



EUROPEAN COMMISSION

Johannes Laitenberger

Director-General for Competition, European Commission

Ein Europa der Bürger – was sonst?

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Impulsbeitrag zu
Berliner Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung
Berlin, 12. Oktober 2017

Sehr geehrter Präsident Prof. Dr. Lenaerts,
sehr geehrte Mitglieder des Europäischen Gerichtshofes, des
Bundesverfassungsgerichts und der anderen Obergerichte,
sehr geehrte Frau Dr. Bubrowski,
sehr geehrte Frau Richterin am Europäischen Gerichtshof Dr. Berger,
sehr geehrter Herr Prof. Dr. Wollenschläger,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung, heute hier mit Ihnen zu sprechen.

Nachdem ich die Einladung erhalten habe, heute hier dabei zu sein, habe ich sehr lange überlegt, was ich als Vertreter der Exekutive überhaupt auf einer Veranstaltung zum Beitrag des Gerichtshofes zu den aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union sagen kann.

Und dann ausgerechnet als Generaldirektor für Wettbewerb auf einem Panel speziell zur Unionsbürgerschaft?

Der potentielle Mehrwert meines Beitrages zur Würdigung der Rolle des Gerichtshofes bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union besteht wahrscheinlich nicht darin, dass ich mich mit Einzelheiten seiner Rechtsprechung befasse. Das steht Frau Richterin Dr. Berger und Herrn Prof. Dr. Wollenschläger besser und mir, wenn überhaupt, am ehesten noch im Wettbewerbsrecht, nicht im Recht der Unionsbürgerschaft, an. Ich möchte vielmehr dadurch zu unserem heutigen Gespräch beitragen, indem ich das Spannungsfeld konturiere, in dem sich die Union, ihre Institutionen und naturgemäss auch der Gerichtshof derzeit bewegen.

Mir ist denn ja bei der Programmgestaltung auch ganz bewusst nicht das Thema der Unionsbürgerschaft, sondern das weiter greifende Thema des Europas der Bürger – und Bürgerinnen – zugedacht worden.

Das Thema "Ein Europa der Bürger – was sonst?" scheint eine Selbstverständlichkeit zu formulieren.

In der Tat: Von Anfang an stand der europäische Integrationsprozess unter dem von Jean Monnet einprägsam formulierten Leitgedanken: "Wir vereinigen nicht Staaten, wir vereinen Menschen".

Die Verträge sprechen von der Schaffung einer immer engeren Union zwischen den Völkern Europas, in der Entscheidungen so offen und so nahe an den Bürgerinnen und Bürgern wie möglich getroffen werden, wie es in Art. 1 Abs. 2 VAEU heisst.

Wenn das aber so selbstverständlich ist – warum dann kein Ausrufezeichen im Titel unseres Panels? Warum das Fragezeichen?

Es sind oft die vermeintlich einfachen Fragen, die die schwierigsten Antworten aufwerfen.

Ich glaube, dass das Spannungsverhältnis, das unser Titel aufzeigt, auch im 61. Jahr nach der Verabschiedung der Römischen Verträge, im 66. Jahr nach der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und im 68. Jahr nach der Schuman-Erklärung immer noch im wahrhaftig einzigartigen Charakter des europäischen Integrationsprozesses wurzelt.

Eine immer engere Union. Vorrang und direkte Anwendbarkeit des Unionsrechtes, das mit unmittelbarer Wirkung eine Fülle von Individualrechten konstituiert. Nicht nur im Aufenthaltsrecht. Weit über die vier Grundfreiheiten hinaus. Auch in meinem jetzigen Arbeitsgebiet, dem Wettbewerbsrecht, hat das Urteil "BRT gegen Sabam" schon 1974 klargestellt, dass sich die Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer unmittelbar auf die Wettbewerbsregeln berufen können.

