

Erschienen in: W. Weidenfeld, W. Wessels (eds.) (2010). Jahrbuch der Europäischen Integration 2009. Nomos, Baden-Baden: 211-214.

Wettbewerbspolitik: Beihilfenaufsicht und Finanzkrise

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission umfasst die Fusionskontrolle, die Beihilfen- und Kartellaufsicht, die sektorale Wettbewerbskontrolle und Regulierung, die wettbewerbsrechtlichen Verbraucherangelegenheiten und die internationale Wettbewerbspolitik. Die interessantesten Entwicklungen des vergangenen Jahres konzentrierten sich auf die Beihilfenaufsicht und die Kartellaufsicht.

Beihilfenaufsicht

In der Wettbewerbspolitik des Jahres 2008 stellte die Prüfung von Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten einen besonderen Schwerpunkt dar. Die Kommission hatte ursprünglich vorgehabt, sich auf die weitere Umsetzung des "Aktionsplans Staatliche Beihilfen" zu konzentrieren, doch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und die daraus folgenden staatlichen Krisenprogramme machten ihr einen Strich durch die Rechnung. Sie sah sich veranlasst, relativ zügig drei Mitteilungen über ihre Sicht der Rolle staatlicher Beihilfen in der Krisenbewältigung zu veröffentlichen.

Die erste dieser Mitteilungen enthielt einen Leitfaden für staatliche Beihilfen zur Stützung von Finanzinstituten (ABl. C 270 vom 25.10.2008, S. 8). Dieser Leitfaden stützte sich auf Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag, der Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats erlaubt. Mit dieser sogenannten "Banken-Mitteilung" reagierte die Kommission auf den zunehmenden Druck aus den Mitgliedstaaten, die insbesondere nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008 verhindern wollten, dass ihre Rettungsmaßnahmen für den Finanzsektor an den Hürden der gemeinschaftlichen Beihilfenkontrolle scheitern. Die Kommission lockerte dafür das EU-Beihilferecht. Um jedoch zugleich einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern, prüft die Kommission, ob die Rettungsmaßnahmen tatsächlich

auf die Überwindung der Wirtschaftskrise abzielen und ob sie zum Erreichen dieses Ziels angemessen sind.

Ergänzt wurde diese Mitteilung durch eine Mitteilung zur "Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der Finanzkrise" (ABl. C 16 vom 22. Januar 2009, S. 1-9) sowie durch einen neuen "Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln" (ABl. C 16 vom 21.01.2009, S. 1). Damit soll den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, ihre nationalen Banken mit staatlichen Hilfen zu veranlassen, ihr normales Kreditgeschäft wieder aufzunehmen und eine "Kreditklemme" in der Realwirtschaft zu verhindern. Darüber hinaus wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, Unternehmen aus der Realwirtschaft, die vor krisenbedingten Liquiditätsengpässen stehen, kurzfristig direkte staatliche Finanzhilfen zufließen zu lassen.

All diese Maßnahmen, die letztlich Ausnahmeregeln vom normalen Beihilferecht darstellen, sind bis Ende 2010 befristet. Die Kommission will aber auf der Grundlage von Berichten aus den Mitgliedstaaten prüfen, ob die Ausnahmeregeln möglicherweise auch über das Jahr 2010 beibehalten werden sollen.

In der mittelbaren Folge des Zusammenbruchs von Lehman Brothers war der Kommission aus mehreren Mitgliedstaaten vorgeworfen worden, dringend nötige Rettungsmaßnahmen bürokratisch zu behindern und damit die Stabilität der weltweiten Finanzmärkte ernsthaft zu gefährden. Diese Kritik, die sich beispielsweise aus Deutschland im Zusammenhang mit den Rettungsaktionen für die Commerzbank artikulierte, verstummte allerdings relativ rasch, da die Kommission erkennbar bemüht war, den nationalen Regierungen bei ihren Feuerwehreinsätzen zur Bekämpfung der Finanzkrise keine Steine in den Weg zu legen. Sie beschränkte sich in ihren Konsultationen mit den Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf die Prüfung der Frage, ob die nationalen Hilfspakete tatsächlich zur Bekämpfung akuter Krisenprobleme geeignet waren oder ob es im Windschatten der Finanzkrise um unerlaubte Beihilfen für Unternehmen ging, die aus ganz anderen Gründen in Schwierigkeiten geraten waren.

