

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik hat wieder Biss bekommen. In den langen Jahren der Banken- und Staatsschuldenkrise hatte die Kommission alle Hände voll zu tun, den Balanceakt zu vollführen zwischen der Tolerierung vielfältiger nationaler Maßnahmen zur Bankenrettung und der Wahrung gewisser Minimalanforderungen zum Schutz des Wettbewerbs im Finanzsektor. Sie hat sich dafür auf zahlreiche Kompromisse und zeitlich befristete Ausnahmeregeln zu den allgemeinen Grundsätzen des Europäischen Wettbewerbsrechts eingelassen.¹ Manche dieser Maßnahmen sind nach wie vor in Kraft, aber sie binden die wettbewerbspolitischen Kapazitäten nicht mehr in dem Maße, dass andere Felder der Wettbewerbspolitik weiterhin darüber vernachlässigt würden.

Finanzsektor

Mittlerweile hat sich die Situation im Finanzsektor der EU-Länder zumindest soweit stabilisiert, dass die nationalen Regierungen nicht mehr ständig neue Hilfsprogramme für ihre notleidenden Finanzinstitute bereitstellen müssen. Die Kommission kann deshalb verstärkt darauf drängen, dass ihre Bedingung für die Gewährung dieser Hilfen, nach der die geretteten Institutionen tragfähige Geschäftsmodelle entwickeln müssen, auch tatsächlich umgesetzt wird. Einen Schwerpunkt in jüngster Zeit bildeten dabei verschiedene Landesbanken (*HSH Nordbank, Nord/LB, Bayern LB*, die spanischen Banken *CAM* und *UNNIM* sowie die *Lettische Hypothekenbank*). All diese Institutionen wurden veranlasst, sich von beträchtlichen Teilen ihrer Geschäftsbereiche zu trennen, um die langfristige Wirtschaftlichkeit der Banken zu gewährleisten und die Chancen für eine Rückzahlung der gewährten Steuergelder zu wahren.

Darüber hinaus war die Kommission maßgeblich beteiligt an der Aufdeckung des sogenannten *LIBOR-Skandals*, der vom britischen Serious Fraud Office an die Öffentlichkeit gebracht wurde, der aber zuvor bereits im Fokus der Ermittlungen der EU-Kommission gestanden hatte. Dabei ging es nicht nur um die *LIBOR*, dem eine wichtige Funktion bei der Preisgestaltung für Bankgeschäfte zukommt, sondern auch um den *EURIBOR* und den *TIBOR*, die ähnliche Funktionen haben. Die Kommission drängt jetzt darauf, derartige Manipulationen in möglichst allen Mitgliedstaaten als Straftat gelten zu lassen.

Kartellrechtliche Ermittlungen führt die Kommission auch im Markt für *Credit Default Swaps (CDS)* durch, bei denen verschiedene Großbanken möglicherweise ihre dominierende Marktstellung missbräuchlich ausgenutzt haben könnten. Diese Ermittlungen dauern noch an.

Eine geradezu spektakulär zu nennende Entscheidung hat die Kommission getroffen, als sie den beantragten Zusammenschluss der *Deutschen Börse* und der *New York Stock Exchange Euronext* untersagte. Die Bedeutung dieser Entscheidung reicht weit über den Finanzsektor hinaus, denn es handelt sich hier um die erste Untersagung einer Fusion seit der Anwendung des *more economic approach*. Erstmals verwendet wurde dieser Ansatz im Jahre 2006 und es hatte in den Folgejahren den Anschein, als wenn es nunmehr praktisch gar nicht mehr möglich sein würde, eine Fusionskontrolle auf europäischer Ebene wirkungsvoll

1 Vgl. die ausführliche Berichterstattung in den vorangegangenen Ausgaben dieses Jahrbuchs.

durchzuführen.² Es darf deshalb als starkes Zeichen interpretiert werden, dass die Kommission erstmals wieder seit acht Jahren ein Fusionsverbot ausgesprochen hat. In diesem Fall ging es darum, dass der geplante Zusammenschluss ein weltweites Quasimonopol auf einigen Märkten für Derivate etabliert hätte. Die von den betroffenen Parteien angebotenen Abhilfemaßnahmen wurden von der Kommission als nicht hinreichend angesehen.

