

Der ökonomische Ansatz in der europäischen Wettbewerbspolitik

Lars-Hendrik Röller,
Chefökonom DG COMP,
Europäische Kommission

Einleitung

Die Monopolkommission war und ist Garant einer ausgewogenen, unabhängigen und modernen Wettbewerbskontrolle in Deutschland. Entsprechend freut und ehrt es mich, auf dem Colloquium zum dreißigjährigen Bestehen der Monopolkommission über die neuen Entwicklungen in der europäischen Wettbewerbspolitik berichten zu können. Tatsächlich ist das Ziel des neu gebildeten Team des Chefökonom, dem ich vorstehe, ein vergleichbares: eine Stärkung und Modernisierung des ökonomischen Fundaments, um eine ausgewogene, unabhängige und moderne Wettbewerbskontrolle in Europa zu gewährleisten.

Die europäische Wettbewerbspolitik hat unter dem scheidenden Kommissar Mario Monti einen weit reichenden Reformprozess durchlaufen. Leitgedanke dieses Reformprozesses war eine Stärkung des ökonomischen Fundaments in der wettbewerbsrechtlichen Analyse im Sinne einer Modernisierung. Die Bildung des Teams des Chefökonom war hierbei nur ein, wenn auch wichtiges Element. Diese Modernisierung umfasst alle Bereiche europäischer Wettbewerbspolitik – die Fusionskontrolle, die Missbrauchsaufsicht sowie die Beihilfenkontrolle. Die wesentlichen Veränderungen - aus dem Blickwinkel eines Ökonomen – sollen im Folgenden dargestellt werden.

Eine kritische Anmerkung sei dieser Darstellung jedoch vorangestellt: Eine Politik, die eine Stärkung des ökonomischen Fundaments zum Ziele hat, sollte nicht fehl interpretiert werden im Sinne einer verwässerten Wettbewerbskontrolle. Viel wird über den „more economic approach“ diskutiert. Es kann nicht Ziel und Zweck eines ökonomischen Ansatzes sein, industrieabhängige Ausnahmetatbestände zu rechtfertigen oder komplexe Fallanalysen für jeden Einzelfall unabhängig von seiner ökonomischen Relevanz zu fordern. Vielmehr soll die Anwendung ökonomischer Modelle und ökonometrischer Methoden besser und zeitgemäßer, der Austausch zwischen modernen ökonomischen Erkenntnissen und Kommissionspraxis enger und die Verständlichkeit von einer robusten ökonomischen Analyse erhöht werden.

Der Reformprozess der Europäischen Wettbewerbspolitik – ein Überblick

1. Materielle Änderungen

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union wurde in diesem Jahr grundlegend reformiert. Materiell werden diese Änderungen durch das Inkrafttreten zweier neuer Verordnungen am 1. Mai 2004 dokumentiert. Die VO 1/2003 reformiert die Bereiche der Artikel 81 und 82, also die Behandlung von Kartellen und die Missbrauchsaufsicht. Zu den zahlreichen Änderungen gehört z. B. der Wegfall des Freistellungsmonopols der Kommission bei Artikel 81. Die VO 139/2004 reformiert die Fusionskontrolle. Eine der wichtigsten Änderungen betrifft

dabei das materielle Kriterium; der Marktbeherrschungstest wurde durch den SIEC-Test abgelöst.

2. Strukturelle Änderungen

Gleichzeitig wurden in der Generaldirektion grundlegende strukturelle Veränderungen durchgeführt. Erstes wurde die ehemalige Merger Task Force in die sektorspezifischen Einheiten der Generaldirektion integriert. Damit können sektorspezifische Kenntnisse von Mitarbeitern der Generaldirektion in Fusions- ebenso wie in Missbrauchsfällen genutzt werden.

Neu eingeführt wurden zweitens so genannte „Panels“, die der internen Qualitätskontrolle dienen. Dabei diskutiert das *case team* seinen Fall mit drei bis vier Mitarbeitern, die selbst nicht an dem Fall beteiligt sind und in anderen Abteilungen arbeiten. Dem *case team* mit seinen detaillierten Kenntnissen über den Fall und über die betroffenen Märkte stehen damit unvoreingenommene Diskussionspartner zur Verfügung, deren Außensicht dem *case team* hilft, eventuelle Lücken in der Argumentation zu entdecken. Die interne Kommunikation dient auch dazu, Parallelitäten zwischen Fällen und Märkten zu entdecken. Die Panels tragen damit zu einer konsistenten Beurteilung von Fällen über Sektorengrenzen hinweg bei. Ein Vertreter des Teams des Chefökonomens nimmt ebenfalls an den Panels teil.