Und trotzdem: Dieses Gebilde ist kein Staat. In der Diktion des deutschen Bundesverfassungsgerichtes ist vom "Staatenverbund" die Rede. Mir scheint, dass Walter Hallsteins Formel vom "unvollendeten Bundesstaat" bis heute eine griffige Beschreibung des Integrationsprojektes darstellt. Mit der Nuance vielleicht, dass es bis heute noch nicht auf Vollendung ausgerichtet ist, vielleicht auch nicht sein kann. Das bringt das Spannungsverhältnis, das in unserem Thema angelegt ist, auf den Punkt.

In den Aufbaujahren der Gemeinschaft bzw. für die später beigetretenen Mitgliedstaaten in den Jahren nach dem Beitritt war das zunächst eine buchstäblich unglaubliche Eröffnung neuer Möglichkeiten. Ich erinnere mich noch daran, wie ich – vor dem Beitritt des Landes zur Gemeinschaft in Portugal lebend – vor meinem ersten Inter-Rail-Trip die kontingentiert erworbenen Devisen den Bewirtschaftungsregeln entsprechend im Reisepass eintragen lassen musste. Heute muss ich mir immer erst bewusst machen, welche Freiheiten und Chancen wir tagtäglich im Alltag unseres bürgerlichen Lebens beanspruchen, die ohne die Existenz der Europäischen Union nicht nur nicht selbstverständlich wären – sie gäbe es nicht, zumindest nicht in dieser Form und in dieser Fülle.

Das beschreibt aber auch schon den Prozess der Gewöhnung, bei dem der Genuss des zunächst Neuen und dauerhaft Positiven im Laufe der Zeit in der Wahrnehmung zurücktritt und den Ärgernissen hier und den Schwierigkeiten da Platz macht. Weil die Europäische Union kein Staat ist, muss das Unionsrecht immer mehr Brücken zwischen den derzeit 28 nationalen Rechtssystemen (einschliesslich den rechtlichen Besonderheiten im Föderalismus und in Autonomiestatuten) schlagen.

Der Prozess der Annäherung von 28 nationalen Rechtsvorschriften ist sicherlich nach wie vor einer der grossen – wenn nicht der grösste – Vereinfachungsprozess der Rechtsgeschichte. Trotzdem kann es nicht ausbleiben, dass er als disruptiv empfunden wird. Zumal er nicht einfach die Statik der unveränderten nationalen Rechtsvorschriften ausbalancieren kann, sondern angesichts rasanter technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen aus neuen Dynamiken heraus zu neuen Gleichgewichten finden muss.

Die daraus resultierende Komplexität macht das Gesamtsystem für die Bürgerinnen und Bürger, die doch seine Nutzniesserinnen und Nutzniesser sein sollen, schwer verständlich. Was anfänglich unmittelbar einleuchtend erschien – Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung – wird sehr kompliziert, wenn die medizinischen Fakultäten in Österreich von deutschen und die medizinischen Fakultäten in Belgien von französischen Studienanfängerinnen und Studienanfängern geradezu überlaufen werden, um nur ein Beispiel zu nennen, mit dem ich in meiner beruflichen Laufbahn zeitweilig selbst befasst war. Eine eindimensionale "effet-utile"-Doktrin hilft da nicht weiter: Denn welchem Prinzip soll "effet utile" verschafft werden? Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung? Oder doch der von den Verträgen anerkannten, fortbestehenden nationalstaatlichen Verantwortung für die Gestaltung des Hochschulwesens und die Sicherstellung der flächendeckenden medizinischen Versorgung?

Welche Differenzierungen notwendig sind, wenn wir von solchen Fallgestaltungen zu Aufenthaltsrecht und Sozialrecht kommen, werden Frau Richterin Dr. Berger und Herr Prof. Dr. Wollenschläger sicherlich gleich im Einzelnen darstellen.