Innerhalb des Finanzsektors ging die Kommission auch gegen zwei Kreditkartenanbieter vor, und zwar gegen *Visa* und *Master Card* wegen ihrer Entgelte, die sie auf multilaterale Interbankengeschäfte erheben. Die Ermittlungen dazu hatte die Kommission bereits im Jahre 2009 aufgenommen und im Jahre 2012 kam sie zu dem Ergebnis, dass die beiden Kreditkartenanbieter die Kosten für die Händler, die Kreditkarten akzeptieren, erhöhen, und damit letztlich zu einem vermeidbaren Anstieg der Verbraucherpreise beitragen. Es kann vermutet werden, dass die Entscheidung der Kommission dazu von den betroffenen Unternehmen angefochten wird, so dass eine endgültige, rechtsverbindliche Klärung noch aussteht.

Energiemärkte

Nachdem sich die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik viele Jahre lang mit Gaskartellen in Westeuropa beschäftigt hatte, verlagerte sich der Schwerpunkt der Wettbewerbsaufsicht nunmehr zusehends gen Osten. Dem tschechischen Stromanbieter *CEZ* wirft die Kommission vor, seine marktbeherrschende Stellung in Tschechien missbräuchlich auszunutzen, indem der tschechische Strommarkt gegenüber anderen Ländern abgeschottet wird. Einen analogen Missbrauch marktbeherrschender Stellung vermutet die Kommission bei einem bulgarischen Stromanbieter *BEH (Bulgarian Energy Holding)*. Den Stromanbietern in Rumänien dagegen werden unerlaubte Kartellabsprachen mit dem dortigen Netzbetreiber vorgeworfen. Und schließlich ermittelt die Kommission gegen den russischen Anbieter *Gazprom*, dem sie vorwirft, seine marktbeherrschende Stellung auf den Gasmärkten Mittel- und Osteuropas missbräuchlich auszunutzen. Dabei konzentriert sich die Kommission vor allem auf die Frage, ob *Gazprom* die Märkte zwischen den verschiedenen EU-Ländern künstlich segmentiert hat, um den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Ländern zu behindern.³

Telekommunikation

Obwohl die staatlichen Monopole für Telekommunikation weitestgehend der Vergangenheit angehören, sieht die Kommission die Telekommunikationsdienste noch weit entfernt von einem funktionsfähigen Binnenmarkt. Die nationalen Märkte in den 27 Mitgliedsländern seien weitgehend voneinander isoliert und die Endkunden hätten kaum die Möglichkeit, sich den internationalen Wettbewerb zunutze zu machen.

Vor diesem Hintergrund fühlt sich die Kommission bestärkt durch jüngste Gerichtsurteile, in denen die von ihr verhängten Geldbußen gegen den spanischen Anbieter *Telefonica* aus dem Jahre 2007 als rechtmäßig bestätigt wurde. Aktuell konzentrieren sich ihre Untersuchungen auf das Unternehmen *Slowak Telekom*, eine Tochtergesellschaft der *Deutschen Telekom*. Auch mögliche Wettbewerbsbeschränkungen auf der iberischen Halbinsel, die zwischen *Telefonica* und *Portugal Telecom* vereinbart wurden, werden untersucht. Schließlich geht es um die Frage, ob die von den fünf großen Telekommunikationsbetrei-

2 Zum Konzept des *more economic approach* vgl. Dieter Schmidtchen: Der „More Economic Approach“ in der Europäischen Wettbewerbspolitik. Ein Konzept mit Zukunft, Wiesbaden 2008 und Oliver Budzinski, Wettbewerbsfreiheit und „More Economic Approach“: Wohin steuert die europäische Wettbewerbspolitik?, in: Marina Grusevaja (Hrsg.), Quo vadis Wirtschaftspolitik? Festschrift für Norbert Eickhoff, Frankfurt a.M. 2008, S. 15-38.

