

Die Rolle des EU-Wettbewerbsrechts für die weitere Entwicklung und Vertiefung des EU-Binnenmarktes¹

Semestereröffnungsvortrag, 2. November 2016

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Zimmer,

liebe Studierende,

die Universität Bonn ist meine Alma Mater und deshalb ist es für mich nicht nur eine Ehre, sondern auch eine ganz besondere Freude, verbunden mit vielen persönlichen Erinnerungen, hier am Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht den Semestereröffnungsvortrag zu halten. Ganz besonders ehrt und freut mich, dass mein akademischer Lehrer, Herr Prof. Dr. Isensee, heute Abend hier anwesend ist. Was ich hier in Bonn und gerade auch bei ihm gelernt habe, hat mich durch mein ganzes Berufsleben begleitet, wofür ich bis heute dankbar bin.

Mein Thema heute ist die Rolle des EU-Wettbewerbsrechts für die weitere Entwicklung und Vertiefung des EU-Binnenmarktes.

Nicht nur die deutsche Rechtswissenschaft, sondern auch die deutsche Öffentlichkeit insgesamt haben die Entwicklung des EU-Wettbewerbsrechts seit jeher sehr aufmerksam begleitet und kommentiert.

1. Dezentralisierung und Reaktion in Deutschland

Geradezu leidenschaftlich wurde die Diskussion über die Dezentralisierung der Anwendung des europäischen Kartellrechts durch die am 1. Mai 2004 in Kraft getretene Verordnung Nr. 1/2003 geführt. Das Interesse hat seither kaum abgenommen. Das ist verständlich, wenn man sich kurz die geschichtlichen Zusammenhänge in Erinnerung ruft.

Das europäische Wettbewerbsrecht, das seinen Ursprung im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) findet, war und ist Mittel zur Schaffung und Verteidigung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs. Anders als in anderen Rechtsordnungen dienen und dienen die europäischen Wettbewerbsregeln aber auch dazu, eines der Hauptziele der Römischen Verträge zu verwirklichen, nämlich einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen.

Angesichts dieser integrationspolitischen Funktion des europäischen Wettbewerbsrechts war es in den ersten Jahrzehnten unabdingbar, durch die ausschließliche Zuständigkeit der

¹ Für die Veröffentlichung wurde die Vortragsform beibehalten und auf einen Nachweis- und Fußnotenapparat verzichtet. Der Text ist auf dem Stand des Vortragsdatums.

Europäischen Kommission für seine Durchsetzung zunächst einmal eine gemeinsame europäische Wettbewerbskultur aus den recht unterschiedlichen rechts- und wirtschaftspolitischen Traditionen der Mitgliedstaaten zu schaffen. Anfang der 2000er Jahre jedoch hatten fast alle Mitgliedstaaten nationale Wettbewerbsbehörden mit mehr oder weniger umfassenden Befugnissen geschaffen. Viele waren der Auffassung, dass sich die wettbewerbspolitischen Ansichten der Mitgliedstaaten soweit angeglichen hatten, dass man eine Dezentralisierung wagen könne.

Aus Deutschland aber kam erheblicher Gegenwind. Die Liste derer, die eindringlich vor der Verlagerung der Anwendung des europäischen Kartellrechts auf die nationale Ebene und vor dem damals neuen System der Legalausnahme warnten, ist zu lang, als dass ich sie hier aufzählen könnte. Sie alle wissen, dass darunter auch viele namhafte deutsche Rechtsgelehrte waren. Vielleicht war man der Ansicht, dass eine potentielle Pluralität in der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts eine Gefahr für den Binnenmarkt darstellen würde, von dem Deutschland als Exportnation ganz besonders profitiert hatte. Vielleicht war auch in Deutschland mit seiner ausgeprägten Wettbewerbskultur und der starken Stellung des Bundeskartellamtes ein gewisses Misstrauen gegen andere, noch nicht so einflussreiche nationalen Wettbewerbsbehörden zu spüren.

Inzwischen leben wir seit mehr als zwölf Jahren mit der Verordnung Nr. 1/2003.

Wo stehen wir heute?

Die Zahlen sprechen für sich: von den seit 2004 im Europäischen Wettbewerbsnetzwerk bearbeiteten Fällen im europäischen Kartellrecht gehen 14% auf das Konto der Kommission und 86% auf das Konto der Mitgliedstaaten. Das heißt, dass wir heute einen Grad an Durchsetzung der europäischen Kartellregeln erreicht haben, den wir ohne die Dezentralisierung nie hätten erreichen können. Gleichzeitig heißt das aber nicht, dass die Kommission sich nunmehr zurücklehnt und das Feld den nationalen Behörden überlässt. So hatte die Kommission seit ihrer ersten Kartellentscheidung (Quinine, 1969) bis zum Auslaufen der Vorgängerverordnung Nr. 17/62 in 35 Jahren insgesamt 4 Mrd. € Bußgelder gegen Kartellmitglieder verhängt. In den knapp über 13 Jahren seit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1/2003 waren es dagegen insgesamt 22 Mrd. €².

Wichtiger aber noch als die Statistiken sind die Inhalte. Wir haben heute einen Grad an inhaltlicher Zusammenarbeit erreicht, den sich damals niemand hätte träumen lassen. Die Qualität der Diskussionen, die wir in der Kommission fast täglich mit unseren Kollegen aus den Mitgliedstaaten haben, ist absolut beeindruckend. Wir sprechen außerdem immer früher über unsere Fälle und können so schon früh über neue und schwierige Fragen Konvergenz erzielen. Das in diesem Jahr im Netzwerk beschlossene Frühwarnungssystem baut diese Kultur weiter aus. Dabei ist es keinesfalls ausschließlich die Kommission, die den Ton angibt und die Themen bestimmt, auch wenn sie durch das Einspruchsrecht des Artikel

² Diese Angaben sind nicht inflationsbereinigt und umfassen nur Kartelle.

11 Abs. 6 der Verordnung 1/2003 das letzte Wort beanspruchen kann (aber bislang diesbezüglich keinen Allmachtsanspruch ausgeübt hat).

Wir können somit das Fazit ziehen: Die Reform der Anwendung des europäischen Kartellrechts im Jahre 2003 funktioniert.

Das ist, finde ich, von ganz besonderer Bedeutung, stellt man die Entwicklung der Kartellrechtsanwendung in den Kontext der bestehenden Diskussion über die Dichotomie „Integration versus Subsidiarität“ in Europa. In immer mehr Bereichen der Tätigkeit der Europäischen Union und des Unionsrechts wird nämlich heute der Arbeitsteiligkeit, der Subsidiarität, der Rückverlagerung von Kompetenzen von der Union auf die Mitgliedstaaten das Wort geredet. Viele wollen "weniger, aber fokussiertere EU - Befugnisse" und verlangen eine Entschlackung des geltenden EU-Rechts. Falls Lücken entstehen, könnten diese durch nationale Regeln oder durch "Soft Law" und Selbstbindungen der Unternehmen gefüllt werden.

Vor diesem Hintergrund war die Reform des Kartellrechts 2003 ein Vorreiter: In keiner anderen Kernkompetenz der EU hat es eine so dezidierte Arbeitsteilung in der Rechtsdurchsetzung mit der nationalen Ebene gegeben wie bei der Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV.

