die Lieferketten im Lebensmittelhandel genau funktionieren (ausgehend von der landwirtschaftlichen Erzeugung über die Lebensmittelverarbeitung bis hin zum Vertrieb über den Groß- und Einzelhandel). Die Quintessenz all dieser Untersuchungen lautete jedoch, dass ein Großteil der Lebensmittelverteuerung durch den globalen Nachfrageschub im Zuge der wirtschaftlichen Expansion in den Schwellenländern verursacht war, während die ursprünglich vermuteten Wettbewerbsbeschränkungen eher eine untergeordnete Rolle spielten. Zu gravierenderen wettbewerbspolitischen Maßnahmen kam es deshalb im Lebensmittelbereich nicht.

Ein kritisches Auge wirft die Kommission seit längerem schon auf die Arzneimittelbranche, bei der vermutet wird, dass die Entwicklung und Vermarktung neuer Arzneimittel auf wettbewerbswidrige Weise beeinflusst wird und insbesondere versucht wird, den Markteintritt von Generika zu verzögern oder gar zu verhindern. Doch auch hier gelang es der Kommission nicht, klare Ansatzpunkte für wettbewerbswidriges Verhalten zu identifizieren und entsprechend dagegen vorzugehen.

Kritisch beäugt wurden von der Kommission auch die zahlreichen Unternehmenszusammenschlüsse und Kooperationsvereinbarungen im Luftverkehr. Doch auch hier blieben die Waffen der europäischen Wettbewerbspolitik vergleichsweise stumpf, da das zentrale Motiv hinter diesen Marktstrategien weniger die aktive Behinderung des Wettbewerbs und mehr die Reaktion auf den starken Konsolidierungsdruck auf den internationalen Flugverkehrsmärkten darstellte. Erschwert wird die europäische Wettbewerbspolitik in diesem Bereich zusätzlich dadurch, dass internationale Kooperationsvereinbarungen (Oneworld Alliance, Star Alliance, Skyteam Airline Alliance) einen Geltungsbereich haben, der weit über den europäischen Rechtsraum hinausreicht. Entsprechend schwierig ist die Durchsetzung europäischer Rechtsvorstellungen in diesem Bereich, obwohl kaum ein Zweifel daran bestehen dürfte, dass die verschiedenen Allianzvereinbarungen zwischen den Fluglinien starke Elemente der Wettbewerbshinderung aufweisen.

Konkretere Anhaltspunkte im Luftverkehr bieten sich für die Kommission bei den zahlreichen Regionalflughäfen, die zum Teil nur durch massive staatliche Subventionen am Leben erhalten werden können. Diese Subventionen sind relativ leicht überprüfbar. Zu massiven Untersagungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht ist es nur deshalb nicht gekommen, weil viele dieser Regionalflughäfen ohnehin kurz vor der Schließung stehen oder schon geschlossen sind. Die Kommission erwägt allerdings, ihre Luftverkehrsleitlinien, die zuletzt im Jahr 2005 aktualisiert wurden, im Jahr 2012 neu zu fassen und zu verabschieden. Dabei soll ein Ausgleich gesucht werden zwischen den positiven regionalpolitischen Impulsen kleinerer Flughäfen und ihren Tendenzen, zur Wettbewerbsverfälschung im Luftverkehrsmarkt insgesamt beizutragen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2011, COM(2012) 253 final, Brüssel 2012.

Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlagen zum Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 2011, SWD(2012) 141 endgültig, Brüssel 2012.

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

Monopolkommission: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Hauptgutachten XIX (2010/2011), Baden-Baden 2012.