

# Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

In der Gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik schlägt sich zunehmend der Strukturwandel von der traditionellen Industriegesellschaft zur digitalisierten Dienstleistungsgesellschaft nieder. Insbesondere bei internetbasierten Plattformen nehmen Marktbeherrschung und Missbrauch von Marktmacht oftmals gänzlich andere Formen an als in traditionellen Märkten. Dies erfordert auch von der Europäischen Kommission neue oder zumindest neu jus-tierte Konzepte der Wettbewerbspolitik.

## Missbrauchsaufsicht und Kartellkontrolle

Im ersten Halbjahr 2018 war es das Unternehmen Google, das ins Visier der Europäischen Kommission geriet und mit einer Rekord-Geldbuße von 4,34 Mrd. Euro belegt wurde. Die Europäische Kommission wirft Google den Missbrauch seiner marktbeherrschenden Position bei Smartphone-Betriebssystemen vor:

- Die Installation des von Google entwickelten Betriebssystems Android ist für die Smartphone- und Tablet-Hersteller kostenlos. Sie sind auch nicht verpflichtet, weitere Google-Produkte vorzuinstallieren. Aber wenn sie eine einzelne Google-Anwendung vorinstallieren möchten, müssen sie zwangsweise gleich weitere zehn Google-Apps mit installieren. Wer seinen Kunden beispielsweise nur Google-Maps anbieten möchte, muss zugleich G-Mail, Chrome, Playstore und weitere sechs Apps installieren.
- Außerdem müssen die Hersteller eine „Anti-Fragmentierungs-Vereinbarung“ akzeptieren. Sie untersagt es, überhaupt noch irgendwelche Google-Apps zu installieren, wenn die Geräte mit einem anderen Betriebssystem als Android ausgerüstet werden.
- Schließlich teilt Google seine Werbeeinnahmen nur mit solchen Herstellern, die auf ihren Geräten ausschließlich Google-Apps vorinstallieren.

Die Europäische Kommission sieht in all diesen Praktiken den Versuch, die heute schon dominante Marktposition von Google bei Online-Angeboten für Mobil-Geräte noch weiter auszubauen und abzusichern. Ein derartiger Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung ist nach Art. 102 AEU-Vertrag (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) untersagt und kann mit einem Bußgeld belegt werden, wie es jetzt geschehen ist. Zusätzlich wird Google verpflichtet, die beanstandeten Praktiken binnen 90 Tagen abzustellen. Andernfalls drohen weitere Bußgelder von bis zu fünfzehn Mio. Euro pro Tag beziehungsweise bis zu 5 Prozent des weltweiten Umsatzes.

Schon im Jahr 2017 hatte die Europäische Kommission ein Verfahren nach Art. 102 AEU-Vertrag gegen Google zum Abschluss gebracht. Auch in jenem Verfahren ging es um das missbräuchliche Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung, allerdings nicht bei dem Betriebssystem Android, sondern bei der Suchmaschine Google. Wer Google als Suchmaschine nutzte, dem wurde Google Shopping als bester Vergleichsdienst angezeigt und alle anderen Vergleichsdienste wurden herabgestuft. Nach Aussage der Europäischen Kommission klicken Kunden nachweislich viel häufiger auf Ergebnisse, die weiter oben auf der Liste der Suchergebnisse erscheinen. Die Bevorzugung von Google Shopping verschaffen diesem Dienst deut-

lich mehr Klicks und damit auch deutlich mehr Werbeeinnahmen als konkurrierenden Vergleichsdiensten. Dafür wurde Google mit einem Bußgeld in Höhe von 2,42 Mrd. Euro belegt.<sup>1</sup> Auch in diesem Verfahren wurde Google zum sofortigen Abstellen des missbräuchlichen Verhaltens verpflichtet, was allerdings bis heute nicht erfolgt ist. Google hat gegen beide Kommissionsentscheidungen Rechtsbeschwerde eingelegt; der Ausgang der Verfahren ist offen.

Am Horizont droht Google weiteres Ungemach, da die Europäische Kommission Ermittlungen zu einem dritten Verfahren aufgenommen hat, in dem es um Suchmaschinenwerbung von Google auf anderen Websites geht. Dabei haben die Bußgelder schon jetzt ein Niveau erreicht, das selbst für einen Giganten wie Google spürbar ist. Nach Branchenschätzungen erzielte der Mutterkonzern Alphabet im ersten Quartal 2018 einen Gewinn von 9,4 Mrd. Dollar. Da erscheinen die Bußgelder der Europäischen Union zwar als verkraftbar, aber nicht als Petitesse (Tabelle 1).<sup>2</sup> Das harte Vorgehen der Europäischen Kommission gegen Google wird weithin begrüßt,<sup>3</sup> aber aus ökonomischer Sicht ist fraglich, ob der wackere Kampf der Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager nicht einem Kampf gegen Windmühlenflügel gleichkommt. Schon in den 1990er Jahren hatte die Europäische Kommission in ähnlich gelagerten Fällen versucht, wettbewerbswidrige Praktiken von Microsoft zur Verdrängung von Netscape aus dem Markt für Internet-Browser zu unterbinden. Auch damals wurden recht drakonische Bußgelder verhängt, aber der langfristige Niedergang von Netscape und der Aufstieg des Internet Explorers von Microsoft wurden dadurch bestenfalls verzögert.<sup>4</sup> Erst in jüngerer Zeit gewinnt der Netscape-Nachfolger Firefox wieder signifikant Marktanteile hinzu, da dieser Browser mittlerweile technologische Vorteile gegenüber dem Internet Explorer aufweist, insbesondere bei der Erstellung von Websites, die mit dem Browser geöffnet werden.