Für die Diskussion um mehr Arbeitsteilung auch in anderen Politikfeldern, die, wie Sie wissen, seit nunmehr über einem Jahrzehnt von der Kommission vorangetrieben wird und die sich auch die Kommission unter Jean-Claude Juncker zur Richtschnur gemacht hat, ist aber auch interessant zu beobachten, wie schnell schon kleine Unterschiede bei der Kartellrechtsanwendung zu Stimmen, z.B. aus der Anwaltschaft, führen, die meinen, etwas mehr Re-zentralisierung von Seiten der Kommission gehöre wieder auf die Tagesordnung. Diese Diskussion erleben wir gerade etwa angesichts unterschiedlicher Fallpraxis nationaler Wettbewerbsbehörden bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Online-Hotelbuchungen oder den Vertrieb von Markenartikeln im Internet. Einen ähnlichen Trend sehen wir auch bei den bei uns eingehenden Beschwerden und Bürgerbriefen: Dort wird insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten oft der Ruf nach klaren und detaillierten Regeln auf europäischer Ebene laut, um Rechtsunsicherheit gar nicht erst aufkommen zu lassen. Ich habe den Eindruck, dass es hier eine gewisse Bipolarität gibt: Abstrakt ist jeder für Arbeitsteiligkeit, aber man hätte dann doch immer gerne Einheitlichkeit und Rechtssicherheit in den Bereichen, die einen konkret betreffen.

Das legt es nahe, die Diskussion über Arbeitsteiligkeit für das Wettbewerbsrecht, aber auch darüber hinaus, pragmatisch zu führen, nicht ideologisch. Die Verordnung Nr. 1/2003 stellt die Instrumente bereit, die es ermöglichen, im Dialog zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden (und als ultima ratio auch mit Hilfe des Selbsteintrittsrechts der Kommission) zu einem „level-playing field“ bei der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts zu gelangen. Das sollte aber nicht die Möglichkeit ausschließen, auch im Wege von „trial and error“ zunächst einmal unterschiedliche Lösungsansätze im Detail miteinander in Wettbewerb treten zu lassen, so dass sich in der

praktischen Anwendung der geltenden Regeln die überzeugendste Lösung durchsetzen kann – selbstverständlich unter der Kontrolle der Gerichte und letztlich des EuGH.

2. Generaldirektion Wettbewerb: Zwischen Rechtsdurchsetzung und Politik?

a) Meinungsströmungen in Deutschland

Je grösser freilich die Flexibilität, desto stärker rückt eine andere Frage, die die europäische Wettbewerbspraxis von Beginn an bewegt hat, wieder in den Vordergrund: wie "politisch" ist die Kommission und in ihr die Generaldirektion Wettbewerb? Ob es um Antitrust-Fälle in der Digitalwirtschaft oder um Beihilfenfälle im Energie- oder Steuerbereich geht, immer wieder wird auf das Spannungsfeld zwischen Politik und Recht hingewiesen, dem die Generaldirektion in ihrer Arbeit ausgesetzt sei.

Interessanterweise gibt es hierzu in Deutschland zwei ganz unterschiedliche Meinungsströmungen. Einerseits wird vertreten, das europäische Wettbewerbsrecht werde blind und technokratisch, ohne jegliche Rücksicht auf tatsächliche (politische) Gegebenheiten angewandt – übrigens nicht nur von der Kommission, sondern auch vom Europäischen Gerichtshof. Kritikpunkt ist, dass dem Wettbewerbsrecht eine über seine eigentliche Rechtsgrundlage hinausgehende, unangemessene Wirkkraft verliehen wird. Noch weiter geht der frühere Richter des BVerfG Prof. Dr. Dieter Grimm mit der These, die Verankerung der Wettbewerbs- und Beihilferegeln im Vertrag bewirke eine sachlich nicht gerechtfertigte Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts: Während dieses in nationalen Rechtsordnungen einfachgesetzlichen Rang habe und somit zur Disposition des demokratisch legitimierten Gesetzgebers stehe, habe es in der EU Verfassungsrang und sei damit der politischen Auseinandersetzung enthoben. So stellen manche das Wettbewerbsrecht (bzw. seinen Vertragsrang) als wesentliche Quelle für den Akzeptanzverlust der Europäischen Union dar.

Demgegenüber vertreten andere die Ansicht, dass die Generaldirektion Wettbewerb und die Kommission zu "politisch" geworden seien. So "politisch", dass sie eine nur dem Recht verpflichtete Funktion als Hüterin der Verträge nicht mehr erfüllen könne, ob es nun um Vertragsverletzungsfahren oder Wettbewerbsverstöße gehe. Schon der "more economic approach" der Kommission mache die Regelanwendung unvorhersehbar und öffne politischem Einfluss Tür und Tor. So würde die reine Rechtsanwendung von politischer Opportunität abgelöst. Der Wettbewerb bleibt auf der Strecke.

b) Das richtige Maß

Was ist nun richtig?

Angesichts dieser doch ziemlich widersprüchlichen Vorwürfe möchte ich die These wagen, dass die Kommission und die Generaldirektion Wettbewerb mit Ihrer Arbeit ziemlich genau in der "goldenen" Mitte liegen. Mit Mitte meine ich ausdrücklich nicht quantitative Betrachtungen, die reine Rechtsdurchsetzung und diskretionäre Politik zu je 50% "mischen". Sondern ich meine, dass die Generaldirektion Wettbewerb als

Wettbewerbs(durchsetzungs)behörde ihre Arbeit in einem ganz besonderen Rahmen tut – nämlich dem einer Rechtsgemeinschaft, die sich die Errichtung eines Binnenmarktes mit unverfälschtem Wettbewerb zum Ziel gesetzt hat.

Zunächst einmal ist ein gewisses Maß an primärrechtlicher Verankerung grundlegender Wettbewerbsprinzipien in einem Staatenverbund wie der Europäischen Union erforderlich, der ohne einen vollständig ausgeprägten Föderalismus (mit entsprechender Steuerung der Gesamtwirtschaft durch die gesamtsstaatliche Fiskalpolitik und Umverteilungsmechanismen, die Wettbewerbsverzerrungen ausgleichen) einen einheitlichen Binnenmarkt schafft – nur so lässt sich eine zur Erhaltung annähernd gleichmäßiger Wettbewerbschancen notwendige hinreichende Kontrolle der im Wesentlichen auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbleibenden wirtschaftspolitischen Eingriffsinstrumente sicherstellen. Und steht nicht die Verankerung des Wettbewerbsprinzips im Vertrag im Einklang mit der gerade in Deutschland lebendigen ordoliberalen Überzeugung, dass die Freiheit des Wettbewerbs eine wesentliche Bedingung nicht nur einer liberalen Wirtschaftsordnung, sondern auch einer freiheitlichen und pluralistischen Demokratie darstellt?

Außerdem ist das europäische Wettbewerbsrecht auch keineswegs als monolithischer Block unverrückbar in den Verträgen festgeschrieben. Nur die Grundprinzipien des Verbots wettbewerbsbeschränkender Unternehmenspraktiken und staatlicher Beihilfen sind in den Artikeln 101 ff. AEUV niedergelegt. Die Art und Weise ihrer Ausgestaltung und praktischen Anwendung unterliegen der Disposition des demokratisch legitimierten Unionsgesetzgebers. Dieser hat nicht nur im Jahre 1989 eine europäische Fusionskontrolle eingeführt und weiterentwickelt. Er hat auch ohne jede Vertragsänderung die „kopernikanische Wende“ bei der Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV durch die Verordnung Nr. 1/2003 in die Wege geleitet, und mit der kürzlichen Reform des Beihilfenrechts dafür gesorgt, dass trotz des grundsätzlichen Verbots wettbewerbsverzerrender staatlicher Beihilfen heute die große Mehrzahl nationaler Subventionsregelungen unter die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung fällt und damit ohne jede Anmeldung oder Vorabprüfung durch die Kommission umgesetzt werden können. Daraus zeigt sich, dass von überzogener Konstitutionalisierung keine Rede sein kann.

Was nun die konkrete Anwendung des Wettbewerbsrechts durch die Europäische Kommission angeht, lassen Sie mich meine These von der „goldenen Mitte“ mit einem Bild illustrieren.

Die Generaldirektion Wettbewerb ist Teil der Europäischen Kommission. Die Kommission identifiziert Prioritäten für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft, wie zum Beispiel mit Präsident Junckers Rede zur Lage der Union am 14. September dieses Jahres, die wiederum die zehn Prioritäten aktualisiert, mit denen die Juncker-Kommission 2014 angetreten ist.

