

# Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die aktuelle Wettbewerbspolitik der Europäischen Union weist zwei Schwerpunkte auf: den angemessenen wettbewerbspolitischen Umgang mit den Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten zur Abfederung der Covid-19-Folgen sowie die möglichen und angemessenen Maßnahmen zur Begrenzung der Marktmacht auf digitalen Märkten.

## Covid-19-Beihilfen

Und wieder einmal herrscht der Ausnahmezustand: Bereits im Gefolge der globalen Finanzkrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang nahm, musste die Europäische Kommission ihre wettbewerbspolitischen Grundsätze über mehrere Jahre zurückstecken. Aktuell ist es die Covid-19-Pandemie, die die Mitgliedstaaten zu zahlreichen Beihilfeprogrammen veranlasst hat, die kaum mit den üblichen und erprobten wettbewerbspolitischen Maßstäben beurteilt werden können.

Man mag sich fragen, ob die Sicherung eines vitalen Wettbewerbs eine Schönwetterveranstaltung ist, auf die in Krisenzeiten verzichtet werden müsse. Eigentlich sollte doch gerade ein funktionsfähiger Wettbewerb dafür sorgen, die Flexibilität aller Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer in ihren Reaktionen auf die Veränderung der relativen Preisstrukturen, die von der Covid-19-Pandemie ohne Zweifel ausgelöst wurden, zu gewährleisten. Mangelnder Wettbewerb führt aller Erfahrung nach nicht nur zu unerwünschten Umverteilungen, sondern auch und gerade zu erstarrten Unternehmensstrukturen mit trägen Anpassungsreaktionen an veränderte Marktbedingungen. Nach wie vor gilt der Satz von John R. Hicks, nach dem der beste aller Monopolgewinne ein ruhiges Leben ist.<sup>1</sup>

Doch es kann durchaus argumentiert werden, dass in ausgeprägten Krisen Marktstrukturen unwiederbringlich zerstört werden könnten, falls der Staat nicht helfend eingreift. Nach Überwindung der Krise hätte dann zwar der Staat seine ordnungspolitische weiße Weste bewahrt, aber die Wettbewerbsdynamik wäre möglicherweise schwächer als ohne staatliche Kriseninterventionen.

Diese Sicht vertritt in der aktuellen Situation auch die Europäische Kommission, indem sie darauf abstellt, ob die von staatlichen Covid-19-Hilfen begünstigten Unternehmen vor Ausbruch der Pandemie noch überlebensfähig waren, oder ob die Pandemie das letzte Steinchen war, das ohnehin dem Untergang geweihten Unternehmen den letzten Stoß versetzt hätte. Das ist zwar im Einzelfall nicht leicht zu beurteilen, aber die Kommission hat sich diese Leitlinie zur Beurteilung der Covid-19-Beihilfen auferlegt, die zumindest vom Grundsatz her für die Adressaten der Beihilfenaufsicht (also für die Regierungen der Mitgliedstaaten und die jeweils begünstigten Unternehmen) nachvollziehbar erscheint.

Bereits am 13. März 2020 hatte die Europäische Kommission in einer Mitteilung erläutert, welche Beihilfen der Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Pandemie auch ohne

---

1 John R. Hicks: Annual survey of economic theory: The theory of monopoly, in: *Econometrica* 1/1935, S. 8.

vorherige Freigabe durch die Kommission nutzen können.<sup>2</sup> Im Anschluss daran erließ die Kommission einen Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft, der mehrfach nachjustiert wurde und die ansonsten geltenden Beihilferahmen ergänzt und teilweise auch ersetzt.<sup>3</sup> Dieser Beihilferahmen ist nach wie vor in Kraft.

Unter diesem Regime wurden umfangreiche Beihilfeprogramme zahlreicher Mitgliedstaaten freigegeben, darunter ein 7 Mrd. Euro umfassendes Programm aus Frankreich. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Reihe von Beihilfen zur Forschung und Entwicklung Covid-19-relevanter Produkte freigegeben, unter anderem in Deutschland, wo sowohl die Entwicklung von Impfstoffen als auch die Bereitstellung von medizinischen Hilfsmitteln und Testkapazitäten subventioniert wurden.