3 Vgl. Markus Baiser: Angriff auf Putin, Süddeutsche Zeitung vom 6. September 2012, S. 17.

bern (*Deutsche Telekom, France Telecom, Telefonica, Vodafone und Telecom Italia*) gemeinsam mit der *GSMA* festgelegten Standards Mobilfunk missbräuchlich dazu ausgenutzt werden könnten, um Wettbewerber vom Mobilfunkmarkt fernzuhalten.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Die Kommission arbeitet derzeit an einer Reform des Beihilfenrechts, die darauf abzielt, die bisherigen sektorspezifischen Regeln durch allgemeinere Regeln zu ersetzen, die zwischen zukunftsorientierten und strukturerhaltenden Subventionen für verschiedene Wirtschaftszweige differenziert. Eine besondere Rolle kommt dabei den so genannten *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)* zu, bei denen eine gesonderte staatliche Förderung zulässig ist, wobei allerdings die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit zu beachten sind. Einen konkreten Anwendungsfall bieten die Postdienste. Nach Einschätzung der Kommission ist die spezielle Förderung der britischen Regierung für das *UK Post Office* mit den Grundsätzen der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik vereinbar. Auch die Steuerentlastungen von 764 Millionen Euro für das Unternehmen *La Poste* durch die französische Regierung und die dem gleichen Unternehmen gewährte Subvention in Höhe von 1,2 Milliarden Euro blieben von der Kommission unbeanstandet. Ähnlich wurden die Beihilfen der griechischen Regierung für das dortige Postunternehmen beurteilt. Die *Deutsche Post* und die belgische *BPost* dagegen hatten Subventionen erhalten, die nach Ansicht der Kommission nicht mit den DAWI-Anforderungen begründet werden können und die deshalb teilweise zurückgezahlt werden müssen.

Im Postbereich hat die Kommission im Jahr 2012 eine Fusion untersagt. Es ging um die Übernahme von *TNT* durch *UPS*, wodurch sich die Anzahl der Unternehmen auf den europäischen Märkten, die eine Expressbeförderung von Paketen anbieten, von vier auf drei reduziert hätte. In manchen Märkten wäre *UPS* sogar neben der *DHL* der einzige Anbieter gewesen. Auch dieser Beschluss reicht in seiner Bedeutung weit über die betroffenen Branchen hinaus, denn er signalisiert ebenso wie die oben erwähnte Fusionsuntersagung im Börsenbereich, dass die Kommission durchaus wieder gewillt ist, eine wirksame Fusionskontrolle zu verfolgen. Die Befürchtungen, die europäische Fusionskontrolle sei auf alle Zeiten zum zahnlosen Tiger degeneriert, darf also revidiert werden. Dabei bleibt allerdings abzuwarten, ob der Europäische Gerichtshof wiederum – wie in früheren Jahren auch schon – der Kommission einen Strich durch die Rechnung machen wird, indem er auf eine striktere Anwendung des More Economic Approach drängen könnte.

IKT-Sektor

Der Sektor für Informations- und Kommunikationstechnologien spielt eine immer größere Rolle für die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik. Seit vielen Jahren schon schwelt der Streit zwischen der EU-Kommission und *Microsoft* um die Behinderung des Wettbewerbs bei Web-Browsern. *Microsoft* hat in den vergangenen Jahren Rekordbußgelder zahlen müssen, weil es seine marktbeherrschende Stellung ausgenutzt hatte, um den Internet-Explorer gegenüber anderen Browsern am Markt durchzusetzen. Trotz dieser Bußgelder hatte *Microsoft* aber in seinem Betriebssystem Windows 7 zunächst wiederum den Internet-Explorer einseitig begünstigt. Mittlerweile hat Microsoft allerdings das Betriebssystem entsprechend den Auflagen der EU-Kommission modifiziert.