Diese zehn Prioritäten der Europäischen Kommission geben auch für die Generaldirektion Wettbewerb eine Orientierung und wir tragen mit unserer Arbeit direkt dazu bei, dass auf den für uns darin relevanten Gebieten – z.B. Wachstum, Binnenmarkt, aber auch Freihandel – Fortschritte erzielt werden. Aus demselben Grund hat Wettbewerbskommissarin

Margrethe Vestager zu Anfang ihres Mandates von Präsident Juncker einen sogenannten Mission Letter bekommen.

Wie sich das in der Verfolgung von Fällen niederschlägt, ist dann aber eine spezifisch wettbewerbsrechtliche Entscheidung. So werden die Prioritäten der Kommission unter der Federführung der Kommissarin Vestager in einen mehrjährigen Strategieplan der GD Wettbewerb (derzeit für 2016 bis 2020) und jährliche Arbeitspläne übersetzt. In diesen kommt die Rolle der Europäischen Kommission als Hüterin des Unionsrechtes zum Ausdruck.

Wenn es also um die Anwendung des Wettbewerbsrechts als solchem geht, ist die Europäische Kommission durch die Generaldirektion Wettbewerb eine unabhängige europäische Wettbewerbsrechts(durchsetzungs-)behörde. Unsere Entscheidungen sind Entscheidungen der Kommission als Kollegialorgan, werden dort aber nicht unter politischen Opportunitätsabwägungen, sondern als rechtlich gebundene Entscheidungen gefasst.

Es gilt: Wir setzen das Wettbewerbsrecht durch, auf der Basis des geltenden Rechts.

Lassen sie mich dies nun an einigen Beispielfällen verdeutlichen.

c) Beispielfälle zum Thema Recht und Politik

Seit Beginn der Finanzkrise 2008 hat die Kommission fast 500 Beihilfeentscheidungen getroffen und die Restrukturierung von etwa 30% des europäischen **Bankensektors** überwacht. Ohne diese Entscheidungen wäre es zu einer "beggar thy neighbour" Politik zwischen den Mitgliedsstaaten gekommen, die die Lage unbeherrschbar hätte machen können. Aber die Kommission ist für diese Entscheidungen vielfach kritisiert worden. So hieß es zum Beispiel, die Kommission habe eigenmächtig eine überaus strenge Gläubigerbeteiligung durchgesetzt. Lassen Sie mich den Gang der Entscheidungspraxis dazu einmal genauer aufzeigen.

Zu Beginn der Krise war die Beihilfenaufsicht der Kommission in Ermangelung anderer gemeinschaftsrechtlicher Regelungen de facto der einzige Rahmen für die Abwicklung und das koordinierte Krisenmanagement von Banken in der Union. Es zeigte sich aber, dass die neben den Regeln des Vertrages anwendbaren generellen Leitlinien zu Rettungsbeihilfen für Unternehmen nicht ohne weiteres auf die spezielle Situation der Bankenkrise passten. Die Kommission hat deshalb in aller gebotenen Eile bankenspezifische Leitlinien verabschiedet, die ersten schon im Oktober 2008, die als temporärer Rahmen auf einer Sonderregel des Vertrages beruhen. Mit dieser können Beihilfen genehmigt werden, um schwerwiegende Störungen in der Wirtschaft eines Mitgliedstaates anzugehen. Zu Beginn der Krise war es nötig, dass diese Regeln gewisse Spielräume vorsahen, da die Ursachen der Krise noch nicht genau erforscht waren und erst Fallpraxis entwickelt werden musste.

Dementsprechend waren die Regeln in dieser ersten Zeit bezüglich der Gläubigerbeteiligung vorsichtig: nur die Heranziehung der Aktionäre wurde verlangt.

Die Regeln wurden im Laufe der Zeit im Lichte der gewonnenen Erfahrung weiterentwickelt und der veränderten Situation angepasst. Unter der Banken-Mitteilung von 2013 werden

Beihilfen als ultima ratio nur genehmigt, wenn sich nicht nur die Aktionäre, sondern auch die nachrangigen Gläubiger an den Kosten beteiligten.

Nun aber haben die europäischen Gesetzgeber, der Rat und das Parlament, die Bankenunion geschaffen. Als Teil der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Banken sind 2016 noch weitergehende Regeln zur Gläubigerbeteiligung in Kraft getreten und umgesetzt worden. Noch mehr als vorher sind öffentliche Gelder nunmehr ganz klar das letzte Mittel, denn nach den neuen Regeln können auch höherrangige Verbindlichkeiten bis hin zu ungesicherten Einlagen herangezogen werden.

Wenn also manche Kommentatoren und Politiker der Kommission entweder beihilfenrechtlichen Dogmatismus oder politischen Aktionismus vorwerfen, dann blenden sie aus, dass aus einer unabwendbaren Reaktion auf die Krise ein Rahmen der Rechtsanwendung und Durchsetzung entstanden ist, in dem es letztlich der europäische Gesetzgeber war, der den neuen Rechtsrahmen mit den strengsten Bail-in-Regeln geschaffen hat.

Auch die Beihilfenfälle zu bestimmten **Steuervergünstigungen** wurden vielfach als zu "politisch" kritisiert.

Von diesen ist es sicher die Entscheidung im Fall Irland und Apple, die nicht nur in Deutschland die meiste Aufmerksamkeit erregt hat. Sie ist aber nur die letzte einer Reihe von Entscheidungen seit Ende letzten Jahres, die alle auf dem gleichen Prinzip gründen: der Ahndung selektiver Steuervorteile für manche Unternehmen innerhalb eines Mitgliedstaats. Das heißt, wir greifen nur dann ein, wenn ein bestimmter Steuervorteil einzelne Unternehmen bevorzugt.

Der Vorteil kann in bestimmten besonders hohen (oder niedrigen) Transferpreisen liegen, so wie bei den Entscheidungen in Fiat oder Starbucks in Luxemburg und in den Niederlanden. Oder in einer bestimmten Gewinnallokation, wie bei der Entscheidung zu Apple in Irland.

Ich will hier aber gar nicht in die technischen Details gehen. Worauf es ankommt, ist vielmehr, dass wir mit diesen Entscheidungen den Mitgliedstaaten nicht ihre Steuerpolitik vorschreiben oder die Aufgaben der mitgliedstaatlichen Finanzbehörden übernehmen wollen. Trotzdem ist uns durchaus bewusst, dass unserer Tätigkeit in diesem Bereich Folgen für die Steuerpraxis der Mitgliedstaaten und die Steuerstrategie großer Unternehmen hat.

Dies aber ist bereits in den Beihilferegeln der Verträge angelegt, auf die sich die Gründerväter der EWG verständigt haben. Die Unterbindung eines Subventionswettbewerbs zwischen einzelnen Mitgliedstaaten war von Anfang an eines der Grundprinzipien. Wir wenden diese Beihilferegeln an, innerhalb der uns gesetzten Grenzen und unter der Aufsicht des EuGH. Allerdings sparen wir dabei auch keinen Bereich aus! Denn selektive Steuervorteile verfälschen den Wettbewerb im gemeinsamen Markt.

3. Binnenmarkt

Das sind die großen Zusammenhänge, in der sich das Thema der Rolle des europäischen Wettbewerbsrechts für die weitere Entwicklung und Vertiefung des Binnenmarktes entfaltet.

a) Geschichte

Es ist heute schon fast in Vergessenheit geraten, aber wir sollten uns immer wieder daran erinnern, dass die EWG nach der Erfahrung der zwei Weltkriege zunächst einmal ein Friedensprojekt war. Der Gedanke, dass mehr Handel notwendig zu mehr Frieden führt, vor allem, wenn sich Staaten zusammenschließen und Handel und Diplomatie aktiv als friedliche Mittel der Konfliktbewältigung nutzen, findet sich schon in Immanuel Kants "Zum Ewigen Frieden". Das war, neben den damit verbundenen Wohlfahrtsgewinnen, der wichtigste Grund, den Binnenmarkt zum Angelpunkt der europäischen Integration zu machen.

