

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union ist unter unerwarteten und heftigen politischen Druck geraten. Allen voran der französische Wirtschaftsminister Bruno Le Maire und der deutsche Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier drängen darauf, Entscheidungen der Europäischen Kommission zu Wettbewerbsfällen nachträglich einer politischen Kontrolle zu unterwerfen. Unterstützt werden sie dabei auch von der polnischen Wirtschaftsministerin Jadwiga Emilewicz.

Mehr Global Champions durch weniger Wettbewerb?

Auslöser dieses Vorstoßes war die Kommissionsentscheidung vom 6. Februar 2019, mit der die geplante Fusion der Zug-Sparten von Alstom und Siemens untersagt wurde. Ohne ein solches Korrektiv würden die Herausbildung europäischer Champions behindert und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten beeinträchtigt. Als Vorbild dafür sehen Le Maire und Altmaier die Ministererlaubnis im deutschen Kartellrecht, die es dem Bundeswirtschaftsminister erlaubt, eine vom Bundeskartellamt untersagte Fusion im Nachhinein doch noch zu genehmigen, wenn die Nachteile der Wettbewerbsbeeinträchtigung durch gesamtwirtschaftliche Vorteile des Zusammenschlusses aufgewogen werden oder ein überragendes Interesse der Allgemeinheit den Zusammenschluss rechtfertigt.¹

Der Vorstoß stieß auf unmittelbare Kritik aus Brüssel und auch aus verschiedenen nationalen Kreisen – und das zu Recht.

Fragwürdig erscheint zunächst schon einmal die Vorstellung, globale Champions könnten nur bei Ausschaltung von Wettbewerb entstehen. Nach einem geflügelten Wort des Wirtschaftsnobelpreisträgers John R. Hicks ist der beste Monopolgewinn ein ruhiges Leben.² Wer mit Wettbewerbsdruck nicht leistungsfähig ist, wird es aller Erfahrung nach bei nachlassendem Druck erst recht nicht werden.

Zusätzlich wurde von den Ministern und auch von den betroffenen Unternehmen vorgetragen, die Europäische Kommission habe nur den europäischen Markt im Blick, auch wenn der relevante Markt global sei. Diese Aussage ist schlichtweg falsch. Das Wettbewerbskommissariat hat durchaus einen Blick über die EU-Grenzen hinaus. Aber in diesem konkreten Fall war für sie ausschlaggebend, dass der französische Schnellzug TGV und der deutsche ICE bisher im Wettbewerb zueinander stehen, europäische Eisenbahnbetreiber im Markt für Schnellzüge nach einer Fusion aber nur noch einem Anbieter gegenüberstehen würden. Zugleich hielt die Europäische Kommission jedes der beiden Unternehmen für stark genug, um beispielsweise im chinesischen Markt auch einzeln zu

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Altmaier regt neue EU-Wettbewerbsregeln an, 7.2.2019, S. 15.

2 Zitat: „The best of all monopoly profits is a quiet life.“, John R. Hicks: Annual survey of economic theory: The theory of monopoly, in: *Econometrica* 1/1935, S. 8.

bestehen. Wenn dort aus politischen Gründen asiatische Anbieter bevorzugt würden, dann würde eine Fusion von Alstom und Siemens daran auch nicht viel ändern können.

Und schließlich verkennt der Le Maire-Altmaier-Vorstoß, dass die Analogie zur deutschen Ministererlaubnis an den Realitäten des Europäischen Wettbewerbsrechts vollkommen vorbeigeht. Nach deutschem Recht hat das Bundeskartellamt ausschließlich nach Wettbewerbsgesichtspunkten zu entscheiden, so dass davon abweichende politische Erwägungen nur im Nachhinein geltend gemacht werden können (eben durch die Möglichkeit zur Ministererlaubnis). Nach europäischem Recht dagegen werden die Wettbewerbsentscheidungen zwar vom Wettbewerbskommissariat vorbereitet, aber anschließend von allen Kommissaren gemeinsam beschlossen. Die eingeforderte Einbeziehung allgemeinpolitischer Aspekte findet auf Ebene der Europäischen Union also *uno acto* bereits im Prozess der Kommissionsentscheidung statt. Dementsprechend bleibt bei dem Vorstoß von Le Maire und Altmaier auch weitgehend unklar, wie sich denn die von einer Kommissionsentscheidung abweichende politische Entscheidung manifestieren sollte. Als Vetorecht nationaler Regierungen? Damit würde die Grundidee einer gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik vollständig ausgehebelt, und es wäre nur eine Frage der Zeit, bis diese Praxis auch auf andere Politikbereiche der Europäischen Union übergreifen würde. Oder als Vetorecht des Rats der Europäischen Union? Auch hier geht die Analogie zum deutschen Kartellrecht ins Leere, denn „weder entspricht der Rat einer nationalen Regierung noch ist die Kommission dessen nachgeordnete Behörde.“³