Abgesehen von der Ausnahmesituation in der Finanzkrise ist allerdings durchaus der Trend erkennbar, dass die Beihilfenpolitik der Mitgliedstaaten immer stärker unter den Einfluss der EU gerät. Dies betrifft zum einen den Umfang staatlicher Beihilfen. Er ist in den vergangenen 25 Jahren von über 2 % des Bruttoinlandsprodukts der Mitgliedstaaten auf rund

0,5 % im Jahr 2007 zurückgegangen.¹ Und es betrifft zum anderen die Struktur der nationalen Beihilfen, die sich immer deutlicher an den Vorgaben aus Brüssel ausrichtet. Da die Kommission grundsätzlich geringere Einwände gegen horizontale als gegen vertikale Beihilfen hat, haben mittlerweile durchschnittlich 80 % der nationalen Beihilfen eine horizontale Zielsetzung, während es zur Mitte der neunziger Jahre lediglich rund 50 % waren. Dabei steht die Kommission vor allem Beihilfen zur Forschungsförderung sowie zum Umweltschutz eher wohlwollend gegenüber. Entsprechend verlagerten sich die Schwerpunkte der nationalen Industriepolitiken zugunsten dieser Bereiche.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist der starke Einfluss der EU auf nationale Beihilfepolitiken durchaus zu begrüßen, da die allermeisten staatlichen Beihilfen allokatonsverzerrend wirken, das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung beeinträchtigen und den Wettbewerb behindern. Ohne die Beihilfenkontrolle der Kommission wäre der Umfang der Beihilfen und damit auch der gesamtwirtschaftliche Schaden vermutlich deutlich größer. Auch die Verlagerung der inhaltlichen Schwerpunkte zu den horizontalen Beihilfen erscheint positiv, da jene Beihilfen, die Marktversagen kompensieren und die deshalb die gesamtwirtschaftliche Allokation verbessern, vorrangig im horizontalen Bereich und hier insbesondere bei Forschung und Entwicklung anzutreffen sind.²

Aus föderaler Sicht könnte das Urteil dagegen anders ausfallen. Denn der Sinn der Beihilfenkontrolle liegt eigentlich darin, den gemeinschaftlichen Wettbewerb vor Verzerrungen zu schützen, und nicht darin, von der Gemeinschaftsebene her aktiven Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der nationalen Industriepolitiken zu nehmen. Diese Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, das immerhin in Artikel 5 des EU-Vertrags verfassungsrechtlich verankert ist, gerät in der euroapolitischen Praxis immer mehr in den Hintergrund.

Kartellaufsicht

¹ Bei den Zahlenangaben ist zu berücksichtigen, dass die Kommission hier einen recht eng abgegrenzten Beihilfiebegriff verwendet. Sowohl die Statistiken der OECD zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als auch die für einzelne Länder vorliegenden Subventionsberichte weisen deutlich höhere Gesamtsummen aus.

² Für eine differenziertere Darstellung dazu vgl. z. B. Fritsch, Wein, Ewers (2007) und Klodt (1995).

Im Rahmen der Kartellaufsicht wurde ein Verfahren gegen das deutsche Energieversorgungsunternehmen E.ON zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Es ging um das Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung, und zwar zum einen als Großhändler und zum anderen als Übertragungsnetzbetreiber. Beim Großhandel im Strommarkt lautete der Vorwurf der Kommission, E.ON habe die Erzeugungskapazitäten einiger seiner Kraftwerke strategisch zurückgehalten, um den Preis an der Leipziger Strombörse künstlich in die Höhe zu treiben. Als Übertragungsnetzbetreiber wurde E.ON vorgeworfen, sich für selbst erzeugten Strom auf dem Regelenenergiemarkt, wo die Erlöse pro Kilowattstunde besonders hoch sind, Vorteile verschafft zu haben. Auf diese Vorwürfe reagierte E.ON mit Verpflichtungszusagen, die die Kommission dazu veranlassten, ihre Nachprüfungen im November 2008 einzustellen.

Weniger glimpflich kam E.ON in einem anderen Kartellverfahren davon, in dem es um den Vorwurf ging, das Unternehmen habe gemeinsam mit Gaz de France illegale Preisabsprachen im Gasmarkt getroffen. Dazu hatten Sonderermittler der Kommission bereits im Sommer 2006 Razzien bei den beiden Unternehmen vorgenommen. Sie kamen nach dreijährigen Ermittlungen zu dem Ergebnis, dass E.ON zugesichert habe, kein aus Russland bezogenes Gas in Frankreich zu verkaufen, während sich Gaz de France im Gegenzug verpflichtet habe, sich mit seinen Gaslieferungen vom deutschen Markt fernzuhalten. Dieses Kartell sei schon seit 1975 tätig gewesen und habe sein Verhalten auch nicht mit der Liberalisierung der europäischen Energiemärkte im Jahre 2000, als entsprechende Absprachen definitiv verboten wurden, geändert. Im Juli 2009 verhängte die EU-Kommission eine Geldbuße, die allein für E.ON eine Höhe von 553 Millionen Euro ausmacht und die damit die bislang höchste Kartellstrafe in der deutschen Unternehmensgeschichte darstellt.

