

Vorwort zum Bericht über die Wettbewerbspolitik 2019 von Exekutiv-Vizepräsidentin Margrethe Vestager

Ende 2019 hätte wohl kaum jemand damit gerechnet, dass es Anfang 2020 zu einer drastischen Veränderung der Welt mit dramatischen Folgen für die Weltwirtschaft kommen würde. Der Ausbruch von Covid-19 hat in vielerlei Hinsicht zu einem Paradigmenwechsel geführt, durch den wir gezwungen waren, unsere Vorgehensweisen und Abläufe rasch zu überdenken und anzupassen. Ich denke, man kann zu Recht sagen, dass die Kommission im Bereich der Wettbewerbspolitik die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat.

Nach den EU-Beihilfavorschriften dürfen die Mitgliedstaaten Unternehmen unterstützen, um beträchtliche Störungen in ihrem Wirtschaftsleben zu beheben. Im März 2020 hat die Kommission einen Befristeten Rahmen angenommen, dank dem die Mitgliedstaaten den Unternehmen die benötigte Liquidität zur Verfügung stellen und zusätzliche Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit während der Pandemie ergreifen können. Da die Krise im Laufe der ersten Jahreshälfte 2020 immer weiter um sich griff, weitete die Kommission den Befristeten Rahmen in drei Schritten aus, um den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und der Unternehmen gerecht zu werden. So wurden weitere Unterstützungsmaßnahmen – etwa zur Förderung der Entwicklung und Herstellung von Covid-19 betreffenden Produkten oder in Form von Lohnzuschüssen oder Rekapitalisierungen – in den Rahmen aufgenommen. Mit der Annahme des Befristeten Rahmens und den anschließenden Änderungen hat die Kommission unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage ist, rasch auf veränderte Umstände zu reagieren und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, ohne dabei die Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt außer Acht zu lassen. Denn ohne unseren Binnenmarkt ist ein kräftiger Aufschwung nicht möglich.

Die Covid-19-Pandemie hatte jedoch auch Auswirkungen auf die anderen Bereiche der Wettbewerbspolitik.

Im März 2020 haben die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes eine gemeinsame Erklärung darüber veröffentlicht, wie sie die Kartellvorschriften während der Krise anwenden würden. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden kündigten darin an, erforderliche vorübergehende Maßnahmen zur Bewältigung der durch die Pandemie verursachten Versorgungsengpässe zu erleichtern. Gleichzeitig erklärten sie jedoch, dass sie entschlossen eingreifen würden, wenn die Krise als Vorwand für wettbewerbsschädigende Praktiken genutzt werden sollte.

Für den Bereich des Kartellrechts hat die Kommission im April 2020 einen Befristeten Rahmen mit Orientierungshilfen für Unternehmen veröffentlicht. Darin legte die Kommission dar, wie sie die Zusammenarbeit von Unternehmen bewerten wird, die zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie erforderlich ist, etwa zur Versorgung mit Arzneimitteln und medizinischer Ausrüstung.

Im Bereich der Fusionskontrolle wurde die Arbeit, nachdem die Generaldirektion Wettbewerb die Unternehmen anfangs per Bekanntmachung ersucht hatte, die Anmeldung von Zusammenschlüssen nach Möglichkeit zu verschieben, sowohl in Bezug auf einfache als auch auf komplexere Fälle praktisch störungsfrei fortgesetzt.

Ich stelle heute nicht ohne Stolz fest, dass die Kommissionsdienststellen die mit dieser beispiellosen Krise verbundenen Herausforderungen gemeistert haben. Eine sehr große Zahl angemeldeter

Beihilfen wurde unter extremem Zeitdruck geprüft. Die Kommission konnte die EU-Fusionskontrolle unter Einhaltung der gesetzlichen Fristen fortsetzen, ohne Abstriche bei ihren rechtlichen Verpflichtungen zu machen. Die Durchsetzung des Kartellrechts wurde ohne gravierende Verzögerungen fortgeführt.

Aber auch die Errungenschaften des Jahres 2019 sollen an dieser Stelle gebührend erwähnt werden.