Insbesondere in Deutschland meldeten sich auch viele mittelständische Unternehmer kritisch zu Wort. Sie verwiesen darauf, dass die deutschen Exporterfolge ganz maßgeblich von kleinen und mittleren Unternehmen getragen werden. Eine gezielte Unterstützung von Großunternehmen unter dem Rubrum der globalen Champions würde letztlich direkt oder indirekt zu ihren Lasten gehen und könnte damit die deutschen Exporterfolge eher beeinträchtigen als befördern.

Wenn es um eine zielorientierte Reform der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik nach deutschem Vorbild gehen soll, dann würde es sich eher anbieten, die heutigen Aufgaben des Wettbewerbskommissariats auf ein unabhängiges Europäisches Kartellamt zu übertragen. Diese Behörde könnte dann ausschließlich nach Wettbewerbsgesichtspunkten entscheiden, und allgemeine wirtschaftspolitische Erwägungen könnten im Nachhinein von der Europäischen Kommission in den Entscheidungsprozess eingebracht werden.⁴

Der Vorteil einer solchen institutionellen Trennung wäre eine größere Transparenz der Entscheidungen. Heute bleibt oftmals verborgen, ob und mit welchen Mehrheiten sich die Wettbewerbskommissarin durchgesetzt hat oder ob sie womöglich gar von ihren Kommissionskollegen überstimmt wurde. Der Nachteil könnte allerdings sein, dass die Hemmschwelle für politisch motivierte Wettbewerbsbeschränkungen absinken könnte. Dem Vernehmen nach setzt sich das Wettbewerbskommissariat in den allermeisten Fällen innerhalb der Kommission mit ihren Vorschlägen durch. Aus ordnungsökonomischer Sicht wäre es ohnehin vorzuziehen, auf Instrumente wie die Ministererlaubnis vollständig zu verzichten.⁵ Denn es ist ja gerade der Wettbewerb, der zu gesamtwirtschaftlich

3 Thomas Ackermann: Ministererlaubnis nicht übertragbar. Standpunkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.3.2019, S. 16.

4 Vgl. ausführlicher dazu Georg Bletschacher/Henning Klodt: Strategische Handels- und Industriepolitik, Tübingen 1992, S. 161 ff.

vorteilhaften Marktergebnissen führt, und nicht die lenkende Hand der Wirtschaftspolitik.

Auf all diese institutionellen Fragen soll hier keine endgültige Antwort gegeben werden, zumal die Europäische Union derzeit nicht den Eindruck macht, dass sie die Kraft für derart grundlegende Reformen des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts aufbringen könnte.

Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen

Einen weiteren Schwerpunkt der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik bildete die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. Dabei stand – wieder einmal – das Unternehmen Google im Mittelpunkt. Bereits im Juli 2018 war das Unternehmen mit einer Rekord-Geldbuße von 4,34 Mrd. Euro belegt worden.⁶ Schon damals ging es um den Missbrauch der marktbeherrschenden Position bei Smartphone-Betriebssystemen. Im März 2019 kam eine weitere Geldbuße in Höhe von 1,49 Mrd. Euro hinzu.

