

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Ob die Finanz- und Währungskrise in der Europäischen Union tatsächlich vorüber ist, mag bezweifelt werden. Aber zumindest für die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission scheint das Schlimmste vorüber zu sein. Sie hat es endlich geschafft, aus dem jahrelangen Krisenmodus herauszufinden. Das ist eine gute Nachricht, denn in den Jahren zuvor sah sich die Kommission – zu Recht oder zu Unrecht – immer wieder gezwungen, von den etablierten Grundsätzen ihrer Wettbewerbspolitik abzuweichen und insbesondere bei den staatlichen Stützungsmaßnahmen für die Finanzindustrie beide Augen fest zuzudrücken.

Der neue Schwung, mit dem die EU-Kommission wieder an ihre eigentlichen wettbewerbspolitischen Aufgaben herangeht, schlägt sich auch in ihrem aktuellen „Bericht über die Wettbewerbspolitik“¹ nieder. Dort wird nicht nur – wie in den Vorjahren üblich – über die vielfältigen Aktivitäten des abgelaufenen Jahres berichtet, sondern es wird mit für Brüsseler Verhältnisse ungewohnter Deutlichkeit auf die zentrale Rolle eines unbehinderten Wettbewerbs für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Europäischen Union hingewiesen.

Der Wettbewerb im gemeinsamen Binnenmarkt gilt der Kommission als wesentlicher Förderer von Produktivität und Innovation und damit als eine zentrale Triebkraft des Wirtschaftswachstums. Die verschiedenen Bereiche der Wettbewerbspolitik werden von der Kommission diesem übergeordneten Ziel zugeordnet. So diene die Kartellaufsicht nicht zuletzt dazu, neuen Unternehmen den Markteintritt zu ermöglichen. Die traditionelle Sicht, nach der das Kartellverbot vorrangig mit dem Schutz der Verbraucher vor überhöhten Endproduktpreisen begründet wird, spielt bei dieser wachstumspolitisch motivierten Interpretation der europäischen Wettbewerbspolitik nur eine nachgeordnete Rolle. Bei den Auswirkungen der Kartellkontrolle auf die Preise wird stattdessen von der Kommission der Bereich der Inputpreise betont, die einen wesentlichen Einfluss darauf hätten, wie sich europäische Unternehmen, die mit diesen Inputpreisen konfrontiert sind, mit ihren darauf aufbauenden Produkten im internationalen Wettbewerb behaupten können. Auch die Fusionskontrolle wird nicht primär mit dem Schutz der Endverbraucher begründet, wie es in älteren Textbüchern zu lesen ist, sondern vor allem mit der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen, der ihre Leistungsfähigkeit fördert und Ineffizienzen eliminiert.

All diese Argumente sind dem deutschen Ökonomen, der sich seit jeher intensiv mit den ordnungspolitischen Grundlagen der Wettbewerbspolitik auseinandersetzen gelernt hat, nicht wirklich fremd. Auf europäischer Ebene dagegen wurden derartige Töne bisher eher selten gehört. Es wird interessant sein zu beobachten, ob aus diesen Äußerungen tatsächlich auf eine verstärkt ordnungspolitisch fundierte Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union geschlossen werden kann oder ob es sich eher um Lippenbekenntnisse handelt.

1 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2013, COM(2014) 249 final, Brüssel 2014.

Harmonisierung im Kartellrecht

Als eine wesentliche Maßnahme zur Stärkung der Kartellaufsicht sieht die Kommission ihren Vorschlag für eine Richtlinie über kartellrechtliche Schadensersatzklagen an.² Mit dieser Richtlinie möchte sie erreichen, dass in allen Mitgliedsländern die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, den Geschädigten von Kartellen die Möglichkeit zum Schadensersatz zu eröffnen. Das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht ist in dieser Hinsicht ein stumpfes Schwert: Zwar hat die Kommission die Möglichkeit, gegenüber Unternehmen, denen ein Verstoß gegen Wettbewerbsgesetze nachgewiesen werden kann, Bußgelder in zum Teil empfindlicher Höhe festzusetzen. Die weitergehende Möglichkeit, Schadensersatzansprüche von den Benachteiligten der wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen durchzusetzen, hat sie dagegen nicht. Sie ist hier darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten entsprechende Anspruchsgrundlagen in ihren nationalen Gesetzen etablieren. In manchen Ländern liegen derartige gesetzliche Grundlagen bereits vor, aber nicht in allen. Und zwischen den Regelungen in den verschiedenen Mitgliedsländern gibt es deutliche Unterschiede.

Man kann sich bereits an dieser Stelle fragen, ob es der Kommission mit ihrer ordnungspolitischen Neuausrichtung tatsächlich ernst ist oder nicht. Im Sinne eines Wettbewerbs um die beste Wettbewerbspolitik könnte eine Differenzierung der gesetzlichen Grundlagen in den verschiedenen Mitgliedsländern durchaus sinnvoll sein.³ Die von der Kommission angestrebte Harmonisierung der nationalen Schadensersatzregelungen bei Kartellverstößen könnte also durchaus als eine Maßnahme verstanden werden, die der ordnungspolitischen Verankerung der Wettbewerbspolitik eher im Wege steht, weil sie anstrebt, den Wettbewerb unter den Wettbewerbspolitikern zu eliminieren.