Die dritte Veränderung stellt die Einführung eines Chefökonomens dar, der im September 2003 seine Arbeit aufgenommen hat. Sein Team besteht aus ca. zehn Mitarbeitern, Ökonomen mit speziell industrieökonomischen Kenntnissen. Der Chefökonom und sein Team sind direkt dem Generaldirektor beigeordnet. Während sich im US-amerikanischen Department of Justice zwei Säulen, eine ökonomische und eine juristische, durch alle Ebenen der Organisation ziehen, erfolgt die Fallbearbeitung in Europa also weiterhin eingleisig. Wie bisher bestehen dabei die Fallbearbeitungsteams sowohl aus Ökonomen als auch aus Juristen. Der Chefökonom und sein Team haben damit die Möglichkeit, sich auf die Fälle zu konzentrieren, die eine besondere Herausforderung aus ökonomischer Sicht darstellen. Neben der Mitarbeit an komplexen Fällen hat das Team des Chefökonomens die Aufgabe, an der Ausarbeitung von Leitlinien sowie der Erarbeitung grundsätzlicher Positionen der Generaldirektion Wettbewerb mitzuarbeiten.

Schließlich sollen der Chefökonom und sein Team dazu beitragen, die Verbindung der Generaldirektion Wettbewerb zur Wissenschaft zu intensivieren. So wurde ein wissenschaftlicher Beirat aus rund 15 führenden Wirtschaftswissenschaftlern gegründet, die EAGCP (Economic Advisory Group on Competition Policy), die auf Anfrage des Chefökonomens zu aktuellen Reformvorhaben Stellung beziehen. Geplant ist auch eine jährliche Konferenz analog zur „Professorentagung“ vom Arbeitskreis Kartellrecht des Bundeskartellamts. Dieses Gremium von Hochschullehrern diskutiert bei seiner jährlichen Konferenz in Bonn aktuelle wettbewerbspolitische Fragestellungen mit den Mitarbeitern des Bundeskartellamts.

Die Bedeutung dieser verschiedenen Reformschritte für eine Stärkung und Modernisierung des ökonomischen Fundaments der europäischen Wettbewerbskontrolle soll im Folgenden im Detail diskutiert werden.

Die ökonomische Analyse in der Fusionskontrolle

1. Die Änderung des materiellen Kriteriums

In der europäischen Fusionskontrolle wurde der Marktbeherrschungstest als materielles Kriterium vom so genannten SIEC-Test („*significant impediment to effective competition*“) abgelöst. Die Einführung des neuen Tests wird allerdings schon deshalb nicht zu einer vollständig neuen Politik bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen führen, weil der bisher verwendete Marktbeherrschungstest als ein Beispiel für eine signifikante Behinderung wirksamen Wettbewerbs in der Definition des SIEC-Tests enthalten ist.

Dabei unterscheidet der SIEC-Test zwischen so genannten koordinierten und nicht-koordinierte Effekten. Aus ökonomischer Sicht scheint diese klare Unterscheidung besonders bedeutsam, weil es sich um zwei ökonomisch unterschiedliche Phänomene handelt, auch wenn ihre Wirkung - wie zum Beispiel überhöhte Preise - die gleiche ist. Nicht-koordinierte oder unilaterale Effekte beschreiben Veränderungen der strategischen Marktparameter (wie Preise, Absatz oder Kapazitäten), die durch eine individuell rationale Reaktion der Marktteilnehmer auf den Zusammenschluss ausgelöst werden *ohne* Berücksichtigung der Wirkung dieses Verhaltens auf das zukünftige Verhalten der Wettbewerber. Koordinierte Effekte dagegen beruhen genau auf der Ausnutzung dieses dynamischen Zusammenhanges: Firmen, die ihren Preis absenken und damit ihren Wettbewerbern Marktanteile wegnehmen, können mit zukünftigen Preiskriegen bestraft werden. Derart implizite Kollusion kann bei Vorliegen gewisser Marktcharakteristika *de facto* zu ähnlichen Preiserhöhungen wie im Kartell führen. In Zukunft können diese unterschiedlichen Effekte klar getrennt und entsprechend aus ökonomischer Sicht robuster analysiert werden.

