



Reform des EU-Wettbewerbsrechts: Ambitionen der deutschen Ratspräsidentschaft und politische Spielräume

01. July 2020



Am 01. Juli 2020 übernimmt Deutschland für sechs Monate die EU-Ratspräsidentschaft. Wenngleich die Ratspräsidentschaft von der Bewältigung der aktuellen COVID-19-Pandemie und ihren sozialen und wirtschaftlichen Folgen geprägt sein wird, hat die Bundesregierung ihre – vor der Krise gesteckten – wirtschaftspolitischen Ziele nicht aus den Augen verloren.

Aus Sicht der Bundesregierung könnte es ein glückliches Moment sein, dass das EU-Wettbewerbsrecht derzeit ohnehin überprüft wird und Reformen anstehen. Insbesondere das Bundeswirtschaftsministerium hatte sich im letzten Jahr mit Reformvorschlägen dazu (z.B. zur stärkeren Förderung von „European Champions“) hervorgetan. Zudem gibt die COVID-19-Krise

politischen Rückenwind für eine protektionistischere Politik. Zugleich dürfen die Einflussmöglichkeiten einer sechsmonatigen Ratspräsidentschaft nicht überschätzt werden.

1. Was ist der gesetzliche Rahmen einer EU-Ratspräsidentschaft?

Die Ratspräsidentschaft eröffnet ein kurzes Zeitfenster, in dem ein einzelner Mitgliedstaat zusätzliche Aufmerksamkeit bekommt und eigene Schwerpunkte setzen kann. Im halbjährlichen Wechsel hat ein Mitgliedstaat den Vorsitz im Rat der Europäischen Union. Zuletzt hatte Deutschland im 1. Halbjahr 2007 die Ratspräsidentschaft inne, auch damals unter einer schwarz-roten Koalition und Bundeskanzlerin Merkel.

Im Rat der EU werden die Mitgliedstaaten durch ihre Fachministerinnen und –minister vertreten. Die Hauptaufgabe des Rates ist es, auf Grundlage eines Vorschlags der EU-Kommission, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Richtlinien und Verordnungen der EU zu beraten und zu beschließen. Die Gesetzgebungsvorhaben werden vorher vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (Gremium der Botschafterinnen und Botschafter der Mitgliedstaaten) und durch Arbeitsgruppen, in denen die Mitgliedstaaten durch Beamte der Fachministerien vertreten sind, vorbereitet. Das von dem vorsitzenden Mitgliedstaat gesetzte politische Programm findet bei der Aufstellung der Tagesordnungen dieser Gremien Berücksichtigung.

2. Welche Ziele hat sich die Bundesregierung für die EU-Ratspräsidentschaft gesteckt?

Die turnusmäßige Ratspräsidentschaft Deutschlands im 2. Halbjahr 2020 wird zwangsläufig durch die Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihren sozialen und wirtschaftlichen Folgen geprägt sein. Damit einher gehen freilich weitreichende Fragen der politischen Gestaltung, insbesondere beim europäischen Aufbauplan.

Bei der Gestaltung des Programms für seine Ratspräsidentschaft musste sich Deutschland mit den Mitgliedstaaten Portugal (Ratspräsidentschaft 1. Halbjahr 2021) und Slowenien (Ratspräsidentschaft 2. Halbjahr 2021) abstimmen. Die drei Mitgliedstaaten bilden gemeinsam eine sog. Triopräsidentschaft. Als wirtschaftspolitische Ziele nannte das Bundeskabinett u.a. die Stärkung des EU-Binnenmarktes und der europäischen Industrie, die Erhöhung der Widerstands- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen durch gezielte Stärkung strategischer europäischer Wertschöpfungsketten und die Modernisierung des Beihilfe- und des Wettbewerbsrechts. Neben diesen allgemein gehaltenen Programmsätzen finden sich auch konkretere Vorhaben wie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Offshore-Windenergie und die Entwicklung eines EU-Binnenmarkts für Wasserstoff (siehe [► Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft](#)).

3. Welche Bedeutung hat die EU-Ratspräsidentschaft für die laufende Reform des EU-Wettbewerbsrechts?

Die deutsche Ratspräsidentschaft fällt in eine Phase, in der das EU-Wettbewerbsrecht in grundlegenden Punkten überprüft wird und viele einzelne Instrumente überarbeitet werden. Im

Bereich des Beihilferechts ist die Evaluierung von Verordnungen, Leitlinien und Mitteilungen insbesondere erforderlich, soweit sie zeitlich befristet sind (siehe > **Praxisinfo** vom 11. Januar 2019). Daneben unterzieht die Kommission zurzeit aber auch nicht befristete Regelwerke der Evaluierung, etwa die seit 1997 unverändert geltende Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts (siehe > **hier**).

Die Evaluierungen der Kommission sind unterschiedlich weit fortgeschritten. Eine Übersicht für die Bereiche Kartellrecht und Missbrauchskontrolle ist > **hier** abrufbar, eine Übersicht zum Stand der Evaluierung des Beihilferechts > **hier**.

Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluierungen wird die Kommission über die erforderlichen Reformen entscheiden. Im Falle der Verordnung und Richtlinien wird sie dem Rat und dem Europäischen Parlament Vorschläge unterbreiten, die dann durch diese als Ko-Gesetzgeber angenommen werden müssen. Über den Inhalt der die EU-Verordnungen näher gestaltenden Leitlinien und Bekanntmachungen entscheidet die Kommission eigenständig.

