

BUNDESKARTELLAMT

Das Wettbewerbsprinzip als Leitlinie für Gesetzgebung und staatliches Handeln

Die Verantwortung der Politik

Die Rolle der Wettbewerbsbehörden

The principle of competition as a guideline for legislation and state action

The responsibility of politics

The role of competition authorities

Dokumentation der
XII. Internationalen Kartellkonferenz
6. Juni 2005 in Bonn

Proceedings of the
12th International Conference on Competition
6 June 2005 in Bonn

Vorbemerkung

Am 6. Juni 2005 veranstaltete das Bundeskartellamt in Bonn seine XII. Internationale Kartellkonferenz. Mit dem Thema: „Das Wettbewerbsprinzip als Leitlinie für Gesetzgebung und staatliches Handeln“ stellte sie eine Verbindung zur vorangegangenen Konferenz her, die sich im Jahre 2003 mit den „Möglichkeiten und Grenzen wettbewerbsrechtlicher Kontrolle“ befasste. Hintergrund für die Themenwahl bildete in diesem Jahr das zu beobachtende Nachlassen des Vertrauens maßgeblicher Gesellschaftsgruppen in die positiven Kräfte eines funktionierenden Markt- und Wettbewerbsystems. Dieses nachlassende Vertrauen ist – nicht widerspruchsfrei – einerseits in einem verstärkten industriepolitischen Eingriff des Staates sichtbar geworden, Stichwort „National Champion“. Andererseits reagiert die Politik auf die gestiegene wirtschaftliche Macht von Unternehmen durch staatliches Handeln, Stichwort „Regulierung“. Allzu leicht wird dabei vergessen, dass der Wettbewerb das effizienteste Instrument zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht ist. Der Wettbewerb garantiert Freiheit, ohne anderen ihre Freiheit zu nehmen. Es ist daher nur konsequent, wenn sich Wettbewerbsbehörden nicht nur gegen private Wettbewerbsbeschränkungen wenden, sondern auch gegenüber staatlichen Institutionen die Beachtung des Wettbewerbsprinzips einfordern.

Das breite Spektrum der Redner und ihrer Ausführungen hat die unterschiedlichen Ansätze verdeutlicht, mit denen dem Wettbewerbsprinzip im Kräfteverhältnis zwischen Politik und Wirtschaft Rechnung getragen werden kann und welche Rolle den Wettbewerbsbehörden dabei zukommt. Die vorliegende Broschüre dokumentiert alle Beiträge ungekürzt in deutscher und englischer Sprache, um sie der weiteren Diskussion zugänglich zu machen.

Preface

On 6 June 2005 the Bundeskartellamt held its 12th International Conference on Competition in Bonn. With its topic “The Competition Principle as a Guideline for Legislation and State Action” it followed on from the previous conference in 2003 which addressed the issue of “Possibilities and Limits of Competition Control”. This year’s topic was chosen as a reaction to the noticeable dwindling of confidence of significant groups of society in the positive forces of an effective system of free market and competition. This has manifested itself on the one hand in increased industrial policy intervention by the state, keyword “national champions”. On the other hand politics is responding to the increased economic power of companies with state measures, keyword “regulation”. All too often it is forgotten that competition is the most efficient tool to control economic power. Competition guarantees freedom without taking it away from others. A consistent approach of competition authorities is therefore one which not only combats private competition restraints but also demands adherence to the competition principle from state institutions.

The broad range of speakers and their statements have shown the different views on how the competition principle can be observed in the power relations between politics and business and the role that competition authorities should play in this regard. This brochure documents the unabridged contributions of all speakers in their original language and provides translations into German or English to make them available for further discussion.