Im Jahr 2019 hat die Kommission in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen der EU Maßnahmen zur Förderung offener und effizienter Märkte getroffen. Die EU-Wettbewerbspolitik hat weiterhin zu wichtigen politischen Prioritäten der Kommission in Bezug auf den Binnenmarkt wie Digitalisierung, faire Besteuerung, Energie oder Klimaschutz beigetragen.

Die Kommission hat ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, die Wettbewerbsvorschriften, mit denen wettbewerbsschädigende Vereinbarungen zwischen Unternehmen sowie der Missbrauch marktbeherrschender Stellungen zum Nachteil der Verbraucher geahndet werden, strikt durchzusetzen. Im Jahr 2019 hat die Kommission 15 Beschlüsse zur Sanktionierung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen erlassen. Darüber hinaus schloss sie vier Kartellfälle auf der Grundlage des freiwilligen Kooperationsverfahrens ab.

Im Jahr 2019 wurden 382 Zusammenschlüsse bei der Kommission angemeldet. Damit ging die absolute Zahl der Anmeldungen zwar gegenüber 2018 leicht zurück, blieb 2019 aber auf einem sehr hohen Niveau. Die überwiegende Mehrheit der im Jahr 2019 angemeldeten Zusammenschlüsse gaben keinen Anlass zu wettbewerbsrechtlichen Bedenken. Im Jahr 2019 erließ die Kommission 362 Fusionskontrollbeschlüsse und griff in 19 Fällen ein: Drei Zusammenschlüsse wurden untersagt, zehn Zusammenschlüsse wurden in der ersten Phase unter Auflagen genehmigt und sechs in der zweiten Phase unter Verhängung von Abhilfemaßnahmen. Bei den Abhilfemaßnahmen, die die Kommission im Jahr 2019 akzeptierte, handelte es sich in den meisten Fällen um die Veräußerung materieller oder immaterieller Vermögenswerte. Damit bestätigte sich die Präferenz der Kommission für strukturelle Abhilfemaßnahmen.

Im Bereich der staatlichen Beihilfen erließ die Kommission im Jahr 2019 308 Beschlüsse. So genehmigte sie Beihilferegelungen, die es den Mitgliedstaaten beispielsweise ermöglichen, Umweltziele zu erreichen, Breitbandnetze mit sehr hoher Kapazität aufzubauen oder Forschung in Schlüsselindustrien zu finanzieren. Außerdem wurde 2019 ein zweites wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) für die Entwicklung von Batterien genehmigt, an dem sieben Mitgliedstaaten beteiligt sind. Die Kommission hat auch weiter darauf hingewirkt, dass die Mitgliedstaaten keine ungerechtfertigten Steuervergünstigungen gewähren, durch die es ausgewählte Unternehmen vermeiden können, einen gerechten Steuerbetrag zu entrichten.

Damit die Wettbewerbsregeln weiterhin ihren Zweck erfüllen, wurde ihre Überprüfung im Jahr 2019 im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung fortgesetzt. Im Kartellbereich wurde die Bewertung der horizontalen Gruppenfreistellungsverordnung (GVO), der vertikalen GVO, der Kfz-GVO und der GVO für Konsortien weitergeführt. Auf dem Gebiet der Fusionskontrolle hat die Kommission die Bewertung ausgewählter verfahrens- und zuständigkeitsbezogener Aspekte fortgesetzt. Im Bereich der staatlichen Beihilfen wurde die Eignungsprüfung der Maßnahmen des Pakets zur Modernisierung des Beihilferechts sowie bestimmter anderer Vorschriften fortgesetzt. Außerdem wurde im Januar 2020 eine Bewertung der Bekanntmachung über die Marktdefinition eingeleitet.