Ob und inwieweit diese Kritik berechtigt ist, hängt natürlich sehr davon ab, wie diese Richtlinie konkret ausgestaltet sein wird, nachdem sie die Beratungen im Ministerrat passiert haben wird. Dennoch bleibt ein ungutes Gefühl. Denn die Etablierung gemeinschaftlicher Entschädigungsstandards bei Kartellverstößen sollte eigentlich, wenn sie denn gewünscht ist, in den Europäischen Verträgen niedergelegt werden, wo ja auch die Grundlagen für die übrige Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission verfassungsrechtlich verankert sind. Die Kommission, die selbst großen Wert darauf legt, die „Hüterin der Verträge“ zu sein, versucht hier offenbar eine Harmonisierung durchzusetzen in einem Bereich, wo sie vertraglich eigentlich nicht vorgesehen ist. Zwar könnte man argumentieren, dass solch eine Harmonisierung durch die Hintertür mithilfe von Richtlinien, die dann, nachdem sie der Ministerrat einmal beschlossen hat, zwingend in nationales Recht umgesetzt werden müssen, auch in anderen Politikbereichen gang und gäbe ist. Doch das macht es nicht wirklich besser.⁴

Ein anderes Beispiel dafür, wie die Kommission auf Harmonisierung und damit Vereinheitlichung der nationalen Rechtssysteme setzt, bietet die sogenannte Kronzeugenregel im Kartellrecht. Dazu ist bereits seit dem Jahr 2003 eine Verordnung des Rats in Kraft, die

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach einzelstaatlichem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. COM(2013) 404 final, Brüssel 2014.

3 Für die Frage, welche Rolle der globale Wettbewerb unter nationalen Politikern in verschiedenen Politikbereichen spielt, siehe Henning Klodt/Oliver Lorz: The Coordinate Plane of Global Governance, *Review of International Organizations* 3 (3): 29-40.

4 Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Kommission zur Harmonisierung der Schadensersatzklage im Kartellrecht vgl. Jan-Stephan Ritter: Private Durchsetzung des Kartellrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)*, 2008, 7/8, S. 762-774.

sich auf die Durchführung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln bezieht. Auch dies gehört eigentlich nicht zu den vertraglichen Aufgaben der Europäischen Union, denn das EU-Recht überlässt es den Mitgliedstaaten, welche Systeme sie zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts installieren wollen. Zu diesen Systemen, die in die nationalen Kompetenzen fallen, gehörte auch die Frage der Kronzeugenregelung. Nach der erwähnten Verordnung aus dem Jahr 2003 sind die Mitgliedstaaten allerdings angehalten, Kronzeugenregeln in ihr nationales Wettbewerbsrecht einzubauen. Dieser Anforderung ist mittlerweile auch der deutsche Gesetzgeber mit seiner Revision des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nachgekommen, obwohl die Institution des Kronzeugen, die im angelsächsischen Rechtsraum weit verbreitet ist, im deutschen Rechtssystem einen Fremdkörper darstellt.

In ihrem aktuellen Wettbewerbsbericht konstatiert die Kommission, dass sie selbst und die nationalen Wettbewerbsbehörden „dieselben materiell-rechtlichen Vorschriften anwenden, dabei jedoch unterschiedliche Verfahren und Sanktionen einsetzen.“⁵ Ob die von der Kommission angestrebte Konvergenz der Durchsetzungsbefugnisse tatsächlich wettbewerbsfördernd ist, wird von der Kommission offenbar auf keinerlei Weise in Frage gestellt. Die wohltuenden Wirkungen des Wettbewerbs sieht sie offenbar vor allem im Unternehmensbereich, während sie im Bereich der Wettbewerbspolitik eher geneigt ist, den Wettbewerb zwischen verschiedenen Ansätzen und Systemen gering zu schätzen.

Fälle aus der Kartellaufsicht

Bei der Durchsetzung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen hatte die Kommission auch im abgelaufenen Jahr wieder alle Hände voll zu tun. Im Bereich des Kartellrechts konnte sie ein Verfahren zum Abschluss bringen, in dem es um europaweite Absprachen der Anbieter von Kabelbäumen für Kfz-Hersteller ging. An dem Kartell waren die Unternehmen Subitoro, Yazaki, Furukawa, S-Y Systems Technologies und Liurgi beteiligt. Auf der Abnehmerseite waren die Kfz-Hersteller Toyota, Honda, Nissan und Renault betroffen. Gegen die Kabelbaumhersteller wurde eine Geldbuße in Höhe von insgesamt 142 Millionen Euro erlassen.