Inhaltsverzeichnis

Table of Content

Seite / page

Grußwort

Welcome

Dr Bernd Pfaffenbach

7

Staatssekretär

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

State Secretary

Federal Ministry of Economics and Labour

Eröffnung

Opening Speech

Dr Ulf Böge

13

Präsident des Bundeskartellamtes

President of the Bundeskartellamt

Einführungsvorträge

Introductory Papers

Ms Neelie Kroes

23

Member of the European Commission

Mitglied der Europäischen Kommission

Kurt Beck

39

Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Minister-President of the Land Rheinland-Pfalz

Podiumsdiskussion

Panel Discussion

Moderation

Prof Dr Wolfgang Bernhardt

55

Chairman of the Board of Directors of Frankfurter

Allgemeine Zeitung GmbH,

Vorsitzender der Geschäftsführung der Frankfurter

Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt/Main

Kurzreferate

Statements

Prof Dr Jürgen Basedow

63

Vorsitzender der Monopolkommission,

Chairman of the Monopolies Commission,

Bonn

<i>R. Hewitt Pate</i>	71
Assistant Attorney General, Antitrust Division, US Department of Justice, Antitrust-Behörde im US-Justizministerium, Washington	
<i>Kai-Uwe Ricke</i>	86
Vorstandsvorsitzender der Deutschen Telekom AG, Chairman of the Board of Management of Deutsche Telekom AG, Bonn	
<i>Hubertus Schmoldt</i>	96
Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Chairman of the industrial trade union Bergbau, Chemie, Energie (mining, chemicals and energy), Hannover	
<i>Jürgen R. Thumann</i>	100
Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, President of the Federation of German Industries, Berlin	
Schlusswort Closing Remarks	
<i>Dr Ulf Böge</i>	109
Präsident des Bundeskartellamtes President of the Bundeskartellamt	

GRUSSWORT

WELCOME

Dr. Bernd Pfaffenbach

Staatssekretär

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

vielen Dank, dass Sie mir Gelegenheit geben, einige Worte des Grußes an die Gäste der Internationalen Kartellkonferenz zu richten.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, wäre gerne heute bei Ihnen gewesen, um Ihnen persönlich für die Konferenz alles Gute zu wünschen.

Leider ist er terminlich verhindert – er hat mich gebeten, Ihnen seine Grüße auszurichten.

Ich tue dies umso lieber, als ich mich beruflich schon lange Jahre intensiv mit internationalen Themen und dem Welthandel beschäftige.

Sehr geehrte Damen und Herren, der weiter fortschreitende Welthandel bietet große Chancen für eine nachhaltige Steigerung des Wirtschaftswachstums und des weltweiten Wohlstands.

Ich komme gerade aus China zurück, das hierfür ein gutes Beispiel ist.

Diese Entwicklung ist gut und wird von der Bundesregierung weiter unterstützt.

Mit der Globalisierung sind aber auch Risiken verbunden. Wettbewerbsbeschränkungen und Kartelle können weltweit vereinbart werden und einzelnen Wirtschaftssektoren und den Verbrauchern großen Schaden zufügen.

Derartige Beeinträchtigungen des Wettbewerbs können in Zeiten der Globalisierung nicht mehr von den einzelnen nationalen Wettbewerbsbehörden allein bewältigt werden, und seien sie noch so tüchtig.

Die Antwort der Wettbewerbspolitik auf diese Entwicklung ist zweigeteilt:

Auf der einen Seite muss die gegenseitige Kooperation der Wettbewerbsbehörden untereinander verbessert werden.

Auf der anderen Seite bleiben die Staaten weiterhin gefordert, verbindliche (Mindest-) Standards einer internationalen Wettbewerbsordnung zu entwickeln.

Leider hat die Entwicklung internationaler Wettbewerbsstandards in der WTO einen Rückschlag erlitten.

Dabei darf man es meiner Meinung nach aber nicht belassen. Ich bin dafür, so bald wie möglich einen neuen Anlauf zu unternehmen. Dies sind wir unseren Volkswirtschaften schuldig.

Glücklicherweise sind bei der praktischen Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden. Dafür ist diese Konferenz, lieber Herr Böge, und der fulminante Erfolg des ICN der beste Beweis.