Ein Covid-19-spezifischer Beihilfeschwerpunkt lag im Flugverkehr, der infolge der Pandemie weitgehend zusammengebrochen war. Dazu erließ die Europäische Kommission im Jahr 2020 insgesamt 42 Beschlüsse, mit denen umfangreiche Liquiditätsbeihilfen und Kapitalaufstockungen freigegeben wurden. Die Liste der geförderten Fluggesellschaften ist lang: sie reicht von Air France über Lufthansa, SAS, Austrian Airlines, airBaltic, Blue Air, KLM, Nordica, Alitalia bis zur Brussels Airlines. Daneben wurden Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen freigegeben, darunter für Corair, die rund 140 Mio. Euro vom französischen Staat erhielt. Die für die portugiesische Fluglinie TAP vorgesehenen Beihilfen wurden dagegen von der Kommission untersagt, da sich dieses Unternehmen bereits vor Ausbruch der Covid-19-Krise in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten befunden hatte. Doch auch TAP ging nicht völlig leer aus, denn ein Rettungsdarlehen der portugiesischen Regierung in Höhe von 1,2 Mrd. Euro wurde von der Kommission nicht beanstandet.

Nach längerem Tauziehen wurden auch die deutschen Beihilfen für die Lufthansa freigegeben. Aus der Kapitalbeteiligung in Höhe von 300 Mio. Euro hat der deutsche Staat vermutlich sogar einen Gewinn erzielt, wenn die Aktien jetzt zumindest teilweise wieder verkauft werden.<sup>4</sup> Aber das ändert nichts daran, dass die staatliche Beteiligung eine notifizierungspflichtige Beihilfe darstellte. Ohne den Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft wäre dieser Staatseingriff wohl am Veto der Europäischen Kommission gescheitert.

Von den genehmigten Covid-19-Beihilfen insgesamt entfielen 52 Prozent auf Deutschland, 15 Prozent auf Italien und 14 Prozent auf Frankreich. Auf Spanien und Polen dagegen entfallen nur 5 Prozent beziehungsweise 2 Prozent. Gemessen daran, in welchem Umfang die Beihilfen tatsächlich ausgezahlt wurden und in Relation dieser Auszahlungen zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, landet Deutschland dagegen eher auf den hinteren Rängen. Hier liegen Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland vorne (in dieser Reihenfolge). Für alle 27 Mitgliedstaaten zusammen erreichten die ausgezahlten Covid-19-Beihilfen ein Niveau von rund 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU.<sup>5</sup>

Ob das beträchtliche Ausmaß all dieser Subventionen tatsächlich notwendig und unabweisbar war, dürfte weder für die Europäische Kommission noch für die außenstehenden Betrachterinnen und Betrachter zweifelsfrei zu beurteilen sein. Die Kommission hatte in

---

2 Europäische Kommission: Mitteilung, Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die Covid-19-Pandemie, 13.3.2020, COM(2020) 112 final.

3 Europäische Kommission: Mitteilung, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von Covid-19, 20.3.2020, C(2020) 1863 final.

4 Monika Schnitzer: Ist der Staat ein kluger Anleger?, in: Die Zeit, 19.8.2021, S. 22.

5 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2020, 7.7.2021, COM(2021) 373 final.

ihrer Beihilfenaufsicht aber sicherlich kaum eine andere Wahl, als großzügig zu sein. Denn zugleich hatten ja die Mitgliedstaaten den mit 750 Mrd. Euro ausgestatteten Next-GenerationEU-Fonds aufgelegt. Diese Summe wurde über gemeinsame europäische Anleihen am Kapitalmarkt aufgenommen – ein Novum in der Geschichte der EU, mit dem nach Ansicht mancher Beobachterinnen und Beobachter gegen die Regelungen im EU-Vertrag verstoßen wurde, nach der die Europäische Kommission keine eigenen Schulden machen darf (Art. 311 und Art. 322 Abs. 2 AEUV). Selbst der deutsche Bundesrechnungshof meldet Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit an und pocht darauf, dass dieser Sonderfonds nach dem Ende der Pandemie wieder aufgelöst werden sollte.<sup>6</sup>

Wenn sich nun auch noch das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission den Covid-19-Subventionen in den Weg gestellt hätte, wäre das politisch wohl kaum durchsetzbar gewesen. Denn mit der Errichtung des NextGenerationEU-Fonds hatte die Mehrheit der Kommissionsmitglieder und der Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit dokumentiert, dessen Maßnahmen ohne allzu große Rücksichten auf wettbewerbspolitische Bedenken umzusetzen. Gleichwohl erscheint es ordnungspolitisch als nicht unbedenklich, wie sich die Gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik von einer Ausnahmesituation zur nächsten hangelt, weil dadurch ihr ordnungspolitischer Kompass auf Dauer Schaden nehmen könnte. Es bleibt zu hoffen, dass nicht gleich wieder die nächste Krise heranrückt, die es politisch notwendig machen könnte, erneut ganz viele wettbewerbspolitische Augen zuzudrücken.