2. Die Leitlinien zur Beurteilung horizontaler Zusammenschlüsse

Erstmals hat die Kommission Leitlinien zur Beurteilung horizontaler Zusammenschlüsse veröffentlicht. Der Chefökonom und sein Team haben an der Ausarbeitung dieser Leitlinien mitgewirkt. Leitlinien zur Beurteilung vertikaler und konglomerater Zusammenschlüsse sind geplant.

In den Leitlinien zur Beurteilung horizontaler Zusammenschlüsse wird explizit auf die Wohlfahrt der Konsumenten als Standard für die Wettbewerbspolitik verwiesen. Ziel der Fusionskontrolle ist es, Zusammenschlüsse zu verhindern, die sich negativ auf die Wohlfahrt der Konsumenten auswirken. Bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen genügt es nicht, sich auf Veränderungen in der Marktstruktur zu berufen. Vielmehr ist es notwendig, in allen Fällen ebenfalls die Auswirkungen dieser Veränderungen auf den Konsumenten zu untersuchen und eine Entscheidung im Sinne des Konsumentenwohls zu treffen.

Bei diesem wirkungsorientierten Ansatz („*effect based approach*“) sind ökonomische Modelle hilfreich. Ein großer Vorteil ökonomischer Modelle besteht darin, dass sie die Argumentationen explizit darstellen. Durch diese Art der Darstellung können diverse Annahmen und deren mögliche Effekte klar herausgestellt werden und in ihrer Relevanz gegeneinander abgewogen werden. Um die aus einem Modell abgeleiteten Zusammenhänge empirisch zu überprüfen, können ökonometrische Analysen eingesetzt werden. Allerdings werden im Rahmen der Wettbewerbspolitik in erster Linie einfachere statistische Methoden verwendet, die in der Regel vollkommen ausreichend sind. Dennoch gibt es Fälle, in denen eine komplexe Analyse bessere, d.h. robustere oder aussagekräftigere Resultate erzeugt.

Auch die Möglichkeit der Effizienzeinrede, die explizit in die neuen Leitlinien aufgenommen wurde, muss im Kontext des wirkungsorientierten Ansatzes gesehen werden. Grundsätzlich versprechen sich Unternehmen zwei Arten von Vorteilen aus einem Unternehmenszusammenschluss, erhöhte Marktmacht und Effizienzgewinne. Da es das Ziel der Fusionskontrolle ist, Marktmachtzuwächse zu verhindern, nicht aber, Effizienzgewinne zu blockieren, muss sie zwischen den beiden Effekten abwägen. Tatsächlich werden die Effizienzgewinne bei unterschiedlichen Zusammenschlüssen sehr unterschiedlich hoch sein. Mit einer einfachen Regel kann es somit passieren, dass ein Zusammenschluss untersagt wird, obwohl er die Konsumentenwohlfahrt erhöhen würde. Das ist der Fall, wenn es sehr hohe Effizienzvorteile gibt und gleichzeitig wettbewerbliche Beeinträchtigungen zu erwarten sind, insgesamt aber die Konsumenten von diesen Effizienzvorteilen profitieren, z. B. in Form niedrigerer Preise. Um zu vermeiden, dass derartige Zusammenschlüsse untersagt werden, hat die europäische Wettbewerbsbehörde künftig die Möglichkeit, Effizienzvorteile bei ihrer Entscheidung explizierter zu berücksichtigen.

In der Praxis wird diese Möglichkeit nur in bestimmten Fällen genutzt werden und entscheidungsrelevant sein. Eine häufige Verwendung der Effizienzeinrede ist wohl auch nicht sinnvoll. So scheint es seltener vorzukommen, dass ein Zusammenschluss untersagt wird, obwohl er freigegeben werden sollte, als dass umgekehrt ein Zusammenschluss freigegeben wird, obwohl er untersagt werden sollte.¹ Die relativ strengen Beweisanforderungen, die an eine Berücksichtigung von Effizienzvorteilen gestellt werden, garantieren einen sparsamen Einsatz dieses Instruments. Die Effizienzvorteile müssen nachprüfbar sein, sie müssen fusionsspezifisch sein, und schließlich muss nachgewiesen werden, dass sie vorteilhaft für den Verbraucher sind. Damit dies der Fall ist, müssen die Effizienzvorteile erheblich sein und sich relativ zeitnah zu der Fusion einstellen. Schließlich müssen die Effizienzvorteile den Verbrauchern auf den Märkten zugute kommen, in denen auch Wettbewerbsbedenken gegen die Fusion bestehen.