Wie bereits eingangs erwähnt durchdringt diese Zielsetzung das europäische Wettbewerbsrecht. Die ersten grundlegenden Kartellrechtsverfahren hatten Behinderungen des Handels im Binnenmarkt zum Gegenstand. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betont in zahlreichen Entscheidungen, dass die Kartellrechtsvorschriften im Lichte des jetzt in Artikel 3 Absatz 3 EUV festgeschriebenen Ziels der Errichtung eines Binnenmarkts auszulegen und anzuwenden sind. Die staatliche Beihilfenkontrolle ist ebenfalls Ausdruck des Integrationsprinzips. Mit der Beseitigung der Zollschränken durch die Zollunion wurde es notwendig, auch andere Wettbewerbsverzerrungen von staatlicher Seite im Binnenmarkt zu unterbinden und die Kontrolle solcher Maßnahmen einer dem direkten politischen Einfluss der Mitgliedsstaaten entzogenen Stelle anzuvertrauen – eben der Kommission.

Dieser Binnenmarktbezug der europäischen Wettbewerbsregeln ist weltweit einzigartig. Für innerstaatliche Wettbewerbsrechtsordnungen macht das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes in der Regel keinen Sinn. Die EU ist auch die einzige Rechtsordnung weltweit, die eine Beihilfenkontrolle eingeführt hat. Hierzu muss man sagen, dass, wie schon zuvor angedeutet, gerade im Vergleich mit anderen föderalen Systemen – der Bundesrepublik Deutschland oder auch der USA – die Beihilfekontrolle auch als Korrektiv angesehen werden kann, das die Abwesenheit eines voll ausgebildeten Föderalismus ausgleicht. Es geht um die Schaffung eines vollendeten Binnenmarkts in einem "unvollendeten Bundesstaat" (Walter Hallstein). Vielleicht ist die Kontrolle von wettbewerbsverzerrenden Markteingriffen durch einzelne Teilstaaten eines föderalen Systems zu Lasten anderer Teilstaaten tatsächlich weniger wichtig, wenn staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf (insbesondere über die Fiskalpolitik) vor allem auf gesamtstaatlicher Ebene stattfinden und die Auswirkungen von Markteingriffen auf einzelstaatlicher Ebene über ökonomische Transferleistungen zwischen den Betroffenen wieder aufgefangen werden können.

b) Binnenmarktbezug und "more economic approach"

Der Binnenmarktbezug des europäischen Wettbewerbsrechts führt immer wieder zu interessanten Streitgesprächen mit Wettbewerbsökonomen – einschließlich der Chefökonomen der GD Wettbewerb. So sind zum Beispiel die sogenannten Hardcore-Beschränkungen der Vertikalgruppenfreistellungsverordnung ein Ausfluss des Integrationsprinzips, ebenso die Anwendung von Artikel 101 oder 102 AEUV durch die Kommission in Fällen der Beschränkung des Parallelhandels – Fallkonstellationen, die anderen Wettbewerbsordnungen eher unbekannt sind. Sie verteidigen die Arbitragemöglichkeit der Verbraucher über verschiedene geografische Märkte hinweg, was letztlich der Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels dient.

Manche Ökonomen – vor allem solche der „Chicago School“ - finden dies befremdlich. Ist es nicht insgesamt effizienter, wenn Unternehmen ohne Arbitrage durch Verbraucher je nach Mitgliedsstaat unterschiedliche Preise in Rechnung stellen können? Würden dann nicht in Ländern mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen auch niedrigere Preise gelten, so dass sich mehr Menschen mehr leisten können und Unternehmen mehr verkaufen – und mehr Arbeitsplätze schaffen?

Mich persönlich hat das Argument, dass Diskriminierung entlang von Landesgrenzen aus ökonomischer Sicht effizient sein könnte, nie überzeugt. Erstens kann es sein, dass Unternehmen nicht dort die höchsten Preise fordern, wo das höchste Pro-Kopf-Einkommen erzielt wird, sondern wo der geringste Wettbewerbsdruck herrscht. Das kann durchaus auch in Ländern mit niedrigerem Einkommen der Fall sein. Ich würde sogar noch grundsätzlicher fragen: warum sollen in einem Binnenmarkt die Landesgrenzen an sich effizient sein? Sie sind eine historische und politische Tatsache, aber sie sind sicher keine Folge ökonomischer Effizienzerwägungen. So konnten zum Beispiel die USA schon Ende des 19. Jahrhunderts wegen des viel größeren Binnenmarktes eine hochproduktive Industrie entwickeln, was in Europa erst im 20. Jahrhundert mit dem Fall der Zollgrenzen möglich wurde.

Diese Einsicht ist alles andere als neu. Schon Anfang des 19. Jahrhunderts wies die klassische politische Ökonomie in der Nachfolge von Adam Smith und allen voran David Ricardo mit seiner Theorie des komparativen Vorteils nach, dass der internationale Handel auch dann Kostenvorteile für ein Land bringt, wenn diese Nation bei der Herstellung sämtlicher Produkte über absolute Kostennachteile verfügt, das andere Land entsprechend über absolute Kostenvorteile. Grenzüberschreitende Tauschprozesse steigern also die Wohlfahrt beider Handelspartner. Anders gesagt, bei freiem Handel ist eine Spezialisierung selbst dann von Vorteil, wenn ein Land in allen Branchen über die höhere Arbeitsproduktivität verfügt. Ricardo illustrierte dies gerne mit dem Beispiel, dass es nach dem Prinzip des komparativen Vorteils am besten sei, wenn Wein in Frankreich und Portugal, Mais in Amerika und Polen und Gerätetechnik und andere Güter in England hergestellt werden.³

³ David Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation*, 1817.

Wenn aber gilt, dass die Aufhebung von (öffentlich-rechtlichen) Zollschränken für alle Beteiligten wohlfahrtssteigernd wirkt – warum sollte dann für die Aufhebung von privatrechtlichen, von Unternehmen gezogenen Grenzen etwas anderes gelten? Deshalb bin ich davon überzeugt, dass es auch aus ökonomischer Sicht nach wie vor richtig ist, das Wettbewerbsrecht mit der Verwirklichung des Binnenmarkts zu verbinden.

c) Fälle der DG Wettbewerb und Binnenmarkt

So komme ich nun auf die Fallarbeit in der Generaldirektion Wettbewerb zurück, bei der der Binnenmarktgedanke direkt oder indirekt weiter im Mittelpunkt steht.

aa) Energie

Im Energiebereich beschäftigen wir uns vor allem damit, letzte Barrieren im europäischen (Energie-) Binnenmarkt auszuräumen. Dies ist nicht nur wichtig für unverfälschte Preise und innovative Dienstleistungen rund um die Energie, sondern auch für die Versorgungssicherheit. Je ungehinderter Strom und Gas in Europa über Grenzen hinweg fließen, desto weniger müssen wir uns über Blackouts Sorgen machen.

- Antitrust

Auf der Antitrustseite möchte ich auf den Gazprom-Fall eingehen. Gazprom hat eine sehr starke Stellung auf den Gasmärkten in Mittel- und Osteuropa. Im April 2015 haben wir Gazprom Beschwerdepunkte geschickt, nach denen der Verdacht besteht, dass Gazprom eine marktbeherrschende Stellung ausgenutzt hat, um eine allgemeine Strategie zu verfolgen, die Gasmärkte in diesen Staaten insbesondere dadurch künstlich abzuschotten, dass es den Weiterverkauf von Gas in andere Mitgliedstaaten untersagt hat. Die Kommission hatte auch Bedenken, dass Gazprom die Abschottung der Märkte dazu benutzt habe, überhöhte Preise für Gaslieferungen in Rechnung zu stellen.