Im einzelnen brauche ich darauf gar nicht einzugehen, da Sie alle dies aus Ihrer praktischen täglichen Arbeit viel besser wissen, als ich.

Insgesamt befindet sich das internationale Kartellrecht also auf einem guten Weg.

Auch in der Politik der Europäischen Union leistet die Wettbewerbspolitik einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft.

Funktionierender Wettbewerb schafft immer noch die besten Voraussetzungen für eine optimale Nutzung der Ressourcen im gesamteuropäischen Wettbewerb.

Dabei darf das Kartellrecht nicht statisch sein, es muss sich auch an veränderte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen anpassen.

Die Bundesregierung begrüßt daher die Modernisierung des europäischen Kartellrechts, die noch von EU-Kommissar Monti angestoßen worden war.

Gerade in diesen Tagen versuchen wir, unser eigenes nationales Kartellrecht an die europäischen Bestimmungen anzupassen.

Mal sehen, ob es klappt, die parlamentarischen Prozesse sind manchmal nicht so ganz einfach...!

Liebe Gäste, ich freue mich sehr auf diese Tagung und finde es insbesondere erfreulich, dass sowohl die Kommissarin Kroes als auch der Bundesbankpräsident, Herr Weber, neben vielen anderen zu Ihnen sprechen werden.

Jetzt bin ich aber gespannt auf die anregenden Gespräche mit den Konferenzteilnehmern.

Vielen Dank.

Dr. Bernd Pfaffenbach

State Secretary

Federal Ministry of Economics and Labour

Thank you for giving me the opportunity to say a few words of welcome to the guests of the International Conference on Competition.

The Federal Minister of Economics and Labour, Wolfgang Clement, would have liked to be here today to wish you all the best for the Conference.

Unfortunately he is unable to attend due to other commitments, but he has asked me to convey his regards to you.

I am particularly pleased to do so as I have intensively dealt with international issues and world trade for many years.

Ladies and Gentlemen, the progressive development of world trade offers great opportunities for a sustainable increase in economic growth and global welfare.

I have just returned from China which is a good example in this respect.

This development is a good one and the Federal Government will continue to support it.

However, globalisation also involves risks. Restraints of competition and cartels can be agreed worldwide and can cause great damage to individual economic sectors and the consumers.

In times of globalisation such restraints of competition can no longer be dealt with by individual competition authorities alone, however efficient they may be.

The response of competition policy to this development is twofold:

On the one hand mutual cooperation between the competition authorities must be improved.

On the other hand it remains the responsibility of the states to develop binding (minimum) standards for an international competition system.

Regrettably, the development of international competition standards within the WTO has suffered a setback.

In my opinion, however, we should not leave it at that, but make another attempt as soon as possible. We owe this to our national economies.

Fortunately, practical cooperation between competition authorities has progressed considerably in recent years.

This conference, dear Dr Böge, and the outstanding success of the ICN is the best proof of this.

There is no need to discuss this in detail, as – due to your daily practical work – you are all far more aware of the developments in this area than I am.

So, all considered, international competition law is on the right track.

Within the European Union competition policy also contributes significantly to increasing the competitiveness of our national economies.

Effective competition still provides the best conditions for an optimal use of resources in pan-European competition.

However, competition law must not be static but adapt to changing framework conditions in economic policy.

For this reason, the Federal Government welcomes the recent modernisation of European competition law which was initiated by Commissioner Monti.

We are currently endeavouring to bring our national competition law in line with the new European provisions.

We'll see how it goes; parliamentary procedures can be quite difficult at times.

Dear guests, I am greatly looking forward to this conference and am particularly pleased that amongst many other speakers Commissioner Kroes and the President of the Deutsche Bundesbank, Mr Weber, will address you in the course of this event.

I now look forward with great interest to stimulating discussions with the conference participants.

Thank you for your attention.