Aufgrund des Initiativmonopols der Kommission und ihrer weitreichenden Kompetenzen im Bereich des Wettbewerbsrechts hat die Ratspräsidentschaft in diesem Bereich nur beschränkte Einflussmöglichkeiten. Gleichwohl kann die Bundesregierung jedoch die Themenauswahl für die Sitzungen der Fachminister der Mitgliedstaaten wie auch der rund 200 Arbeitsgruppen und Ausschüsse maßgeblich gestalten. Sie kann dadurch auch wettbewerbspolitische Ideen gezielt zur Diskussion bringen. Dies ist insbesondere für das Thema „European Champions“ zu erwarten (dazu unten).

4. Wird sich die Idee der „European Champions“ durchsetzen?

Spätestens seit dem *Siemens/Alstom*-Beschluss der Kommission (> **M.8677**) positionierten sich insbesondere Deutschland und Frankreich als Befürworter sog. „European Champions“. Hinter diesen Schlagworten steht die Befürchtung, dass die Blickrichtung des EU-Wettbewerbsrechts zu sehr auf den Binnenmarkt gerichtet ist und die Marktkräfte auf dem globalen Markt außen vor lässt. Dies soll in der Vergangenheit dazu geführt haben, dass etablierte Industrieunternehmen aus der EU auf dem globalen Markt den Anschluss verlieren und insbesondere hinter den USA, China und Südkorea zurückfallen. Im Bereich der Technologieunternehmen hinkt die EU ohnehin seit Jahrzehnten hinterher.

Deutschland und Frankreich sehen hier gemeinsam mehrere Ansatzpunkte. Diese reichen von eher juristisch-technischen Möglichkeiten wie einer Überarbeitung der Kriterien für die Marktanteilsbestimmung bei Fusionskontrollen bis hin zu solch drastischen Instrumenten wie einem „Ministererlass“, d.h. die Überstimmung einer Fusionskontrollentscheidung der Kommission durch einen Beschluss des Rats (siehe > **hier**).

Als erster Schritt in Richtung gezielter Förderung des Industriestandorts Europa sehen Deutschland und Frankreich die Förderung transnationaler Vorhaben nach der sog. IPCEI-

Mitteilung (Mitteilung über wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Projects of Common European Interest – IPCEI), siehe [> hier](#)). Als IPCEI hat die Europäische Kommission bisher ein Projekt zur Förderung der Mikroelektronik (Beihilfen bis zu EUR 1,75 Mrd.) und die sog. Europäische Batterien Allianz (Beihilfen bis zu EUR 3,2 Mrd.) eingestuft.

Von der Förderung nach den Kriterien der IPCEI-Mitteilung abgesehen bleibt aber fraglich, ob sich auf EU-Ebene eine erforderliche Mehrheit für die grundsätzliche Förderung von European Champions finden wird. Bei IPCEI-Vorhaben arbeiten typischerweise nur eine Auswahl von Mitgliedstaaten in einem konkreten Vorhaben zusammen. Es wird deutlich schwieriger werden, eine gemeinsame Position für die Förderung von European Champions zu finden. Nationale Interessen werden spätestens bei der konkreten Auswahl der European Champions für die verschiedenen Industriezweige eine entscheidende Rolle spielen. Zwar haben sich mit Deutschland und Frankreich zwei große Mitgliedstaaten bereits als Befürworter der European Champions verbündet. Aus den Reihen der anderen Mitgliedstaaten regte sich aber bereits Widerstand, z.B. von Schweden und Österreich. Diese können sich der politischen Unterstützung der Kommission (diese hat keine Legislativkompetenz) gewiss sein: Die *Siemens/Alstom*-Entscheidung der Kommission wurde als Absage an die Schaffung von European Champions verstanden. Die Kommission stellte fest, dass der Zusammenschluss der beiden Branchenriesen den Wettbewerb in Europa bei Hochgeschwindigkeitszügen und Signaltechnik zu einer durch horizontale und/oder nichthorizontale nichtkoordinierte Effekte ausgelösten erheblichen Behinderung des wirksamen Wettbewerbs führen würde. Deutschland und Frankreich hatten zuvor vergeblich versucht, die Kommission von der Bedeutung und Rechtfertigung des Zusammenschlusses mit Blick auf die Konkurrenz v.a. aus China zu überzeugen. Siemens und Alstom verzichteten auf die Anfechtung des Beschlusses der Kommission.

Die EU-Kommissarin für Wettbewerbsrecht Margarethe Vestager hält bislang an ihrer Einschätzung fest, dass die Schaffung von European Champions nicht zulasten der Verbraucher der EU oder KMU erfolgen darf. Noch ist völlig offen, in welche Richtung sich die Debatte fortentwickeln wird. Aus Sicht Deutschlands und Frankreichs dürfte es ein glücklicher Zufall sein, dass gerade ohnehin fast alle betroffenen Regelungen des EU-Wettbewerbsrechts einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Dies bietet zum einen die Möglichkeit, die Idee einer gemeinsamen Industriepolitik im Rahmen bereits angestoßener Reformverhandlungen zu diskutieren, zum anderen stehen damit eine Reihe von verschiedenen Regelungsinstrumenten zur Debatte – ansetzen könnte man beispielsweise bei der Bekanntmachung über der Marktbezug (siehe [> hier](#)) oder direkt in der EU-Fusionskontrollverordnung (siehe [> hier](#)). Bei der Überzeugungsarbeit gegenüber den anderen Mitgliedstaaten wird diese Flexibilität von Vorteil sein.

Wegen seiner Rolle als ehrlicher Makler im Rahmen der Ratspräsidentschaft wird Deutschland sein Gewicht hier allenfalls behutsam einsetzen können. Es ist aber nicht auszuschließen, dass

die globalen Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie die bislang kritischen Mitgliedstaaten zu einem Umdenken bewegen könnten.

Bei Rückfragen steht Ihnen unsere Praxisgruppe › **Kartell- und EU-Recht** gerne zur Verfügung.