3. Annäherung an die US-amerikanische Fusionskontrollpolitik

Die Reform der Fusionskontrolle in Europa stellt in mancher Hinsicht eine Annäherung an die Fusionskontrollpolitik der USA dar, so dass es durchaus berechtigt ist, von einer Konvergenz der beiden Systeme zu reden. So wurden in Europa dieses Jahr erstmals in dieser Form Leitlinien veröffentlicht, wohingegen in den USA schon seit 1968 Leitlinien zur Beurteilung von Zusammenschlüssen existieren. Auch in materieller Hinsicht bedeuten sowohl das neue Strukturkriterium mit der expliziten Berücksichtigung von unilateralen neben koordinierten Effekten als auch die Berücksichtigung von Effizienzen eine Annäherung an eine in den USA schon seit vielen Jahren praktizierte Wettbewerbspolitik.

Trotzdem sich die europäische Wettbewerbspolitik damit dem mehr wirkungs- als strukturorientierten Ansatz der USA annähert, können die Wettbewerbsbehörden der USA und der Europäischen Union weiterhin zu einer unterschiedlichen Beurteilung des gleichen Falls kommen. Zunächst ist dies einfach deshalb möglich, weil sich die Analyse der US-amerikanischen Behörden auf den US-amerikanischen Markt, die der Generaldirektion Wettbewerb auf den europäischen Markt konzentriert. Dabei ist es möglich, dass ein Zusammenschluss auf den beiden unterschiedlichen Märkten auch unterschiedliche Auswirkungen hat. Zudem sollte

¹ Duso, Tomaso, Damien J. Neven, Lars-Hendrik Röller: The Political Economy of European Merger Control: Evidence using Stock Market Data, FS IV 02-34.

jedoch nicht unterschätzt werden, wie sehr die grundsätzlich unterschiedliche Art und Weise, Märkte zu betrachten, sowie die unterschiedlichen Verfahrenswege das Ergebnis der Prüfung eines Zusammenschlusses beeinflussen können. Bezüglich der Verfahrenswege ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass in den USA Entscheidungen weder grundsätzlich veröffentlicht werden, noch gerichtlich angefochten werden können. Eine gerichtliche Kontrolle liegt nur im Falle einer Anfechtung durch die US-amerikanische Wettbewerbsbehörde vor. Dagegen müssen in der europäischen Wettbewerbspolitik alle Entscheidungen, positiv oder negativ, veröffentlicht werden. Auch bei Freigabeentscheidungen unterliegt die Arbeit der Kommission einer öffentlichen Kontrolle, da Konkurrentenklagen gegen eine derartige Entscheidung zulässig sind.

Die ökonomische Analyse in Fällen nach Artikel 82

1. Die gegenwärtige Amtspraxis der Missbrauchsaufsicht nach Artikel 82

Ziel der Missbrauchsaufsicht ist es, bestimmte Verhaltensweisen dominanter Firmen zu verhindern. Die oft schwierige Gratwanderung in der Missbrauchsaufsicht besteht darin, dass durch den staatlichen Eingriff fairer Wettbewerb („*Competition on the merits*“) auf keinen Fall behindert werden soll. Oft ist jedoch kaum festzustellen, in welchem Ausmaß die marktmächtige Stellung einer Firma auf bestimmte, möglicherweise als missbräuchlich anzusehende Faktoren zurückzuführen ist, und in welchem Ausmaß sie darauf beruht, dass die entsprechende Firma bessere oder günstigere Produkte als ihre Konkurrenten anbietet.

Trotz dieser empirisch schwierig zu entzerrenden Situation hält die Europäische Kommission eine relativ gerichts feste Stellung in der Missbrauchsaufsicht: Während im Bereich der Fusionskontrolle mehrfach Entscheidungen der Kommission von den Europäischen Gerichten aufgehoben wurden, ist die Amtspraxis im Bereich der Missbrauchsaufsicht bisher fast ausnahmslos bestätigt worden.