ERÖFFNUNG

OPENING SPEECH

Dr. Ulf Böge

Präsident des Bundeskartellamtes

Ich begrüße Sie ganz herzlich zu unserer Internationalen Kartellkonferenz, der 12. insgesamt und der 2. hier im ehemaligen Plenarsaal des Deutschen Bundestages in Bonn.

An diesem Ort hat der Staat der freien Wirtschaft den notwendigen Raum für unternehmerisches Handeln gegeben. Er hat mit der Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Jahre 1957 aber auch erste Spielregeln für die Nutzung dieses Freiraumes vorgegeben und hier auch alle bisherigen Novellierungen des Kartellgesetzes verabschiedet.

Es ist also ein traditionsreicher Ort für eine Kartellkonferenz mit dem Motto, das Wettbewerbsprinzip soll Leitlinie für Gesetzgebung und staatliches Handeln sein.

Wenn wir registrieren, wie vor gut 10 – 15 Jahren durch politische Entscheidungen ein Prozess der Marktöffnung weltweit und in Europa die Entwicklung hin zu einem Binnenmarkt mit über 400 Mio. Einwohnern in Gang gesetzt wurde, dann verdienen alle Verantwortlichen Respekt und Anerkennung.

Deutsche Unternehmen haben die Chancen der Marktöffnung, der Globalisierung auch genutzt. Nach einem Bericht der Deutschen Bundesbank waren deutsche Investoren Ende 2003 bei knapp 20.000 Unternehmen im Ausland Mehrheitseigner. Und was die Europäische Union und Deutschland anbelangt, so hat die Entmonopolisierung vieler vor Wettbewerb geschützter Branchen eine erhebliche Innovationskraft freigesetzt. Nirgends haben die Verbraucher die Vorteile des Wettbewerbs so schnell verspürt wie im Telekommunikationsbereich.

Aber nicht in allen liberalisierten Märkten hat sich das Wettbewerbsprinzip durchsetzen können. Die Spielregeln sind den neuen Marktmöglichkeiten nicht beizeiten angepasst worden. D.h.: Der Gesetzgeber hat nicht Schritt gehalten, um dem Streben marktmächtiger Unternehmen nach Konzentration und neuer Macht durch ein ausreichendes Instrumentarium Einhalt bieten zu können.

Die weltweite Marktöffnung hat aber auch zu erheblichen Strukturveränderungen geführt, altgewohnte Verhaltensweisen infrage gestellt und selbst liebgewordene Systeme angekratzt.

Paradoxerweise geht der Ruf nach dem Staat für unternehmerischen Bestandschutz oft von jenen Unternehmen aus, die vehement in ausländische Märkte vordringen, von der Globalisierung oder Europäisierung also ganz klar profitieren. Beispielhaft nenne ich hier die Energiewirtschaft, die Deutsche Post und große deutsche Zeitungsverlage.

Kann es aber unternehmerischen Bestandsschutz geben, ohne dass die staatliche Eingriffstiefe in unternehmerisches Handeln wieder zunimmt? Wird die Verlagerung unternehmerischen Risikos auf dem Staat letztlich nicht mit dem Verlust von unternehmerischer Freiheit bezahlt?

Die Antwort liegt eigentlich auf der Hand. Dennoch ist jedenfalls in Deutschland, und ich glaube auch in Europa insgesamt, ein schwindendes Vertrauen in die positiven Kräfte des Markt- und Wettbewerbssystems festzustellen. Dieses Phänomen ist nahezu bei allen maßgeblichen Gruppen der Gesellschaft zu beobachten: in der Politik, bei den Unternehmen, in Gewerkschaften und Verbänden.

Dieses nachlassende Vertrauen in die Kräfte des Wettbewerbssystems manifestiert sich auf zweierlei Arten.

Einerseits wird als Antwort auf die wirtschaftliche Herausforderung der Globalisierung ein verstärkter industriepolitischer Eingriff befürwortet, Stichwort „National bzw. European Champion“.