Auch im Lebensmittelsektor, der in Deutschland einen Schwerpunkt der nationalen Wettbewerbsaufsicht darstellt (Kaffeekartell, Bierkartell, Wurstkartell) konnte die Kommission ein größeres Verfahren zum Abschluss bringen, das sich gegen ein deutsch-niederländisches Kartell bei Nordseekrabben richtete (auf deutscher Seite war das Unternehmen Stührk involviert). Festgesetzt wurde eine Geldbuße von 29 Millionen Euro, was angesichts der mittelständischen Struktur der Nordseekrabbenhändler als durchaus nennenswerter Betrag anzusehen ist.

Die größte öffentliche Aufmerksamkeit erregte allerdings ein Kartell aus dem Finanzdienstleistungssektor, in dem es um illegale Absprachen zur Festlegung von Präferenzzinssätzen, die bei vielfältigen Finanzprodukten Anwendung finden, ging. Die betreffenden Zinssätze sind der Libor (London Interbank Offered Rate) und der Euribor (Euro Interbank Offered Rate). Ursprünglich waren die Zinsmanipulationen von der britischen Finanzmarktaufsicht aufgedeckt worden, doch die Kommission nahm umgehend nach Bekanntwerden der Vorwürfe eigene Ermittlungen auf. Sie richteten sich zunächst gegen Barclays,

5 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2013, COM(2014) 249 final, Brüssel 2014, dort S. 6.

die Deutsche Bank, die Royal Bank of Scotland und die Société Générale. Mittlerweile sind die Citigroup und JPMorgan Chase sowie einige weitere Banken hinzugekommen. Im Dezember 2013 verhängte die EU-Kommission eine Rekordstrafe von 1,7 Milliarden Euro gegen diese Banken, wobei allein auf die Deutsche Bank eine Geldbuße von 127 Millionen Euro entfällt. Das Bußgeld für die Société Générale liegt bei 446 Millionen Euro, das für die Royal Bank of Scotland bei 391 Millionen Euro. Barclays und die Schweizer UBS müssen keine Geldbuße tragen, weil sie als Kronzeugen maßgeblich zur Aufklärung der Zinsmanipulationen beigetragen haben.⁶

Das Verfahren um die Libor-Manipulationen ist damit zumindest aus Sicht der Kommission zunächst abgeschlossen. Offen ist dagegen noch ein entsprechendes Verfahren zur Manipulation des Euribor, in dem ebenfalls eine Reihe großer europäischer Finanzdienstleister mit kräftigen Bußgeldern rechnen dürfen.

Reform der Beihilfenaufsicht

Größere Reformen hat sich die Kommission auch im Bereich der Beihilfenaufsicht vorgenommen. Für verschiedene Bereiche sollen die vorhandenen Leitlinien überarbeitet und für manche weitere Bereiche erstmals überhaupt entsprechende Leitlinien verabschiedet werden. Dabei bleibt der eingangs erwähnte Grundtenor, die Wettbewerbspolitik als Schlüssel für eine nachhaltige Wachstums- und Innovationspolitik zu verstehen, durchaus gewahrt, allerdings nicht in einem ordnungspolitischen Sinne, sondern eher im Sinne einer interventionistischen Industriepolitik.

So soll es den nationalen Regierungen erleichtert werden, Regionalbeihilfen für Wirtschaftsunternehmen in wirtschaftsschwachen Regionen, Beihilfen für den Aufbau einer Breitbandinfrastruktur, Mittelstandsbeihilfen für den Zugang zu Finanzmitteln und Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen zu gewähren. Darüber hinaus soll die Gewährung von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen erleichtert und staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen ermöglicht werden. All dies klingt weniger nach einer marktorientierten, effizienzfördernden Politik zur Sicherung funktionsfähigen Wettbewerbs und mehr nach einer interventionistischen Industriepolitik, mit der der Staat die Herausbildung der Wirtschaftsstrukturen von morgen befördern will und dem sich Wettbewerbspolitik unterzuordnen hat.

All die Bemühungen zur Reformierung des Beihilfenrechts stecken allerdings noch in den Anfängen und es gibt keine endgültigen Beschlussvorlagen. Von daher darf man gespannt sein, welchen Kurs die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission künftig einschlagen wird und inwieweit der Ministerrat bereit sein wird, ihr auf diesem Kurs zu folgen.

Weiterführende Literatur

Jonathan Faull/Ali Nikpay (Hrsg.): *The EU Law of Competition*, Oxford 2014.

Ingo Schmidt/Justus Haucap: *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht – Eine interdisziplinäre Einführung*, München 2013.

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

Helmut Schröter/Thienam Jakob/Robert Klotz/Wolfgang Mederer (Hrsg.): *Europäisches Wettbewerbsrecht*, Baden-Baden 2014.

6 Vgl. EU-Kommission verhängt Rekordstrafe im Libor-Skandal, sueddeutsche.de vom 4. Dezember 2013.