Die Missbrauchsaufsicht der Europäischen Kommission ist durch eine regelbasierte Form der Kontrolle charakterisiert. So werden – unterstützt durch entsprechende Aussagen der Europäischen Gerichte – Treuerabatte bei einer marktbeherrschenden Unternehmung grundsätzlich als missbräuchlich angesehen, wohingegen Mengenrabatte zulässig sind. So einfach diese Regeln sind, so schwierig sind sie mit einer ökonomischen Theorie zu begründen. Dafür spricht alleine schon die Tatsache, dass Preissenkungen in Form von Rabatten auch zum Vorteil des Verbrauchers sein können.

So wurde im Fall Michelin I von 1983 vom Gericht ein Rabattsystem für illegal erklärt, bei dem die Höhe des Rabattes für einen Händler davon abhing, ob er ein vorher festgesetztes Verkaufsziel erreichte. Dieses Ziel wurde jährlich auf Basis des Absatzes vom Vorjahr festgesetzt. Ein derartiges System kann als Mengenrabatt angesehen werden, weil der Rabatt auf der Grundlage der Differenz zur Vorjahresmenge ermittelt wurde. Das Gericht war jedoch der Ansicht, dass es sich um einen Treuerabatt und damit um einen Missbrauch nach Artikel 82 handle. Da sich in diesem Rabattsystem der Rabatt bei Erreichen des Ziels auf die ganze in diesem Jahr bereits abgesetzte Menge bezieht, ist der Anreiz, das gesetzte Ziel zu erreichen, extrem hoch. Entsprechend ist zu erwarten, dass ein Händler, der am Ende eines Jahres noch knapp unter der entscheidenden Menge liegt, die Produkte von Michelin gegenüber denen eines anderen Händlers bevorzugt, bis diese Grenze erreicht ist. Diese Bevorzugung ist wiederum ein Charakteristikum eines Treuerabatts.

2. Reform der Regeln zur Beurteilung von Fällen nach Artikel 82

Die Grenze, die zwischen einem Treue- und einem Mengenrabatt gesetzt wird, weist immer einen gewissen Grad an Willkür auf, weil der Übergang zwischen den beiden Systemen ein fließender ist. Abgesehen von dem Problem der Grenzziehung besteht aus ökonomischer Sicht aber auch noch ein grundsätzlicher Einwand gegen das Verbot bestimmter Rabattsysteme. Die betreffende Firma setzt ein Rabattsystem ein, um Anreize zu setzen. Im Allgemeinen besteht der Anreiz darin, besonders viel von dem von der Firma hergestellten Produkt zu verkaufen. Die von der Firma selbst angestellten Außendienstmitarbeiter werden möglicherweise nach dem gleichen System bezahlt. Für die Außendienstmitarbeiter ist dies völlig legal, bei einem Händler angewendet wird das System jedoch als Missbrauch geahndet. Somit verzerrt das Verbot bestimmter Rabattsysteme die Entscheidung einer Firma, in welchem Ausmaß sie ihren Vertrieb selbst organisiert oder anderen Firmen überträgt.

Ein weiteres Beispiel sind Verkäufe unter Herstellungskosten. Abgesehen von dem Problem, dass oft nicht klar ist, welche Kosten als Herstellungskosten anzusetzen sind, müssen diese nicht notwendigerweise das Ziel haben, Wettbewerber mit geringerer Finanzkraft aus dem Markt zu treiben. Möglicherweise möchte ein Unternehmen ein Produkt, bei dem die Preiselastizität der Nachfrage besonders hoch ist, unter Einstandspreisen verkaufen und rechnet damit, dass sich durch diesen niedrigen Preis sein Gesamtumsatz und -gewinn, bezogen auf alle Produkte seiner Produktpalette, erhöht.

Auch aus diesen Gründen arbeitet die Generaldirektion Wettbewerb derzeit an einer Reform der Missbrauchsaufsicht. Dabei sollen die bestehenden Verbote einer kritischen Überprüfung unterzogen werden, insbesondere soll hier eine moderne industrieökonomische Hinterfragung stattfinden. Dabei geht es nicht um eine übertriebene Verkomplizierung der Regeln durch eine falsch verstandene „Ökonomisierung“ der Missbrauchsaufsicht. Auch geht es nicht um eine Verwässerung einer effektiven Wettbewerbsaufsicht. Ziel eines modernen ökonomischen Ansatzes ist es, klare und transparente Regeln zu erstellen, welche einer fundierten ökonomischen Betrachtungsweise von Märkten besser stand halten. In diesem Sinne plant die Generaldirektion Wettbewerb Leitlinien zu Artikel 82 zu erlassen.