Im Studium habe ich gelernt, dass mit der Herstellung praktischer Konkordanz durch Abwägung die Mühen der juristischen Ebene und oft auch die Grenzen intuitiver Akzeptanz der Rechtsordnung erreicht werden. Dass das Unionsrecht diese Mühen der Ebene in vollem Ausmass erreicht hat, belegt die Tatsache – wenn es überhaupt noch eines Beleges bedarf – dass 56 Prozent der Menschen laut eines Eurobarometers die Politiken der Union als schlicht und einfach zu kompliziert empfinden. Das kann zu blosser Desinteresse führen. Ist man aber unmittelbar betroffen, nicht nur als hoffnungsvolle/r oder enttäuschte/r Studienanfänger/in, sondern zum Beispiel durch ein Anpassungsprogramm, mit dem der eigene Mitgliedstaat den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes genügen muss, kommt schnell Verbitterung auf. Das soll es also sein, das Europa der Bürger?

Und das, obwohl die Regeln des Unionsprimär- und des Unionssekundärrechtes gemeinsam von den demokratisch berufenen Gesetzgebern in Rat und Europäischem Parlament erlassen werden. Und das, obwohl das Primärrecht der Union in jedem Mitgliedstaat durch ein Verfahren der Ratifikation im Einklang mit den nationalen Verfassungsvorschriften legitimiert wird. Und das, obwohl dem inzwischen auch ein Prozess ausgiebiger öffentlicher Debatte vorausgehen muss. Und das trotz immer weiterreichender Unionsbürgerrechte, bis hin zur Europäischen Bürgerinitiative. Und das trotz umfangreichster Bemühung um Subsidiarität, Verhältnismässigkeit und bessere Rechtssetzung. Mit vorheriger Folgenabschätzung und nachfolgender Evaluierung. Mit Ausrichtung auf das Grosse und Wichtige ("bigger on big"), um Verstrickung im Klein-Klein zu vermeiden ("smaller on small").

Den Ausweg aus der Komplexität bietet das vielfach verflochtene System der "Mehr-Ebenen-Rechtsetzung, -anwendung und -durchsetzung" trotz alledem nicht ohne weiteres.

Da schlägt dann schnell die Stunde der "terribles simplificateurs". Sie suggerieren, dass das, was für mich persönlich den Vorteil der Unionsbürgerschaft ausmacht, auch ohne das zu haben ist, was für mich persönlich einen Nachteil der Unionszugehörigkeit ausmachen kann. Oder sie suggerieren, dass die Rückkehr zur bloss nationalen Bürgerschaft eine feste Burg ist, die keiner europäischen Einbindung bedarf. In der Kampagne zum britischen Referendum ist das im Satz "I like to have the cake and eat it" unübertroffen zusammengefasst worden.

Vielleicht markiert das Brexit-Referendum aber auch einen, vielleicht den Wendepunkt dieser Verbitterung? Wie sich bis hin zu spontanen Bewegungen wie "Pulse of Europe" zeigt, wächst die Einsicht, dass Ärgernisse und Probleme des Unionsrechtes nicht einfach dadurch beseitigt werden können, dass einzelne Bereiche, die in einzelnen Mitgliedstaaten gefühlt oder tatsächlich für besondere Herausforderungen sorgen, sozusagen "herausgebrochen" werden. Es wächst die Einsicht, dass es nicht böser Wille ist, dass die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht einfach ein "menu à la carte" anbieten kann. Denn worum es letztlich geht, ist das Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Belangen unterschiedlicher Bürgerinnen und Bürger. Wem die Warenverkehrsfreiheit besonders wichtig ist, um Werkzeugmaschinen im gesamten Binnenmarkt verkaufen zu können, muss akzeptieren, dass anderen die Dienstleistungsfreiheit genauso wichtig ist.

87 % der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind sich laut Eurobarometer nunmehr ihres Status der Unionsbürgerschaft bewusst, mehr denn je.

Heisst das, dass nun alles eigentlich "weiter so" gehen kann? Dass wir das Fragezeichen streichen und das Ausrufezeichen setzen können? Auch wenn ich schon ziemlich lange gesprochen habe, wäre das kurzschlüssig.