Die meisten Märkte befinden sich gegenwärtig in einem tief greifenden Umbruch, insbesondere aufgrund der grundlegenden Veränderungen, die sich aus der fortschreitenden Digitalisierung der

Gesellschaft ergeben. An diesen Wandel müssen sich alle Beteiligten, d. h. Unternehmen, Verbraucher, politische Entscheidungsträger und nicht zuletzt wir als Durchsetzungsbehörde der Wettbewerbspolitik, anpassen. Wenn wir relevant bleiben wollen, dürfen wir uns nicht auf den Lorbeeren vergangener Errungenschaften ausruhen, sondern müssen unsere Vorgehensweisen immer wieder auf den Prüfstand stellen, um aus Erfahrungen zu lernen und gegebenenfalls unsere Durchsetzungsinstrumente anzupassen. Aus ebendiesem Grund hatte ich drei Sonderberater ersucht, einen Bericht zum Thema „Competition Policy for the Digital Era“ (Wettbewerbspolitik für das digitale Zeitalter) zu erstellen, der im April 2019 veröffentlicht wurde. Die Sonderberater kamen zu dem Ergebnis, dass der grundlegende Rahmen des Wettbewerbsrechts solide und flexibel genug ist, um den Wettbewerb im digitalen Zeitalter zu schützen. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass wir die Marktmacht digitaler Plattformen im Auge behalten sollten. Nach einer eingehenden Analyse auf der Grundlage des Berichts der Sonderberater sowie anderer aktueller Berichte leitete die Kommission im Juni 2020 eine öffentliche Konsultation zu der Frage ein, ob es eines neuen Wettbewerbsinstruments bedarf, mit dem strukturelle Wettbewerbsprobleme zeitnah und effizient angegangen werden können.

Damit die Märkte in allen Wirtschaftszweigen gut funktionieren, reicht es bisweilen nicht aus, die bestehenden Wettbewerbsvorschriften strikt durchzusetzen. Zur Vermeidung von Marktversagen kann es erforderlich sein, zusätzlich sektorspezifische Regulierungsmaßnahmen einzuführen, so etwa bei Märkten, die von digitalen Plattformen beherrscht werden, welche die Rolle von „Gatekeepern“ innehaben. Wettbewerbsfähigkeit erfordert Wettbewerb – in Europa und weltweit. Doch die Wettbewerbspolitik allein kann nicht für Wettbewerbsfähigkeit sorgen. Sie muss durch eine wirksame Industriepolitik ergänzt werden, die die Voraussetzungen dafür schafft, dass Unternehmer ihre Ideen umsetzen können, und es Unternehmen unabhängig von ihrer Größe ermöglicht, zu gedeihen und zu wachsen. In ihrer Mitteilung „Eine neue Industriestrategie für Europa“ vom März 2020 hat die Kommission die Ziele dargelegt, die die EU in diesem Bereich bis 2030 und darüber hinaus erreichen soll.

Die Wirtschaft der EU ist offen und stark in die Weltwirtschaft eingebunden. Unsere Offenheit kann allerdings ausgenutzt werden – beispielsweise durch ausländische Unternehmen, die staatliche Unterstützung erhalten und damit den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen. Deshalb brauchen wir geeignete Instrumente, um den negativen Auswirkungen ausländischer Subventionen zu begegnen. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission im Juni 2020 mit der Veröffentlichung eines Weißbuchs zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten die Debatte zu diesem Thema eingeleitet.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die grundlegenden Wettbewerbsvorschriften der EU heute noch genauso relevant sind wie vor mehr als 60 Jahren, als sie in den Verträgen verankert wurden. Die Kommission wird diese Vorschriften gemeinsam mit den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten weiterhin fair und auf der Grundlage von Fakten, Beweisen und eingehenden Analysen durchsetzen und sich dabei auf ordnungsgemäße Verfahren stützen. Ein wirksamer Wettbewerb im Binnenmarkt fördert Innovation, Dynamik und Wirtschaftswachstum zum Nutzen aller. Die Wettbewerbspolitik wird dazu beitragen, die Kernziele des laufenden Mandats der Kommission – wie etwa die Ökologisierung der Wirtschaft, die Gestaltung der digitalen Zukunft der EU und die Stärkung einer Wirtschaft, die im Dienste der Menschen steht – zu verwirklichen.