*Tabelle 1 – Die acht höchsten von der Europäischen Kommission je verhängten Bußgelder*

	<b>Unternehmen</b>	<b>Wettbewerbsverstoß</b>	<b>Jahr</b>	<b>Bußgeld (Mrd. Euro)</b>
1.	Google	Marktdominanz von Android	2018	4,34
2.	Google	Google Shopping	2017	2,42
3.	Daimler, Iveco, DAF unter anderem	LKW-Kartell	2016	2,93

1 Vgl. Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2017, Brüssel, 18. Juni 2018, KOM (2018)482 endg.

2 Das in Tabelle 1 aufgeführte Bußgeld gegen Intel (Fall 8) ist nicht rechtskräftig, da der Europäische Gerichtshof im September 2017 ein entsprechendes Urteil einer Vorinstanz aufgehoben hat. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission hatte Intel von 2002 bis 2007 Computerhersteller mit Rabatten dazu bewegt, die Chips des Konzerns statt Prozessoren des Konkurrenten AMD zu kaufen. Außerdem habe der Chip-Gigant Zahlungen an die deutsche Elektromarkt-Kette Media-Saturn an die Bedingung geknüpft, nur Computer mit Intel-Prozessoren zu verkaufen. Damit habe Intel den einzigen ernsthaften Wettbewerber vom Markt drängen wollen. Diesen Vorwurf sieht der Gerichtshof als nicht hinreichend belegt an, so dass das Verfahren neu aufgerollt werden muss. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Gericht hebt Kartellstrafe gegen Intel auf, 6.9.2017.

3 Allerdings nicht vom US-Präsidenten Donald Trump, der Vestager gegenüber dem Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker als „your tax lady, she really hates the U.S.“ bezeichnet hatte. Vgl. Werner Mussler: Nachvollziehbar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.7.2018.

4 Vgl. zum Beispiel Henning Klodt: Wettbewerbspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 237-240, hier S. 239.

	Unternehmen	Wettbewerbsverstoß	Jahr	Bußgeld (Mrd. Euro)
4.	Deutsche Bank, Société Générale, Royal Bank of Scotland unter anderem	Libor-Kartell	2013	1,71
5.	Philips, LG, Panasonic, Samsung unter anderem	Bildröhrenkartell	2012	1,47
6.	Saint-Gobain, Pilkington, Asahi unter anderem	Autoglaskartell	2010	1,38
7.	E.ON, Gaz de France	Aufteilung der Gasmärkte	2009	1,11
8.	Intel	Rabatte für Intel-Prozessoren	2009	1,06

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach diversen Zeitungsmeldungen.

Die gegenwärtige Marktposition von Google ist außerordentlich hoch. In Europa liegt der Marktanteil von Android bei rund 80 Prozent der Betriebssysteme neu verkaufter Mobiltelefone und Tablets. Und bei den Suchmaschinen hat Google weltweit sogar einen Marktanteil von über 90 Prozent, während Bing von Microsoft bei 3 Prozent und Yahoo bei 2 Prozent liegen.<sup>5</sup> Ausschlaggebend für diese Dominanz dürften erst in zweiter Linie die unfairen Wettbewerbspraktiken von Google sein. Wichtiger sind vermutlich die Netzwerk-Externalitäten, wie sie in der digitalen Ökonomie weit verbreitet sind.

Güter mit Netzwerk-Externalitäten sind dadurch gekennzeichnet, dass der Nutzen für die Kunden umso höher ist, je mehr weitere Kunden das betreffende Gut nutzen. Der Nutzen, den beispielsweise der Nachrichtendienst WhatsApp einem Nutzer stiftet, ist umso höher, je mehr Personen aus dem potentiellen Adressatenkreis des Nutzers ebenfalls WhatsApp installiert haben. Wenn ein Internetdienst also erst einmal einen Vorsprung gegenüber der Konkurrenz bei der Gewinnung von Kunden erworben hat, ist er im Vergleich zu seinen Konkurrenten attraktiver und wird immer mehr Marktanteile gewinnen. Netzwerk-Externalitäten können damit zur Herausbildung natürlicher Monopole führen.<sup>6</sup>

Unter derartigen Bedingungen sind die Möglichkeiten der Wettbewerbspolitik begrenzt. Sie wird es kaum schaffen, die Entstehung von Monopolen und die Verdrängung von Konkurrenzunternehmen durch den dominanten Anbieter zu verhindern. Sie kann allenfalls erreichen, die Ausnutzung der Monopolstellung durch missbräuchlich überhöhte Preise oder andere Monopolpraktiken zu untersagen. Darüber hinaus bleibt ihr nicht viel mehr als das Vertrauen darauf, dass die Monopolstellung des dominanten Anbieters künftig durch innovative Konkurrenten erodiert wird – so wie es derzeit möglicherweise gerade im Konkurrenzkampf zwischen Internet Explorer und Firefox auf dem Markt für Internet-Browser geschieht. Die Erwartungen, nach denen die gegen Google verhängten Rekordbußgelder den Wettbewerb bei Internet-Diensten nachhaltig schützen können, erscheinen vor diesem Hintergrund als sehr optimistisch.