Andererseits ist das Bestreben spürbar, die wirtschaftliche Macht von Unternehmen durch staatliches Handeln zu zähmen, Stichwort „Regulierung“.

Wofür steht aber eigentlich Regulierung?

Regulierung heißt nicht nur das Vorgeben eines gesetzlichen Rahmens und seiner Überwachung, sondern Regulierung verteilt Macht um, von den Regulierten hin zum Regulierer.

Aber ist das der einzige Weg, um privatwirtschaftliche Macht zu kontrollieren?

Es wird Sie nicht wundern, wenn ich mich als Präsident des Bundeskartellamtes ganz klar für das Wettbewerbsprinzip als Kontrollinstrument wirtschaftlicher Macht einsetze. Der Wettbewerb kontrolliert wirtschaftliche Macht, ohne an anderer Stelle Machtzuwachs hervorzurufen. Wettbewerb garantiert Freiheit, ohne anderen ihre Freiheit zu nehmen.

Gerade deshalb – so meine ich –, sollte das Wettbewerbsprinzip nicht nur Richtschnur für unternehmerisches, sondern auch und gerade für staatliches Handeln sein.

Der Staat selbst – und damit meine ich nicht nur Deutschland, sondern blicke auf alle Staaten in der EU und auch außerhalb – kann durch Gesetze oder Verwaltungshandeln Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen begründen. Er tut es zu oft, wie WTO-Verfahren und solche gegen Staatsbeihilfen in der EU zeigen.

Ich bin mir bewusst, dass es keine endgültige Antwort auf das Mischungsverhältnis von unternehmerischer Freiheit und staatlicher Intervention gibt. Diese Frage nach der richtigen Mischung wird nicht nur von Staats- und Wirtschaftswissenschaftlern diskutiert. Sie bewegt auch die breite Öffentlichkeit. Das beweist die in

Deutschland mit Verve geführte Diskussion über Kapitalismus und soziale Marktwirtschaft.

Wir werden also weiterhin auf der Suche nach der Frage „wieviel Staat ist notwendig?“ bleiben. Helfen kann dabei nur der offene Meinungs- und Gedankenaustausch.

Dieser ist uns heute mit zwei ausgezeichneten Rednern und einem Panel garantiert, dessen Mischungsverhältnis sicher vielversprechend ist.

Ich begrüße deshalb als unsere beiden Redner die EU-Kommissarin für Wettbewerb, Frau Neelie Kroes, und den Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz, Herrn Kurt Beck, sehr herzlich.

Als Teilnehmer der Podiumsdiskussion heiße ich ebenso herzlich willkommen Herrn Prof. Dr. Wolfgang Bernhardt, den Vorsitzenden der Geschäftsführung der Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Und ich begrüße sehr herzlich und mit großer Freude unsere Teilnehmer an der heutigen Podiumsdiskussion

- den Vorsitzenden der Monopolkommission, Herrn Prof. Dr. Jürgen Basedow
- den Leiter der Antitrust Division im US Department of Justice, Hewitt Pate,
- den Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Telekom AG, Kai Uwe Ricke,
- den Vorsitzenden der IG Bergbau/Chemie/Energie, Herrn Hubertus Schmoldt,
- und den Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Herrn Jürgen Thumann.

Vielen Dank, Herr Prof. Bernhardt, dass Sie die Leitung der Podiumsdiskussion übernommen haben. Die Sichtweise der Teilnehmer wird möglicherweise nicht ganz frei von Differenzen sein. Aber das hat einer lebhaften Diskussion ja noch nie geschadet.