Letzte Woche hat Kommissarin Vestager mit Gazprom die Möglichkeit diskutiert, die Wettbewerbsbedenken der Kommission durch Zusagen zu beseitigen. Diese Zusagen würden sich darauf richten, die freie Lieferung von Gas in den ost- und mitteleuropäischen Staaten zu wettbewerblichen Preisen sicherzustellen.

Das Ziel solcher Zusagen wäre, erstens, territoriale Beschränkungen für den Weiterverkauf von Gas vollständig zu beseitigen und die Lieferung von Gas in die mittel- und osteuropäischen Staaten zu erleichtern. Zweitens sollen Gaspreise auch in den mittel- und osteuropäischen Staaten wettbewerbliche Benchmarks für Gaspreise reflektieren. Letztlich möchten wir sicherstellen, dass Gazprom keine Rechte auf der Grundlage von Gasinfrastruktur geltend machen kann, die Gazprom von seinen Kunden nur durch die Ausnutzung seiner Marktstellung in der Gasbelieferung erhalten hat.

Es ist nun Gazproms Aufgabe sein, der Kommission Zusagen zu unterbreiten, die diesen Zielen entsprechen. Die Kommission würde sodann einen Markttest starten, um den Kunden und anderen Interessierten die Möglichkeit zu Kommentaren zu geben. Wie immer in einem solchen Verfahren wird die Kommission sorgfältig alle Kommentare evaluieren. Wenn die

Kommission am Ende entscheiden sollte, dass die Zusagen geeignet sind, die Bedenken der Kommission zu beseitigen, so kann die Kommission die Zusagen für Gazprom rechtlich verbindlich machen.

- Beihilfenkontrolle

Auch unsere Tätigkeit im Beihilfenbereich steht unter anderem im Zeichen des Binnenmarktes.

Die neuen Leitlinien über Umweltschutz- und Energiebeihilfen führen die staatliche Unterstützung für erneuerbare Energien an den Markt heran. Grundsätzlich gilt, dass transparente und technologieneutrale Ausschreibungsverfahren der beste Weg sind, um förderungswürdige Projekte auszuwählen. Dabei geht es nicht darum, den Zugang zur Förderung schwieriger zu gestalten, sondern darum, staatliche Mittel so effizient wie möglich einzusetzen und dafür die innovativsten erneuerbaren Energien zu den besten Preisen zu bekommen – ungeachtet dessen, ob diese inländisch oder in einem anderen Mitgliedstaat erzeugt werden. Die Kommission hat erst am vergangenen Montag (24. Oktober) entschieden, dass die von Deutschland geplante Förderung hocheffizienter Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen mit den Leitlinien in Einklang steht.

Durch die wachsenden Kapazitäten von erneuerbaren Energien ist die Versorgungssicherheit immer mehr in den Vordergrund gerückt. Wie sichert man die Versorgung, wenn die Sonne einmal nicht scheint oder der Wind nicht bläst? Viele Mitgliedstaaten haben deshalb nationale Maßnahmen zur Versorgungssicherheit ergriffen, sogenannte Kapazitätsmechanismen. In Deutschland sind das die Netzreserve und die Kapazitätsreserve. Wir untersuchen zurzeit in einer Sektoruntersuchung – der ersten im Beihilfenbereich – ob solche Mechanismen zu Wettbewerbsverzerrungen, Hindernissen für die grenzüberschreitende Durchleitung von Strom und überhöhten Strompreisen führen.

Der Zwischenbericht der Sektoruntersuchung wurde im April veröffentlicht. Er zeigt, dass die Mitgliedstaaten in vielen Fällen nicht hinreichend und belastbar analysieren, wie sehr sie Kapazitätsmechanismen wirklich benötigen. Außerdem könnten manche der bestehenden Maßnahmen zielgerichteter und kosteneffizienter ausgestaltet werden. Gut ausgestaltete Mechanismen zeichnen sich durch ihre Offenheit und dadurch aus, dass auch Strom aus dem Ausland bezogen werden kann. Auf diese Weise tragen sie auch zum Aufbau und Ausbau eines europäischen Energiebinnenmarktes bei.

Wir planen, den Abschlussbericht bis zum Ende dieses Jahres vorzulegen.

Für eine deutsche Form von Kapazitätsmechanismus, nämlich die Verordnung zu abschaltbaren Lasten – "AbLaV" -, hat die Kommission ebenfalls am letzten Montag grünes Licht gegeben. Die Verordnung, nach der die Netzbetreiber den Verbrauch bestimmter Kunden gegen Zahlung einer Gebühr aus der Ferne kurzfristig reduzieren können, dient der Versorgungssicherheit und wahrt gleichzeitig den Wettbewerb im Binnenmarkt.

- Fusionen

Manchmal müssen wir auch über die Grenzen der EU hinausblicken, um den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt zu schützen.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Versuch von Halliburton, seinen Wettbewerber Baker Hughes für ca. 3,5 Mrd. \$ zu übernehmen. Sowohl Halliburton als auch Baker Hughes sind US-amerikanische Unternehmen. Beide sind Ölfeld-Serviceunternehmen, die für Esso, Shell und andere rund um den Erdball nach Öl und Gas bohren. Der Zusammenschluss musste auch in der EU angemeldet werden, da beide Parteien in erheblichem Masse in der Nordsee tätig sind.

Die vorläufige Untersuchung der Kommission hatte ernsthafte wettbewerbsrechtliche Probleme im Hinblick auf mehr als 30 Dienstleistungs- und Produktlinien, sowohl im Offshore- als auch im Onshore-Bereich, aufgeworfen. Der Zusammenschluss hätte die Zahl der Anbieter von integrierten Ölfeld-Dienstleistungen weltweit von drei auf zwei verringert.

Sowohl die Kommission, als auch das amerikanische Department of Justice (DOJ) erhoben dementsprechend Bedenken gegen die Fusion, so dass Halliburton das Vorhaben schließlich aufgegeben hat.

Sie sehen an diesen Beispielen, wie sehr die Instrumente der europäischen Wettbewerbsaufsicht – Antitrust, Fusionskontrolle und Beihilfekontrolle – komplementär wirken und den Binnenmarkt insgesamt schützen.

bb) Digitalisierung

Lassen Sie mich auch auf die Digitalisierung im Binnenmarkt eingehen.

Die Digitalisierung ist nicht nur wirtschafts- und gesellschaftspolitisch, sondern auch aus dem Blickpunkt des Integrationsgedankens interessant, weil sie Verbrauchern einen wesentlich einfacheren Zugang zu Waren und Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten bietet.

- Sektoruntersuchung elektronischer Handel

Das jedenfalls ist die Theorie. In der Praxis jedoch kaufen zwar über 50% aller europäischen Verbraucher inzwischen online, aber nur 15% von ihnen von Händlern in anderen Mitgliedstaaten. Das ist auf den ersten Blick erstaunlich.

Deshalb haben wir 2015 eine Sektoruntersuchung zum elektronischen Handel eingeleitet. Wie Sie wissen, ist die Rechtsgrundlage dafür Artikel 17 der Verordnung Nr. 1/2003. Die Einleitung ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft – nämlich an die Vermutung, dass der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt möglicherweise eingeschränkt ist. Dafür kann die Kommission Auskunft von Unternehmen verlangen und sich Kopien von relevanten Verträgen vorlegen lassen. Das bedeutet, dass eine Sektoruntersuchung nicht nur eine interessante Marktstudie ist, sondern die systematische und fundierte Untersuchung eines Wirtschaftszweigs aus dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechts.

Die Sektoruntersuchung beschäftigt sich mit zwei Bereichen: Konsumgütern und digitalen Inhalten.