### **Missbrauchsaufsicht auf digitalen Märkten**

Nicht nur in der EU, auch in vielen anderen Regionen zerbrechen sich Wettbewerbspolitikerinnen und -politiker die Köpfe darüber, wie auf Märkten, die von digitalen Plattformen geprägt sind, die missbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen eingedämmt werden kann. Die vertragsmäßige Grundlage dafür bietet Artikel 102 AEUV. Dafür muss in einem ersten Schritt bewertet werden, ob das beteiligte Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Auf nicht-digitalen Märkten sind dafür die jeweils erreichten Umsatzanteile der Unternehmen der wichtigste Gradmesser.<sup>7</sup> Auf digitalen Märkten dagegen kann sich Marktmacht auch in Datenbesitz anstatt in Umsatz manifestieren. Hier gibt es keine einheitlichen und unstrittigen Messkonzepte (der Wert verschiedener Datentypen kann sehr unterschiedlich sein) und die statistische Erfassung ist in aller Regel mehr als schwierig.

Im nächsten Schritt ist herauszufinden, ob diese marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausgenutzt wird, indem beispielsweise konkurrierende Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit behindert oder sogar vollständig vom Markt verdrängt werden. Wird dieser Nachweis erfolgreich geführt, kann die Kommission das betreffende Marktverhalten untersagen und gegen das marktbeherrschende Unternehmen ein Bußgeld verhängen.

Die Entscheidungen der Kommission können allerdings gerichtlich überprüft werden, und zwar in der Regel zunächst vor dem Gericht der Europäischen Union (in den euro-

---

6 Selbst der deutsche Bundesrechnungshof meldet Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit an und pocht darauf, dass dieser Sonderfonds nach dem Ende der Pandemie wieder aufgelöst werden sollte. Siehe: Bundesrechnungshof: Sonderbericht. EU-Wiederaufbaufonds darf keine Dauereinrichtung werden, 11.3.2021.

7 Weitere Faktoren sind beispielsweise Marktzutrittschranken für neue Anbieter oder der Grad der vertikalen Integration auf den verschiedenen Stufen der Lieferkette.

päischen Verträgen Gericht genannt) und der Revisionsinstanz vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Bis zum Abschluss solcher Verfahren vergehen oftmals mehrere Jahre. Da digitale Märkte durch einen raschen Wandel geprägt sind, werden die wettbewerbsschützenden Anordnungen der Kommission oftmals erst wirksam, wenn sich die Marktstrukturen längst völlig verändert haben. Für die Konkurrenzunternehmen, die vor dem Machtmissbrauch geschützt werden sollen, kommt dieser Schutz oftmals zu spät.

In der wettbewerbspolitischen Praxis geht es immer wieder insbesondere darum, eine Monopolisierung der Märkte durch die sogenannten Big Five (Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft) zu verhindern. Wie in früheren Ausgaben dieses Jahrbuchs wiederholt berichtet worden ist, hat die Kommission dabei oftmals Pionieraufgaben übernommen, die aus den Mitgliedstaaten und insbesondere aus den Vereinigten Staaten (dem Sitzland aller Big Five) zunächst eher misstrauisch beäugt wurden. Mittlerweile hat sich das Blatt allerdings ein wenig gewendet, denn sowohl in einzelnen Mitgliedstaaten als auch in den Vereinigten Staaten werfen die jeweiligen nationalen Wettbewerbsbehörden zunehmend strengere Blicke auf das Marktverhalten der Betreiber digitaler Plattformen.<sup>8</sup>

### **Ausblick**

In der künftigen Entwicklung der Gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik dürften die digitalen Märkte weiter steigende Bedeutung erlangen. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit sich die Europäische Kommission mit ihren Vorstellungen für ein Gesetz über digitale Märkte (Digital Market Act) durchsetzen kann, dessen Entwurf sie jetzt vorgelegt hat. Darüber wird im nächsten Jahrbuch ausführlich zu berichten sein.

### **Weiterführende Literatur**

Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2020, 7.7.2021, COM(2021) 373 final.

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

Helmut Schröter et al. (Hrsg.): Europäisches Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 2014.

---

<sup>8</sup> Zu entsprechenden Bestrebungen, das deutsche Wettbewerbsrecht fit für die Digitalisierung zu machen, vgl. Oliver Budzinski et al.: Der Entwurf zur 10. GWB-Novelle: Interventionismus oder Laissez-faire?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 46/2020, S. 157–184; zum zumindest partiellen Sinneswandel in den Vereinigten Staaten vgl. Roland Lindner: Vorstoß gegen Apple und Google, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.8.2021, S. 17.