E.ON und Gaz de France kündigten ein gerichtliches Vorgehen gegen das Bußgeld an, wobei sie sich insbesondere gegen die ungewöhnliche Höhe des Bußgeldes wenden. Doch auch wenn die Bußgeldanordnung damit noch nicht rechtskräftig ist, müssen die beiden Konzerne zunächst einmal zahlen.

Noch höher war das Bußgeld, das die Kommission im Mai 2009 gegen den U.S.-amerikanischen Chiphersteller Intel verhängte. Mit 1,06 Milliarden Euro ist es das höchste Bußgeld, das jemals in der Geschichte der europäischen Wettbewerbspolitik verhängt wurde.

Auch in diesem Verfahren ging es um die Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung. Konkret wurde Intel vorgeworfen, jahrelang Rabatte für Computerproduzenten an die Bedingung geknüpft zu haben, dass diese keine oder nahezu keine Bauteile von der Konkurrenz bezögen. Damit sei insbesondere dem Prozessor-Hersteller AMD das Leben schwer gemacht worden.

Von AMD wurde dieses Rekord-Bußgeld freudig begrüßt, während Intel beteuerte, sich mit seinen Rabattaktionen stets im gesetzlichen Rahmen bewegt zu haben. Das letzte Wort werden auch hier die Gerichte haben. Kartellexperten vertreten allerdings die Ansicht, dass Intels Klage allenfalls gegen die Höhe des Bußgeldes gewisse Erfolgsaussichten habe, während der Vorwurf des Kartellverhaltens selbst wohl gerichtlichen Bestand haben werde. Zudem rechnen sie damit, dass die amerikanischen Kartellbehörden dem europäischen Vorgehen bald folgen und ebenfalls ein Verfahren gegen Intel aufnehmen könnten.³

Einen weiteren Schwerpunkt der Kartellaufsicht stellte der Pharmamarkt dar. Zu Beginn des Jahres 2008 wurde ein Verfahren mit einer Großrazzia bei einer Reihe von Pharmaproduzenten eingeleitet. Die Kommission vermutete Kartellabsprachen, mit denen die Entwicklung neuer Medikamente und die Markteinführung von Generika verzögert worden seien. Außerdem seien die Innovationsaktivitäten von Wettbewerbern behindert oder verzögert worden. Nach diesen Razzien und nach umfangreichen Marktuntersuchungen für eine Stichprobe von 219 chemischen Wirkstoffen für die Jahre 2000 bis 2007 legte die Kommission im November 2008 einen Zwischenbericht vor, der insbesondere die verzögerte Markteinführung von Generika bestätigte. Das entscheidende Instrument dafür sei die missbräuchliche Anwendung des Patentrechts: Nach Ablauf der Patente für die Originalpräparate würden die Hersteller oftmals eine Vielzahl von Folgepatenten einreichen, die einzig und allein darauf abzielten, die Markteinführung von Generika zu verzögern (in einem Fall waren es nach den Untersuchungsergebnissen der Kommission allein 1.300 Patente für ein einziges Medikament). Im Juli 2009 wurde das Kartellverfahren eröffnet gegen den französischen Pharmakonzern Les Laboratoires Servier sowie gegen die Generikahersteller Krka, Lupin, Matrix Labora-

³ Vgl. Stefan Schulz, Intels Praktiken schockieren Kartellrechtler. Spiegel-Online vom 13. Mai 2009.

tories, Niche Generics und Teva., dem weltweiten Branchenführer aus Israel. Die Unternehmen weisen den Vorwurf des unerlaubten Kartellverhaltens selbstredend zurück. Sie verweisen auf die zersplitterte nationale Rechtslage und fordern ein einheitliches Gemeinschaftspatent und eine einheitliche, spezialisierte Patentgerichtsbarkeit in Europa, um zu mehr Rechtssicherheit zu kommen.

Wie auch immer diese Verfahren ausgehen werden - sie können in jedem Fall dazu beitragen, das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbsrecht und Patentrecht besser auszu-leuchten als bisher.

Weiterführende Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht April, Berlin (2009).

Michael Fritsch, Thomas Wein, Hans-Jürgen Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, München: Vahlen (2007).

Henning Klodt: Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik, WiSo-Kurzlehrbücher, München: Vahlen (1995).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über die Wettbewerbspolitik, 2008, KOM (2009) 374 endgültig.