Konsumgüter

Im Konsumgüterbereich ist es ganz klar die durch den Online-Handel viel grösser gewordene Preistransparenz, die die Gewohnheiten von Verbrauchern und Händlern am meisten verändert hat. Verbraucher können in Sekundenschnelle eine große Anzahl von Preisen vergleichen.

Der Zwischenbericht zeigt, dass Hersteller auf den gewachsenen Preisdruck reagieren und versuchen, ihre Vertriebskanäle und ihr Markenimage zu schützen, zum Beispiel durch eigene Online-Shops und durch gewisse Beschränkungen für ihre Händler, über das Internet zu verkaufen.

Im Ergebnis werden wir uns mit einer ganzen Reihe von Themen näher auseinandersetzen müssen wie zum Beispiel mit:

- Beschränkungen der Nutzung von Internetplattformen oder Preisvergleichswebseiten;
- der Einflussnahme auf die Preise von Onlinehändlern; und
- den allgemeinen Beschränkungen des Internetverkaufs.

Einige dieser Beschränkungen können von leichten Einschränkungen bis zu absoluten Verboten reichen. All das werden wir berücksichtigen, wenn wir näher analysieren, wie diese wettbewerbsrechtlich zu beurteilen sind und ob wettbewerbsbehördliches Eingreifen erforderlich ist.

Digitale Inhalte

Bei den digitalen Inhalten gibt es technisch gesehen kaum noch Grenzen – tatsächlich aber ist der grenzüberschreitende Zugang für Verbraucher schwierig, das kennen Sie sicher aus eigener Anschauung.

Dies liegt an den Lizenzverträgen für die Inhalte. Diese Verträge legen fest, wie lange und wo ein Lizenznehmer die Inhalte des Lizenzgebers verwerten darf.

70% der Lizenznehmer geben an, dass sie digitale Inhalte nicht ins Ausland verkaufen. 60% betreiben Geo-Blocking, weil ihnen das der Lizenzvertrag so vorschreibt.

Dies könnte wettbewerbsrechtlich ein Problem darstellen. Und es wirft Binnenmarktprobleme auf.

In diesem Zusammenhang ist natürlich schon unser unabhängig von der Sektorenuntersuchung laufendes Untersuchungsverfahren gegen Sky TV und einige große

US-Filmstudios von Interesse. Im Anschluss an das *Murphy*-Urteil des EuGH bestehen unsere Bedenken im Wesentlichen darin, dass die Lizenzvereinbarungen zwischen den Filmstudios und Sky UK es Sky UK nicht erlauben, unangeforderten Anfragen von nicht im Lizenzgebiet ansässigen Verbrauchern in Bezug auf seine Pay-TV-Dienste nachzukommen (sogenannte „passive Verkäufe“). Wie Sie wissen, verbieten die EU-Kartellverschriften die Beschränkung des passiven Verkaufs, d. h. des grenzübergreifenden Verkaufs von Produkten im Binnenmarkt, der auf Anfrage der Verbraucher erfolgt und nicht auf ein aktives Werben des Verkäufers zurückgeht.

Im Juli dieses Jahres hat die Kommission das Verpflichtungsangebot von Paramount angenommen, auf solche Absprachen zum Geo-Blocking in Zukunft zu verzichten. Das Verfahren gegen die übrigen Filmstudios und Sky läuft weiter.

Über das Geo-Blocking hinaus gibt es bei den digitalen Inhalten noch andere Beschränkungen, die wir uns in der Zukunft womöglich genauer anschauen müssen, wie etwa Beschränkungen hinsichtlich der Übertragungstechnik und der Verwertungszeitfenster. Dies gilt auch für die relativ langen Vertragslaufzeiten und die Zahlungsmodalitäten, nach denen kleinere Lizenznehmer genauso hohe Vorabzahlungen zu leisten haben wie die großen etablierten Player. Dies könnte zu erheblichen Marktzutrittsschranken für eben diese kleineren Lizenznehmer führen und damit zu höheren Preisen und weniger Innovation für Verbraucher.

Sektoruntersuchung – nächste Schritte

Am 15. September diesen Jahres haben wir nun den Zwischenbericht veröffentlicht. Die öffentliche Konsultation dazu läuft noch bis zum 18. November. Zu diesem Zwischenbericht können alle interessierten Kreise Stellung beziehen – und ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich auch Sie und andere interessierte Vertreter der Wissenschaft einladen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Unser Ziel ist es dann, den Abschlussbericht im ersten Quartal 2017 vorzulegen.

Ich kann natürlich heute nicht spekulieren, welche konkreten Handlungsempfehlungen der Abschlussbericht aussprechen könnte. Sollte darin jedoch festgestellt werden, dass bestimmte wettbewerbliche Fragen, die wir im herkömmlichen Handel mittlerweile gelöst haben, jetzt in der digitalen Welt neu gestellt werden, dann kann ich nicht ausschließen, dass die Kommission den einen oder anderen Fall in diesem Bereich einer näheren Prüfung unterziehen wird. Dies könnte eine Gelegenheit sein, die Grundsätze der Vertikalleitlinien der Kommission zu Artikel 101 AEUV im Einzelfall anzuwenden. Wichtig ist es dabei die richtige Balance zu finden zwischen den Anliegen neue Online-Vertriebswege für alle Händler offen zu halten, aber auch den Markenherstellern zu erlauben, ihren Markennamen im Internet zu pflegen und zu schützen.

- Antitrust

Ein weiteres Beispiel für unsere Arbeit zum Thema Digitalisierung im Binnenmarkt sind natürlich die Google-Fälle. Wie Sie wissen, haben wir bereits in drei Fällen

Beschwerdepunkte versandt. Wir haben erstens den Verdacht, dass Google seinen eigenen Preisvergleichsdienst systematisch bevorzugt. Die Verbraucher bekämen deshalb bei ihrer Suche nicht unbedingt die relevantesten Ergebnisse – keine gute Ausgangsposition, um von den Vorteilen des digitalen Binnenmarktes zu profitieren. Wir haben auch Bedenken, dass Google die Möglichkeiten seiner Wettbewerber begrenzt, Suchmaschinenwerbung auf Webseiten Dritter zu platzieren. Auch dies würde die Auswahl der Verbraucher in der digitalen Welt einschränken. In unserem Android-Fall schließlich geht es um den Verdacht, dass Google durch sein Verhalten den Verbrauchern eine größere Auswahl an mobilen Anwendungen und Dienstleistungen vorenthält – obwohl das mobile Internet für Verbraucher und Unternehmen immer wichtiger wird.

Ein letztes Beispiel: Wir untersuchen derzeit Meistbegünstigungsklauseln in Amazons Verträgen mit Verlagen über E-Books. Es könnte sein, dass Amazon es durch die Klauseln anderen Händlern erschwert, innovativer am Markt aufzutreten. Das wäre ebenfalls nicht im Sinne eines funktionierenden digitalen Binnenmarktes.

- Fusionskontrolle

Für den digitalen Binnenmarkt ist auch unabdingbar, dass Verbraucher und Unternehmen Zugang zu Telekommunikations- und Internetdienstleistungen haben deren Preis, Qualität und Vielfalt im Wettbewerb um den Verbraucher zustande kommen. Das ist sozusagen das Rückgrat des Marktes.

Genau dies hat die Generaldirektion Wettbewerb im Auge, wenn sie, wie in letzter Zeit häufiger, Zusammenschlussvorhaben im Telekommunikationsbereich überprüfen muss – und diese ggf. auch untersagt oder nur unter Bedingungen freigibt.

Unsere Erfahrung zeigt, dass Fusionen zwischen Unternehmen, die beide hauptsächlich im Mobilfunkbereich im selben Mitgliedstaat tätig sind, eher zu Wettbewerbsproblemen führen und deshalb nach strukturellen Lösungen verlangen als Zusammenschlüsse zwischen einem Mobilfunk- und einem Festnetzunternehmen oder aber grenzüberschreitende Zusammenschlüsse.