Das Team des Chefökonomien ist an diesem Prozess beteiligt. Wie bereits erwähnt, gilt es klare Regeln zu erstellen, gleichwohl die Vielfalt ökonomischer Modelle möglichst gut abzudecken. Es ist in der Praxis schon aufgrund der begrenzten Ressourcen in der Generaldirektion Wettbewerb nicht möglich, jeden Einzelfall gesondert zu analysieren, das geeignete ökonomische Modell dafür zu finden und den Fall dementsprechend zu beurteilen.

Die ökonomische Analyse bei der Beurteilung staatlicher Beihilfen

1. Die Bedeutung der EU bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen (HF)

Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag verbietet jegliche Beihilfe eines Mitgliedstaates, die den Wettbewerb verzerrt oder zu verzerren droht, indem sie ein bestimmtes Unternehmen oder Produktionszweige unterstützt, soweit diese Hilfe den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Das Ausmaß staatlicher Beihilfen hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Die EU-Beihilfenkontrolle ist ein sehr sensibler Bereich, in dem politische Argumente eine große Rolle spielen. Gerade die großen Widerstände der einzelnen Mitgliedstaaten gegen Beihilfeentscheidungen der EU zeigen aber auch, wie notwendig die EU-Beihilfenkontrolle ist. Denn ein wichtiges Argument für die Existenz einer EU-Beihilfenkontrolle ist die Tatsache, dass es den Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten oft schwer fällt, staatliche Beihilfen zu verweigern. Dem politischen Druck, dem die Politiker ausgesetzt sind, kann nur die Europäische Kommission als übergeordnete Instanz etwas entgegenzusetzen. So sieht sich beispielsweise die Regierung eines Landes bei drohender Insolvenz eines Unternehmens mit der Forderung konfrontiert, das Unternehmen finanziell zu unterstützen, um die betroffenen Arbeitnehmer vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes zu schützen. Typischerweise können solche Maßnahmen eine Insolvenz nur verzögern, aber nicht verhindern, und sind deshalb nicht sinnvoll. Einer Regierung kann es dennoch fast unmöglich sein, sich dem politischen Druck, dem betroffenen Unternehmen finanziell beizustehen, zu widersetzen. Die Europäische Kommission ist keinem derartigen Druck ausgesetzt und deshalb in der Lage, die Beihilfe zu verbieten und damit Wohlfahrtsverluste zu verhindern.

Eine zweite, und vielleicht die wichtigste Begründung der EU-Beihilfenkontrolle liegt in den Externalitäten, die durch Beihilfen eines Mitgliedstaates in anderen Mitgliedstaaten entstehen können. Wenn ein Unternehmen einer bestimmten Branche oder die gesamte Branche in einem Mitgliedstaat durch staatliche Subventionen unterstützt wird, dann kann dies zu negativen Wirkungen auf Unternehmen in benachbarten europäischen Märkten führen. Unter anderem können diese Firmen vom Wettbewerb in den Märkten des beihilfegewährenden Mitgliedsstaates ausgeschlossen werden, oder es kann zu – aus europäischer Perspektive – ineffizienten Produktionsverlagerungen kommen. Ineffiziente Subventionswettläufe zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten können die Folge sein, und erfordern eine Kontrolle auf europäischem Niveau.

2. Ökonomische Ansätze zur Beurteilung von Fällen nach Artikel 87 Abs. 1

In Artikel 87 Abs. 1 werden vier Kriterien aufgeführt, die staatliche Beihilfen definieren. Diese sind:

1. Gewährung aus staatlichen Mitteln
2. Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige (Vorteil & Selektivität)
3. verfälscht oder droht den Wettbewerb zu verfälschen
4. beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten

Typischerweise werden bei der Prüfung, ob staatliche Beihilfen vorliegen, nur die beiden ersten der genannten vier Kriterien geprüft. Das dritte und vierte Kriterium gelten automatisch als erfüllt, wenn die staatliche Beihilfe sich auf bestimmte Unternehmen, Produktionszweige oder Regionen beschränkt (so genanntes Selektivitätskriterium).