Als neues Feld in diesem Sektor ist der Markt für E-Books hinzugekommen. Hier untersuchte die Kommission, inwieweit *Apple* und vier weitere Anbieter geheime Absprachen zur Reduzierung des Preiswettbewerbs in Europa getroffen hatten. Die betroffenen Unternehmen erklärten sich daraufhin bereit, sämtliche bestehenden Handelsvertreter-

Verträge zu kündigen, in denen es entsprechende Preisbindungsklauseln gab. Zu einem förmlichen Verfahren wird es hier also vermutlich nicht kommen.

Anders verliefen die Vermittlungen im Bereich von Bildschirmen. Sowohl bei Computerbildschirmen als auch bei Bildschirmen für Fernsehgeräte deckte die Kommission ein nahezu zehn Jahre laufendes Preiskartell auf, an dem sieben internationale Konzerne beteiligt waren. Die Kommission verhängte gegen diese Unternehmen eine stattliche Geldbuße in Höhe von insgesamt fast 1,5 Milliarden Euro.

Auch in den Patentkrieg zwischen verschiedenen Smartphone-Herstellern wirkte die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik hinein. Die Kommission definierte für diesen Markt so genannte *standard-essentielle Schutzrechte*, die für Innovationstätigkeit ganzer Sektoren von Bedeutung sind. Die Inhaber derartiger Patente sind verpflichtet, für die Nutzung dieser Patente Lizenzen zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission ist bestrebt, auf diese Weise eine Behinderung des Wettbewerbs im Markt für Smartphones durch exzessive Patentanmeldungen zu verhindern.

Pharmaindustrie

Die Kommission hat vor einigen Jahren begonnen, die Arzneimittelmärkte in der Europäischen Union genauer unter die Lupe zu nehmen. Dabei ging es insbesondere darum, dass etablierte Pharmaunternehmen immer wieder versuchen, Generika-Anbieter vom Markt fern zu halten und die Innovationsaktivität anderer Anbieter zu behindern.

Konkret ging die Kommission vor gegen den Pharmahersteller *Lundbeck*, der den in vielen Anti-Depressiva enthaltenen Wirkstoff Citalopram vertreibt. Das Patent für *Citalopram* ist mittlerweile ausgelaufen, so dass Generika-Hersteller die Möglichkeit haben, in diesen Markt einzudringen. Die Kommission deckte Absprachen auf, die vorsahen, dass Generika-Hersteller beträchtliche Geldsummen dafür erhielten, ihre Nachahmerprodukte für *Citalopram* nicht im europäischen Binnenmarkt einzuführen. Außerdem kaufte *Lundbeck* große Bestände von Citalopram-Generika auf, um sie anschließend zu vernichten. Dieses Verfahren schwebt noch, aber es kann erwartet werden, dass es demnächst mit erheblichen Bußgeldzahlungen abgeschlossen werden wird.

Wieder mit Biss

Insgesamt hat die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik offenbar ihre Lähmung, die sie im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise seit dem Jahr 2009 erfahren hatte, mittlerweile weitgehend überwunden. Zwar drückt sie bei den Hilfen für notleidende Banken immer noch beide Augen fest zu, aber sie hat sowohl bei den Kartellen im Finanzsektor als auch bei den Wettbewerbsverstößen in anderen Wirtschaftsbereichen wieder deutlich an Biss gewonnen. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass sich die Kommission seit langen Jahren erstmals wieder entschlossen hat, Ernst zu machen mit der Fusionskontrolle, indem sie zwei Fusionen untersagt hatte. Für den Wettbewerb im gemeinschaftlichen Markt wäre zu wünschen, dass dieser neue Kurs, der im Grunde eine Rückbesinnung auf den Kurs vor Ausbruch der Finanzkrise darstellt, Bestand haben möge.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2012, COM(2013) 257 final, Brüssel 2013.
Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlagen zum Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 2012, SWD(2012) 159 endgültig, Brüssel 2013.

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

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