Ähnliche Erfahrungen könnte die Europäische Kommission in einem weiteren Fall machen, in dem sie im Jahr 2017 die Ermittlungen aufgenommen hat, und zwar dem Fall Amazon. Die Europäische Kommission hat wettbewerbsrechtliche Bedenken gegen die E-Book-Vertriebsvereinbarungen, wie Amazon sie mit europäischen Verlagen abgeschlossen hat. Darin wird von den Verlagen verlangt, Amazon die Urheberrechte an E-Books ebenso günstig oder günstiger als der Konkurrenz anzubieten. Damit unterminiert Amazon unter anderem die Bestrebungen des deutschen Buchhandels, mit dem E-Reader Tolino ein Konkurrenzprodukt zu dem von Amazon vertriebenen E-Reader Kindle am Markt durchzusetzen.

5 Vgl. Handelsblatt: Dänin gegen Goliath, 19.7.2018.

6 Vgl. zum Beispiel Carl Shapiro/Hal R. Varian: Information Rules, Boston 1999.

Ergänzend sei stichwortartig erwähnt, dass die Europäische Kommission im Bereich der Missbrauchsaufsicht und der Kartellkontrolle gegen die Zulassungsbestimmungen der Internationalen Eislaufunion (ISU) vorgegangen ist, da die ISU harte Sanktionen gegen Sportler verhängt hatte, die an anderen, nicht von der ISU kontrollierten Wettbewerben teilgenommen hatten. Schließlich geht sie gegen Praktiken des Geo-Blocking im Handel von Unterhaltungselektronik, Videospielen und Hotelbuchungen vor. Sie wirft den betreffenden Unternehmen vor, auf diese Weise die Kunden daran zu hindern, günstigere Angebote aus dem Ausland zu nutzen. Auf diese Verfahren wird in künftigen Beiträgen zu diesem Jahrbuch zurückzukommen sein.

### **Fusionskontrolle**

Wie in früheren Beiträgen erwähnt, erschien die Europäische Kommission bei der Fusionskontrolle lange Jahre wie gelähmt, da sie einige herbe Niederlagen beim Europäischen Gerichtshof hatte einstecken müssen.<sup>7</sup> Diese Phase scheint überwunden zu sein, denn es mehren sich die Fälle, in denen die Europäische Kommission gegen Fusionen vorgeht.

Aus deutscher Sicht interessiert dabei vor allem der geplante Zusammenschluss der Zugsparten von Siemens und Alstom. Im Bereich der Hochgeschwindigkeitszüge sind diese beiden Unternehmen derzeit noch scharfe Konkurrenten mit dem Intercity-Express (ICE) aus Deutschland und dem Train à grande vitesse (TGV) aus Frankreich. Siemens-Chef Joe Kaeser und Alstom-Chef Henri Poupart-Lafarge versuchen, die Europäische Kommission zu überzeugen, dass der Zusammenschluss nötig sei, um künftig gegen den übermächtig werdenden Anbieter CRRC aus China bestehen zu können. Die Kommission hat eine vertiefte Prüfung des Vorhabens angekündigt, die bis zum 21. November 2018 abgeschlossen sein soll.

Unbeanstandet blieben (teils nach der Erfüllung von Auflagen) zwei Fusionen im Medienbereich und zwar die Übernahme von Telecom Italia durch Vivendi und die Übernahme von Sky durch Twenty-First Century Fox. Als klares Signal, dass die Auflagen der Europäischen Kommission einzuhalten sind, verhängte sie im Jahr 2017 ein Bußgeld von 110 Mrd. Euro gegen Facebook, weil sich die von diesem Unternehmen abgegebene Zu-sicherung, bei der Übernahme von WhatsApp keinen automatischen Abgleich der jeweiligen Benutzerkonten vorzunehmen, im Nachhinein als falsch erwies.

### **Fazit**

Insgesamt hat die Europäische Kommission auch zwischen Juni 2017 und 2018 gezeigt, dass sie den Schutz des Wettbewerbs in der Europäischen Union ernst nimmt und dabei vor harten Auseinandersetzungen mit den betroffenen Unternehmen nicht zurückschreckt. Vor ihr liegen allerdings große Aufgaben bei den Konzeptionen dazu, welche Besonderheiten der Wettbewerb in der digitalen Ökonomie aufweist und wie er wirksamer als bisher gegen Beschränkungen und Verfälschungen geschützt werden kann.

### **Weiterführende Literatur**

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.

---

7 Vgl. Henning Klodt: Wettbewerbspolitik, 2013, S. 237 f.