Aus ökonomischer Sicht scheint es nicht selbstverständlich, dass insbesondere das dritte Kriterium, Verzerrung oder drohende Verzerrung des Wettbewerbs, bei Vorliegen einer gewissen

³ Siehe unter anderem den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (1996), die Mitteilung der Kommission zu Beihilfen und Risikokapital (2001), die Gruppenfreistellung für Aus- und

Selektivität automatisch erfüllt ist und damit bei der Analyse einer Beihilfe derart vernachlässigt wird. Grundsätzlich können Mitgliedsländer zwar mit einer Beihilfe das Ziel verfolgen, der Wirtschaft des eigenen Landes einen Vorteil gegenüber der der anderen Mitgliedstaaten zu verschaffen. Eine derartige Beihilfe führt natürlich zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Finanzielle Hilfen des Staates können aber auch dazu dienen, Marktversagen zu korrigieren oder soziale Probleme zu lindern. Schließlich kann der Staat sich dafür entscheiden, ein öffentliches Gut nicht selbst bereit zu stellen, sondern ein Unternehmen damit beauftragen und dieses dafür zu entschädigen.

Andererseits – insbesondere wenn keine wohl definierten Marktversagen durch die Beihilfe adressiert werden – müssen Beihilfen, die potentiell starke, wettbewerbsverzerrende Wirkungen aufweisen können, sorgfältiger geprüft werden. Vor allem in oligopolistischen Märkten in denen der Beihilfeempfänger über signifikante Marktmacht verfügt (oder diese mittels der Beihilfe aufbauen kann) können die negativen Wirkungen, die sich aus einer Reduktion effektiven Wettbewerbs ergeben, eventuell induzierte positive Effekte der Beihilfe überwiegen. Erkenntnisse der ökonomischen Forschung müssen helfen die Prioritäten besser auf derartige Fälle zu fokussieren.

Zumindest zum Teil sind die bestehenden Leitlinien und Gruppenfreistellungen in Übereinstimmung mit einem solchen ökonomischen Ansatz in der Beihilfenkontrolle. So wird in diversen Dokumenten auf das Konzept des „Marktversagens“ verwiesen oder die Marktmacht eines Unternehmens in der Beurteilung berücksichtigt.³ F&E, Bereitstellung von Risiko-Kapital oder Umweltschutz sind Bereiche, die typischerweise mit Marktversagen verbunden sind, und in denen schon jetzt signifikante Beträge im Einklang mit bestehenden Verordnungen bereitgestellt werden können. In wieweit existierende Gruppenfreistellungen im Einklang mit diesen ökonomischen Prinzipien und den politischen Zielen ausgeweitet werden können und die Beihilfenpolitik insgesamt auf ein tragfähiges ökonomisches Fundament gestellt werden kann, bleibt eine der Herausforderungen der neuen Kommissarin.

3. Staatliche Beihilfen und die Lissabon-Agenda

Eine besondere Herausforderung für die Reformen der staatlichen Beihilfenkontrolle ist die so genannte Lissabon-Agenda. Im März 2000 haben die EU-Staats- und Regierungschefs beschlossen, die EU bis zum Jahr 2010 zur "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt" zu machen. Die EU soll ein Wirtschaftsraum werden, „der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.

In zahlreichen Verlautbarungen erklärte der europäische Rat seinen Willen eine Politik von weniger und besser ausgerichteten staatlichen Beihilfen umzusetzen. So rief am 16. März 2002 der Europäische Rat von Barcelona die Mitgliedstaaten erneut auf, „das am BIP gemessene Gesamtniveau der staatlichen Beihilfen bis zum Jahr 2003 und danach zu verringern und diese Beihilfen auf horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse wie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auszurichten und sie nur bei eindeutig

Weiterbildung oder, bezüglich der Beurteilung von Marktmacht, den Multisektoralen Beihilferahmen für große Investitionsvorhaben (2002). Alle Dokumente sind auf der Webseite der GD Wettbewerb abrufbar.

ermittelten Fehlentwicklungen [„clearly identified market failures“] des Marktes einzusetzen; weniger und zielgerichtetere staatliche Beihilfen sind entscheidend für wirksamen Wettbewerb.“⁴

Konkret sollen staatliche Beihilfen auf 1% des Bruttosozialproduktes sinken; der Anteil horizontaler Beihilfen soll dabei steigen. Horizontale Beihilfen sind nicht auf die Unterstützung eines bestimmten Unternehmens oder Produktionszweiges gerichtet, sondern dienen dazu, ein Marktversagensproblem zu beseitigen.