Zu Recht ist die Zukunft Europas derzeit Gegenstand einer intensiven und kontroversen öffentlichen Debatte, in der nach Wegen gesucht wird, die Komplexität der Union verständlich zu machen und die Union so weiterzuentwickeln, dass sie in der Summe ihrer Politiken dem am Nächsten kommt, was die Mehrheit ihrer Bürgerinnen und Bürger für ihre Zukunft wünschen.

Im März dieses Jahres hat die Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker mit dem "Weißbuch zur Zukunft Europas" fünf Szenarien vorgelegt, wie Europa 2025 aussehen könnte. Damit wurde ein Prozess in Gang gebracht, in dem die Europäerinnen und Europäer den Weg bestimmen, den sie gemeinsam gehen können und wollen. Bislang wurden durch die Europäische Kommission über 300 interaktive Bürgerdialoge in mehr als 80 Städten in 27 Mitgliedstaaten organisiert. Die Rede zur Lage der Union, die Präsident Juncker im vergangenen Monat gehalten hat, greift erste Ergebnisse der Diskussion auf und strukturiert sie für die nächsten Schritte. Ein Zieldatum ist der 30. März 2019, wenn der Europäische Rat in Sibiu die Weichen stellen soll.

Mir ist klar, dass manche – vielleicht auch hier im Saal – mir entgegenhalten werden, dass dieser Prozess zu kompliziert ist; dass es einfachere und griffigere Antworten braucht.

Die Realität, in der wir leben, ist aber nicht einfach und griffig. Auch wenn wir uns nach Einfachheit und Griffigkeit sehnen. Und sie uns manchmal sogar gelingt. Wie zum Beispiel bei der Abschaffung der Roaming-Gebühren im Binnenmarkt. Wir stehen in rasanten, oftmals technologisch getriebenen Entwicklungen, die Politik und Recht nicht geschaffen haben. Zum Europa der Bürgerinnen und Bürger kommen wir nicht dann, wenn wir den Menschen suggerieren, es könne alles einfacher und griffiger sein. Und dann dieses Versprechen nicht einlösen, weil es nicht einlösbar ist.

Zum Europa der Bürgerinnen und Bürger kommen wir dann, wenn wir den Menschen vermitteln, dass unsere Union in aller ihrer Komplexität reformfähig ist und bleibt. Darum geht es im Weissbuch-Prozess. Diese Reformfähigkeit ist keine leere Versprechung.

Lassen Sie mich das am Beispiel des Wettbewerbsrechts, meines unmittelbaren Verantwortungsbereiches, verdeutlichen. In den letzten zwei Jahrzehnten ist das EU-Wettbewerbsrechts umfassend reformiert worden. Diese Reformen haben durchgehend dem Prinzip des "Bigger on big, smaller on small" entsprochen.

Im Bereich des Kartellrechts ist eine bei der Europäischen Kommission zentralisierte Rechtsanwendung durch eine arbeitsteilige Anwendung abgelöst worden, bei der die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden das Unionsrecht parallel anwenden. Die Kommission konzentriert sich auf die grenzüberschreitenden Fälle – vom Lastwagenkartell bis hin zu den digitalen Märkten, wie bei der Sanktionierung des Missbrauches einer marktbeherrschenden Stellung von Google im Preisvergleichsdienste-Fall. 85 % aller unionskartellrechtlichen Entscheidungen werden aber durch die nationalen Wettbewerbsbehörden getroffen. Ein feingespinnenes Netzwerk der Zusammenarbeit bis hin zu einem Evokationsrecht der Kommission sichert – zusammen mit der gerichtlichen Kontrolle bis hin zu den Unionsgerichten – die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung. Gleichzeitig ist mit der Privatschadensersatzrichtlinie ein neues unionsrechtliches Instrument geschaffen worden, das die Rechte der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher stärkt, die vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden können – ganz sicher ein Beitrag zum Europa der Bürgerinnen und Bürger.