Diesmal lautet der Vorwurf, Google habe die Hersteller von Mobiltelefonen verpflichtet, die App Google-Suche vorzuintallieren, wenn sie ihre Geräte mit dem App-Store von Google verkaufen wollten. Außerdem habe Google Hersteller und Netzbetreiber dafür bezahlt, ausschließlich Google-Suche vorzuintallieren. Und schließlich habe Google die Entwicklung von konkurrierenden, quelloffenen Android-Versionen behindert. Genau wie im vorangegangenen Fall wurden dem Unternehmen wieder 90 Tage Zeit gewährt, um die beanstandeten Praktiken einzustellen.⁷

Derzeit wird in Fachkreisen diskutiert, ob es ausreicht, immer wieder mit Rekordbußgeldern gegen Wettbewerbsbeschränkungen der Big Five (Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft) vorzugehen, oder ob es nicht weitreichenderer Ansätze bedarf.⁸ Letztlich gründet sich die Marktmacht der Internet-Giganten vor allem auf Datenbeständen, die es ihnen erlauben, damit ihre Algorithmen zu füttern und auf diese Weise leistungsfähiger als die Algorithmen der Konkurrenz zu machen. Vor allem in Deutschland wird erwogen, im Rahmen einer 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Datensätze zu „essential facilities“ zu erklären, die den Wettbewerbern zu fairen Preisen zur Verfügung gestellt werden müssen. Einer entsprechenden Regulierung ist die Deutsche Telekom AG unterworfen, die ihre Hausanschlüsse (letzte Meile) den Konkurrenten zur Mitnutzung freigeben muss.

Solch ein Markteingriff bei Internet-Konzernen wäre allerdings ein gravierender Strukturbruch in der Wettbewerbspolitik, der in der Praxis mit vielerlei Detailproblemen, aber auch mit grundsätzlichen Bedenken konfrontiert wäre. Bislang hat sich das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Union noch nicht dazu positioniert; es bleibt abzuwarten, ob sie diese Erwägungen künftig aufgreifen wird oder nicht.

Ein zweiter prominenter Fall der Missbrauchsaufsicht richtet sich gegen den russischen Gasanbieter Gazprom. Im Mai 2019 erließ die Europäische Kommission einen Beschluss, mit dem Gazprom erstens verpflichtet werden soll, Hindernisse gegen die

5 Auch in Deutschland wird das Instrument der Ministererlaubnis von Wettbewerbsökonomern sehr kritisch gesehen. Vgl. Oliver Budzinski/Annika Stöhr: Ministererlaubnis für die Fusion Miba/Zollern: europäische Champions statt Wettbewerb?, in: Wirtschaftsdienst 7/2019, S. 505–510.

6 Henning Klodt: Wettbewerbspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 271–274.

7 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2018, 15.7.2019, COM(2019) 339 final.

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Regierung will Macht der Netzgiganten stützen, 5.9.2018, S. 15.

freie Lieferung von Erdgas in Mittel- und Osteuropa zu beseitigen. Konkret wird beanstandet, dass Gazprom es den an Russland grenzenden und anderen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) untersagt, das bezogene Erdgas an andere Länder weiterzuverkaufen. Zweitens muss Gazprom die Belieferung jener Länder ermöglichen, die nicht an das Gasfernleitungsnetz angeschlossen sind (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen). Drittens müssen die erhobenen Gaspreise dem Preisniveau der weitgehend wettbewerbsbestimmten westeuropäischen Gasmärkte entsprechen. Und viertens darf Gazprom die Verfügungsgewalt über seine eigenen Gas-Pipelines nicht wettbewerbsbeschränkend einsetzen.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Debatten um die umstrittene Ostsee-Pipeline Nord Stream 2 kommt diesem Verfahren sicherlich ein hohes politisches Gewicht zu.⁹ Jedenfalls hat die Europäische Kommission schon einmal angekündigt, Gazprom mit einer Geldbuße in Höhe von bis zu zehn Prozent des weltweiten Jahresumsatzes zu belegen, wenn das Unternehmen einer oder mehrerer diese Verpflichtungen nicht nachkommen sollte.

Kein Zweifel – die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik sieht spannenden Zeiten entgegen. Dies gilt umso mehr, als sich in Brüssel gerade ein Wachwechsel zwischen alter und neuer Kommission vollzieht. Ob es dabei auch ein neues Gesicht an der Spitze des Wettbewerbskommissariats geben wird, bleibt abzuwarten. Wer auch immer in die Fußstapfen von Margrethe Vestager treten sollte, wird sich an einer großen Vorgängerin messen lassen müssen.

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.

9 Henning Klodt: Nord Stream 2: Fadenscheinige Kritik, 4.3.2019, abrufbar unter: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=24731> (letzter Zugriff: 4.9.2019).