So hat die Europäische Kommission im Mai dieses Jahres die Übernahme von O2 durch Hutchinson in Großbritannien untersagt. Durch die Übernahme wäre ein wichtiger Wettbewerber komplett wegfallen, so dass nur noch zwei Mobilfunknetzbetreiber, nämlich Vodafone und Everything Everywhere (EE) von BT, mit dem zusammengeschlossenen Unternehmen konkurriert hätten. Zudem wäre das zusammengeschlossene Unternehmen an beiden Networksharing-Agreements im Vereinigten Königreich beteiligt gewesen. Die von Hutchinson vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen konnten unsere daraus resultierenden Bedenken nicht ausräumen.

Dagegen haben wir im September ein Joint Venture von H3G und WIND in Italien erlaubt – obwohl auch hier nur noch drei von vier Mobilfunknetzbetreibern übrig bleiben. Das heißt aber nicht, dass wir zwischen Mai und September unsere Entscheidungspraxis geändert hätten. Der Unterschied zum britischen Fall liegt darin, dass die Parteien hier strukturelle

Abhilfemaßnahmen auf den Tisch gelegt haben, durch die die französische Iliad als vierter Mobilfunknetzbetreiber auf den italienischen Markt eintreten kann. Iliad hat einen nachvollziehbaren Businessplan und beabsichtigt, nachhaltig in Italien zu investieren, was der Verbraucherwohlfahrt zugutekommen wird.

- Beihilfekontrolle

Im Beihilfebereich wenden wir die Breitbandrichtlinien an, um einen wettbewerbsfreundlichen Ausbau der Infrastruktur zu fördern.

Sie sehen also: auch im Bereich der Digitalisierung ergänzen sich die verschiedenen Instrumente des EU-Wettbewerbsrechts.

cc) Pay for Delay

Der Pharmabereich ist ein Beispiel für einen Wirtschaftssektor, in dem der EU-Binnenmarkt wegen der sehr unterschiedlichen nationalen Gesundheitssysteme und Regulierungen noch sehr zersplittert ist.

Die GD Wettbewerb hat in sich in diesem Bereich in den letzten Jahren im Antitrust auf die Untersuchung von Patentstreitbeilegungen konzentriert. Sie hat bereits in drei Fällen (Servier, Lundbeck und Johnson & Johnson) Bußgelder verhängt, weil es dort nicht es nicht nur um Streitbeilegung, sondern auch oder vielmehr darum ging, Wettbewerber dafür zu bezahlen, dass sie sich vom Markt fernhalten.

Für uns ist es deshalb sehr wichtig, dass das EuG nunmehr unsere Analyse in der Lundbeck-Entscheidung vollumfänglich bestätigt hat. Dies stimmt uns optimistisch für den noch beim EuG anhängigen Servier-Fall und natürlich werden wir die Argumentationslinie des Gerichts in dem ähnlichen und zurzeit laufenden Verfahren gegen Cephalon zu berücksichtigen haben.

dd) Beihilfenkontrolle Stahl

Der europäische Stahlsektor ist ein Bereich, der weltweit mit Unternehmen konkurriert, die nicht nur niedrige Energiekosten haben, sondern manchmal darüber hinaus staatliche Unterstützung bekommen.

Wie können wir hier die europäischen Beihilferegeln so anwenden, dass die europäische Stahlindustrie im internationalen Wettbewerb bestehen kann?

Grundsätzlich gilt, dass fairer, aber intensiver Wettbewerb im Binnenmarkt die Unternehmen fit für die globale Konkurrenz macht. Deshalb sind die EU-Beihilferegeln für die Restrukturierung von Unternehmen marktbasiert. Dadurch werden effiziente Unternehmen bevorzugt und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt garantiert.

Was die staatliche Unterstützung für außereuropäische Stahlunternehmen angeht, so setzen wir erst einmal darauf, dass unsere internationalen Partner ihre Verpflichtungen im Rahmen der WTO erfüllen. Wir koordinieren uns diesbezüglich sehr eng mit unseren wichtigsten

Handelspartnern. Andererseits ist die Kommission aber auch durchaus bereit, Antidumpingmaßnahmen zu verhängen, wenn dies wegen Subventionen und Dumpingpreisen erforderlich ist.

Wir sind uns bewusst, dass die EU eine sehr ambitionierte Klimaschutzpolitik verfolgt, die Mehrkosten insbesondere für energieintensive Branchen wie die Stahlindustrie verursacht. Deshalb geben wir den Mitgliedsstaaten eine gewisse Flexibilität, diese Mehrkosten teilweise aufzufangen. Neun Mitgliedstaaten tun dies bereits mit jährlich insgesamt 3,5 Mrd. €. Deutschland macht von dieser Flexibilität Gebrauch – die deutschen Regeln waren sogar mit die ersten, die von der Kommission genehmigt wurden. Die Kommission untersucht zurzeit noch, ob die Ermäßigung der Kraftwärmekopplungs-Umlage für Verbraucher mit hohem Jahresverbrauch und für energieintensive Industrieunternehmen mit den EU-Beihilfavorschriften vereinbar ist

ee) GE/Alstom

Noch ein letztes Beispiel, wie sehr der europäische Binnenmarkt mit der Weltwirtschaft verflochten ist:

Letztes Jahr hat die Kommission die geplante Übernahme der Energiesparten von Alstom durch die US-amerikanische General Electric in der zweiten Prüfphase genehmigt. Die Genehmigung war an die Auflage geknüpft, dass Kernelemente der Hochleistungs-Gasturbinen-Sparte von Alstom an das italienische Unternehmen Ansaldo veräußert werden. Die Kommission hatte Bedenken, dass durch den Zusammenschluss einer der wichtigsten weltweiten Konkurrenten von General Electric auf dem Markt für Hochleistungs-Gasturbinen wegfallen würde. General Electric ist der weltweit größte Hersteller von Hochleistungs-Gasturbinen, Alstom der dritt- oder viertgrößte.

Wie im bereits erwähnten Fusionsfall Halliburton/Baker Hughes haben wir auch hier eng mit der Wettbewerbsabteilung des US-Justizministeriums zusammengearbeitet. Der Fall zeigt einmal mehr, dass Europa wirtschaftsoffen handelt und dass Technologie aus Europa Investitionen aus dem Ausland anziehen kann. Der Freigabe stand nichts mehr im Wege, nachdem die Veräußerung der Alstom-Schlüsseltechnologie zur Herstellung von Hochleistungs-Gasturbinen dafür sorgt, dass Unternehmen und Verbraucher in Europa weiterhin von dieser innovativen Technologie und dem Know-how profitieren können.

ff) Weiterentwicklung des Rechtsrahmens

Mit diesen Fällen – und den vielen anderen, die ich hier nicht alle erwähnen kann – ist die GD Wettbewerb sehr ausgelastet. Deshalb macht sich die Generaldirektion außerdem Gedanken, wie wir Fälle besser und schneller bearbeiten können und wie abschreckend unsere Tätigkeit auf Unternehmen wirkt, die sich mit dem Gedanken tragen, gegen wettbewerbsrechtliche Vorschriften zu verstoßen.

So ist uns zum Beispiel bewusst, dass es nicht nur auf die Qualität unserer Arbeit, sondern auch auf die Schnelligkeit ankommt. Unsere kürzlich ergangene Entscheidung im Fall ARA ist ein Beispiel dafür, wie wir Verfahren im Antitrust-Bereich weiter beschleunigen können. ARAs Bußgeld von 6 Mio. € enthält einen stattlichen Kooperationsbonus, weil ARA den Verstoß anerkannt und eine strukturelle Verpflichtungszusage gegeben hat. Kooperationsboni auch außerhalb von "Hard-Core" Kartellverfahren sind ein probates Mittel, um Wettbewerbsverzerrungen schneller abstellen zu können.