Interessant ist an dieser Stelle der unterschiedliche Wortlaut der Barcelona-Deklaration in der deutschen und der englischen Fassung: wählt die englische Fassung den Begriff des „Marktversagens“ verweist die deutsche auf den Begriff „Fehlentwicklung“. Aus ökonomischer Perspektive sind diese beiden Begriffe nicht deckungsgleich: der Begriff des Marktversagens intendiert eine Abweichung vom effizienten Marktergebnis. Ein staatlicher Eingriff, wenn wohl gewählt, kann entsprechend die ökonomische Effizienz einer Marktwirtschaft erhöhen. Der Begriff der Fehlentwicklung dagegen umfasst durchaus auch politische Ziele der Umverteilung, z.B. kann es als Fehlentwicklung des Marktes verstanden werden, wenn bestimmte Dienstleistungen nicht im ländlichen Raum zur Verfügung gestellt werden und eine politische Intervention aus Gerechtigkeitsmotiven begründen.

Effizienzziele wie auch Gerechtigkeitsziele sind gleichermaßen adäquate (oder inadäquate) Begründungen staatlicher Intervention. Trotzdem ist es wichtig diese Unterscheidung transparent durchzuführen, und auf die ökonomischen Zielkonflikte hinzuweisen, die zwischen diesen beiden Zielen bestehen können, aber nicht müssen. Sicherlich ist eine Botschaft der Lissabon-Agenda staatliche Eingriffe insbesondere auf solche Situationen zulenken, die nicht im Widerspruch zum langfristigen Wachstum stehen oder dieses sogar verstärken. Maßnahmen die Marktversagen adressieren sind wachstumsfördernd und tragen damit dazu bei, die Ziele der Lissabon-Agenda zu erreichen.

Im Rahmen dieser strategischen Neuausrichtung wird es noch wichtiger, die Auswirkungen einer staatlichen Beihilfe auf den Wettbewerb und den zwischenstaatlichen Handel zu untersuchen. Zudem müssen neue Regeln erarbeitet werden, die eine effiziente und transparente Beurteilung und Bewertung von Anträgen für staatliche Beihilfen ermöglichen. Der Chefökonom und sein Team nehmen aktiv an diesem Prozess teil, indem sie insbesondere ihr ökonomisches Wissen über die Funktionsweise von Märkten und Wettbewerb auf Märkten in die Diskussion einbringen.

Schlussbemerkung

Die Institution des Chefökonomens und seines Teams besteht nunmehr seit etwas über einem Jahr. Sie hat sich als eine Institution innerhalb der Generaldirektion Wettbewerb integriert, die wesentlich dazu beiträgt, einen modernen ökonomischen Ansatz in der europäischen Wettbewerbspolitik zu etablieren. Wichtige Bereiche sind hier die Überlegungen hinsichtlich der Richtlinien zum Artikel 82 und die Reformagenda der europäischen Beihilfekontrolle. Andererseits, wirken das Team des Chefökonomens bei der Bearbeitung von Fällen mit, insbesondere wenn die Beweisführung ökonomisch kompliziert ist.

⁴ Siehe Anzeiger für staatliche Beihilfen, Ausgabe vom Herbst 2003, insbesondere Anhang I. http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/2003/autumn_de.pdf

Darüber hinaus ermöglicht das Team des Chefökonomens einen engen Kontakt zur Wissenschaft. Institutionen wie die regelmäßigen Treffen mit der Economic Advisory Group on Competition Policy, die Teilnahme an wissenschaftlichen Tagungen, diversen Netzwerken u.ä. ermöglichen es dem Team des Chefökonomens neueste Erkenntnisse – soweit sie empirisch abgesichert sind - in die Wettbewerbsaufsicht zu integrieren. Dieser Austausch mit der Wissenschaft ist von großer Bedeutung, insbesondere für die Integrierung moderner industrieökonomischer Erkenntnisse. Dabei geht es nicht um einen „more economic approach“ sondern um einen „modern economic approach“.