Im Beihilfenrecht ist zum Beispiel die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) grundlegend überarbeitet und dabei in ihrem Anwendungsbereich erheblich erweitert worden. Sie erfasst nun ungefähr 95% aller neuen Beihilfemaßnahmen. Das bedeutet, dass diese Massnahmen, soweit sie den Vorschriften der AGVO entsprechen, nicht mehr vorab bei der Kommission angemeldet werden müssen, wobei ein Monitoring-System dafür sorgt, dass diese Freiheit nicht missbraucht wird. Das erlaubt es der Kommission, sich auf die Beihilfeverfahren zu konzentrieren, die besonders schwerwiegend sind. Auch in ihren Auswirkungen auf die Belange der Bürgerinnen und Bürger: Beispielfhaft seien die beiden jüngsten Verfahren zu den steuerlichen Beihilfen für Apple in Irland und zu Amazon in Luxemburg oder auch die Verfahren im Bereich der Energiebeihilfen – etwa zu Kapazitätsmechanismen – genannt.

Diese Massnahmen dienen nicht etwa einer abstrakten "Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts". Die wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sorgt dafür, dass Märkte für diejenigen funktionieren, denen sie dienen sollen. In diesem Sinne sorgen die Reformen des EU-Wettbewerbsrechtes in den früheren Amtszeiten der Kommission wie in der derzeitigen Amtszeit unter Kommissarin Margrethe Vestager dafür,

dass Wettbewerbsrechtsdurchsetzung – in rigoroser und kohärenter Anwendung rechtlicher und ökonomischer Regeln und Standards – eine Veranstaltung für die Bürgerinnen und Bürger in sich verändernden Markt- und Gesellschaftsbedingungen ist und bleibt.

Denn was bedeutet es in der heutigen Zeit, eine Bürgerin, ein Bürger der Europäischen Union zu sein?

Vor bald 2000 Jahren konnte man sich mit der Wendung "Civis romanus sum!" ("Ich bin römischer Bürger!") im gesamten Römischen Reich auf sein römisches Bürgerrecht berufen. Dieses Vergleichs bediente sich der Generalanwalt Jacobs im Jahr 1992, noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht. Er stellte fest, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sagen können „Civis europaeus sum“.

Ich bin mir – im Lichte des eben Gesagten – nicht sicher, ob der damalige Generalanwalt diesen Satz heute immer noch genauso sagen würde.

Lassen Sie mich es etwas nüchterner fassen.

In der Welt der Globalisierung nimmt der Anteil Europas an der Weltbevölkerung ab. Betrug er 1900 noch 25 %, lag er 2015 bei 6 %, mit fallender Tendenz. Bis 2030 wird Europa die älteste Gesellschaft der Welt sein. Sie erwirtschaftet nach wie vor ein hohes Bruttosozialprodukt. Doch der Anteil der EU-27 am weltweiten Bruttosozialprodukt ist allein von 2004 bis 2015 von 28 % auf 22 % gefallen.

In dieser Welt bedeutet Bürgerin, Bürger der Europäischen Union zu sein, in Ergänzung zu Schutz und Freiheit, die nationale Staatsbürgerschaften vermitteln, den zusätzlichen Schutz und die zusätzliche Freiheit zu geniessen, die durch die kritische Masse einer auf gemeinsame Werte und gemeinsames Handeln ausgerichtete Rechtsunion mit ihrem Unionsrecht garantiert wird.

Dabei ist der Beitrag der Unionsgerichte von fundamentaler Bedeutung. Frau Richterin Dr. Berger und Herr Prof. Dr. Wollenschläger werden nun darstellen, wie sich die Unionsgerichte in für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unmittelbar wichtigen Rechtsgebieten der Aufgabe unterziehen, die Anwendung des Rechts sicherzustellen, zu präzisieren und dort, wo veränderte Verhältnisse es erfordern, im Rahmen dessen, was Rechtsauslegung leisten kann und darf, fortzuentwickeln. Deswegen kann ich mit dem grossen Rahmen, den ich hier zeichnen wollte, nun zum Schluss kommen.

Vielen Dank, dass Sie mir so geduldig zugehört haben.

Die Europäische Kommission zählt auf Sie bei dem Bemühen, das Europa der Bürgerinnen und Bürger zu gestalten.

Was sonst.