Natürlich gehört auch die Auferlegung von Geldbußen zu unserem Tagesgeschäft. Die Höhe der Bußen ist aber keineswegs Selbstzweck. Die Bußen von insgesamt 2,93 Mrd. €, die wir kürzlich im Lkw-Kartellfall gegen verschiedene Hersteller verhängt haben, sind vor allem der langen Dauer (14 Jahre) und der Marktgröße geschuldet. Im Ergebnis kommt es uns aber nicht auf die Höhe, sondern auf die Wirkung an!

Und schließlich machen wir uns in der Kommission auch weiter Gedanken darüber, wie wir im Rahmen des „European Competition Network“ die Unabhängigkeit und die Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden stärken können und ob mehr als zehn Jahre nach der letzten Reform der Fusionskontrollverordnung weitere Änderungen angebracht sein könnten, um die europäische Fusionskontrolle so unbürokratisch wie möglich, aber auch so wirksam und zielgerichtet wie möglich auszugestalten. Zu ersterem Themenkomplex haben wir in der ersten Hälfte des Jahres eine öffentliche Konsultation durchgeführt, deren Ergebnis Sie auf unserer Website nachlesen können. Zu letzterem Thema hat die Kommission eine grundlegende Evaluierung eingeleitet und in diesem Rahmen einen Fragenkatalog veröffentlicht. Auch hierzu kann ich Sie und die Wissenschaft insgesamt nur herzlich einladen, uns Ihre Ansichten mitzuteilen, so dass wir diese bei der Entscheidung über mögliche weitere Schritte berücksichtigen können.

3. Der EU-Binnenmarkt und das Wettbewerbsrecht in der Zukunft

Angesichts aller dieser Herausforderungen muss man sich fragen, wie die Zukunft des EU-Binnenmarkts aussieht und welche Rolle das EU-Wettbewerbsrecht in diesem Rahmen weiterhin spielen wird und kann.

a) Angst

Will man heute über die Zukunft dieses Grundprinzips der europäischen Integration nachdenken, so muss man ein relatives neues Phänomen mit in den Blick nehmen: Die Angst, die immer größere Teile der Bevölkerung erfasst.

Angst vor dem Wandel, Angst vor dem Abstieg, Angst vor immer grösser scheinenden Unwägbarkeiten. Ein Auslöser dieser Angst, wenn auch bei weitem nicht der einzige, ist der unglaublich schnelle Fortschritt im Technologiebereich. Technologie verändert nicht nur unser Arbeitsumfeld, sondern die Art, wie wir kommunizieren und leben.

Zum ersten Mal seit langer Zeit hat eine Generation Angst, dass ihre Kinder und Enkelkinder es nicht nur nicht besser, sondern schlechter haben werden als sie selbst.

b) Mehr Binnenmarkt ist die Zukunft

Die Erfahrung zeigt, dass es im Angesicht von Wandel nicht hilft, den Kopf in den Sand zu stecken. Nur ein Beispiel: Das selbstfahrende Auto wird kommen. Wir haben die Wahl, uns aktiv mit dieser Entwicklung auseinanderzusetzen – oder sie passiv zu erfahren.

Meine persönliche Antwort auf die Angst ist eine sehr europäische: Wenn wir wollen, dass es unseren Kindern einmal besser geht als uns selbst, sollten wir aktiv und vorausschauend daran arbeiten, die bestehenden Lücken des Binnenmarkts zu schließen. Das schon erwähnte Ziel eines vollendeten Binnenmarkts in einem "unvollendeten Bundesstaat" haben wir uns schon vor bald 60 Jahren gesetzt. In Wirklichkeit gesprochen haben wir jedoch heute immer noch einen unvollendeten Binnenmarkt in einem unvollendeten Bundesstaat!

Anders als in den USA gibt es in Europa immer noch eine Vielzahl von regulatorischen und privatrechtlichen Grenzen und Handelshemmnissen. Nehmen Sie als Beispiel nur noch einmal die Regulierung im Telekommunikationsbereich. Dass die nationalen Regulierungen trotz des EU-Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation immer noch sehr unterschiedlich sind, liegt nicht an den unterschiedlichen Sprachen, sondern unter anderem an der unterschiedlichen Spektrumspolitik der Mitgliedstaaten.

Die vierte industrielle Revolution ist bereits eingeleitet. Im Zeitalter der "Industrie 4.0" können wir uns nationale oder gar regionale Zersplitterung immer weniger leisten. Wenn nicht nur die industrielle Produktion mit ihren Kunden, sondern auch Regierungen direkt mit ihren Bürgern und Ärzte mit ihren Patienten verbunden werden sollen, dann brauchen wir dafür intelligente und digital vernetzte Systeme, eine noch nie dagewesene Infrastruktur. Dafür, und für die Einbeziehung aller, Bürger und Regionen, ist die Hebung von Skaleneffekten unabdingbar. Ein Binnenmarkt ohne Grenzen bringt gerade diese Skaleneffekte.

Deshalb birgt unser noch unvollendeter Binnenmarkt ein enormes Versprechen für die Zukunft. Die Kommission schätzt, dass durch die Vollendung des digitalen Binnenmarkts allein jährlich 415 Mrd. € erwirtschaftet und Hunderttausende neuer Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Das sollten wir uns zu Nutzen machen!

c) Schlusswort

Dies kann jedoch nur gelingen, wenn wir uns klar zu den Grundprinzipien der europäischen Verträge, insbesondere zum Binnenmarkt und dem EU-Wettbewerbsrechtsrecht als Ausdruck des Integrationsprinzips bekennen. Das bedeutet auch, dass wir akzeptieren, dass diese Prinzipien zu Entscheidungen führen können, die im Einzelfall nicht im Einklang mit den kurzfristigen Interessen eines Mitgliedstaats oder bestimmter Unternehmen stehen.

Ein Beispiel dafür ist die schon eingangs in diesem Vortrag erwähnte Beihilfenentscheidung der Kommission vom 31. August zu den Steuervergünstigungen, die Irland Apple gewährt hat. Wie gesagt - selbstverständlich respektieren wir die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten. Und das geltende Unionsrecht steht auch grundsätzlich einem Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um die attraktivste Unternehmensbesteuerung nicht im Wege. Es geht aber

nicht an, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt dadurch verzerrt wird, dass ein Mitgliedstaaten einzelnen Unternehmen ohne nach dem Vertrag zulässige Rechtfertigung Vergünstigungen gewährt, die anderen Unternehmen nicht zur Verfügung stehen – gleich ob diese Vergünstigung in einer direkten finanziellen Zuwendung oder einer besonders vorteilhaften Steuerregelung besteht.

Gerade in schwierigen Wertungsfragen, die grundlegende Fragen der Steuergerechtigkeit und der Attraktivität als Investitionsstandort in einem Mitgliedstaat betreffen, ist es entscheidend, dass nationale Politiker "Brüssel" nicht einfach als Sündenbock für unpopuläre Entscheidungen benutzen.

Nur wenn sie auch dann politische Verantwortung für demokratisch beschlossene Grundprinzipien wie den EU-Binnenmarkt übernehmen, wenn diese Entscheidungen zur Folge haben, die gegen Partikularinteressen verstoßen, können wir auf die volle Umsetzung dieser Grundprinzipien mit allen den damit verbundenen langfristig positiven Folgen hoffen.

Zu diesen langfristigen politischen Folgen gehört dann auch das Vertrauen in die grundsätzliche Fairness unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems.

Ich denke, dass die Wettbewerbsaufsicht der Europäischen Union uns nicht nur erlaubt, das weitere Potential des "evident vernünftigen" (Josef Isensee) Binnenmarktprojektes auszuschöpfen.

Sie trägt auch dazu bei, dass "jenseits von Angebot und Nachfrage" Vertrauen bleibt und wieder entsteht, dass Wirtschaft nicht den Mächtigen, sondern den Menschen dient.

Dafür steht Europa.

Vielen Dank!