Meine Damen und Herren,
die Kürze der Zeit erlaubt es nicht, Sie alle namentlich zu begrüßen.
Erlauben Sie mir einige wenige Ausnahmen, die wir am Schluss gemeinsam mit Beifall willkommen heißen

- den früheren EU-Kommissar für Wettbewerb, Herrn Prof. Mario Monti,
- den Staatssekretär im BMWA, Herrn Dr. Bernd Pfaffenbach,
- Herrn Hartmut Schauerte, Mitglied des Deutschen Bundestages,
- Herrn Dr. Werner Langen, Vertreter des Europäischen Parlaments,
- Herrn Prof. Carl Baudenbacher, Präsident des EFTA-Gerichts in Luxemburg,

- Herrn Prof. Joachim Bornkamm, vom Kartellsenat beim Bundesgerichtshof,
- Herrn Heinz-Peter Dicks, Vorsitzender des zweiten Kartellsenates beim Oberlandesgericht in Düsseldorf,
- Herrn Dr. Cornelis Canenbley, Vorsitzender der Studienvereinigung Kartellrecht sowie als einen langjährigen – wenn ich so sagen darf „Begleiter“ der IKK,
- den früheren Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff.

Ich freue mich natürlich über die Anwesenheit meiner Kolleginnen und Kollegen aus rd. 80 Kartellbehörden sowie die Vertreter vieler Internationaler Organisationen wie OECD, Weltbank, UNCTAD, WTO und EFTA.

Last but not least begrüße ich die Vertreter der Medien, die durch ihre Berichterstattung und Kommentierung diese Konferenz einem breiteren Publikum zugänglich machen.

Meine Damen und Herren,
die Durchführung und insbesondere die Teilnahme gerade der Vertreter junger Wettbewerbsbehörden an der Konferenz heute morgen und an der sich anschließenden Jahrestagung von ICN wäre ohne die großzügige Unterstützung zahlreicher Stiftungen und anderer Organisationen in Deutschland nicht möglich gewesen. Ich möchte meine Rede deshalb nicht schließen ohne zu danken

- der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit
- der Konrad-Adenauer-Stiftung
- der Friedrich-Naumann-Stiftung
- der Hanns-Seidel-Stiftung
- der Stiftung Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
- der GTZ
- sowie der Studienvereinigung Kartellrecht e.V..

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und übergebe nun das Wort an die EU-Kommissarin, Frau Neelie Kroes und anschließend Herrn Ministerpräsident Kurt Beck.

Dr Ulf Böge

President of the Bundeskartellamt

I warmly welcome you to our International Conference on Competition, the 12th conference in total and the second to be held here in the former plenary hall of the German Bundestag in Bonn.

It was here that the state gave the free market economy the necessary scope for entrepreneurial action. However, with the adoption of the Act against Restraints of Competition in 1957 it also introduced first rules of conduct for the use of this freedom; amendments to the Competition Act so far have all been passed at this venue.

So we are in a venerable venue for a competition conference under the motto of “the competition principle as a guideline for legislation and state action”.

If we recall how 10–15 years ago political decisions initiated a process of global market liberalisation and a development towards a European single market with more than 400 million inhabitants, all those responsible for these processes deserve our respect and recognition of the significance of their actions.

German enterprises have also made use of the opportunities offered by market liberalisation and globalisation. According to a German Bundesbank report, at the end of 2003 German investors held majority shares in nearly 20,000 companies abroad. As regards the European Union and Germany, the de-monopolisation of many sectors which were formerly protected from competition has released significant innovative power. In no other area have consumers experienced the benefits of competition as rapidly as in the telecommunications sector.

However, it was not possible to enforce the competition principle in all liberalised markets. The rules of the game have not been adapted in good time to the new opportunities offered in the markets. This means: The legislator has not kept pace with the developments and failed to introduce an adequate legal instrument to prevent powerful companies from increasing their power and heightening concentration in the markets.

On the other hand, global market liberalisation has also led to considerable structural changes and challenged long-established practices and systems that have become dear to us.

Paradoxically, the call for state action to protect company structures is often raised by those companies that aggressively expand into foreign markets and therefore clearly benefit from globalisation or Europeanisation. Examples are the energy sector, Deutsche Post and major German newspaper publishers.

However, can we protect company structures without again increasing state intervention in entrepreneurial action? Isn't the ultimate price for shifting entrepreneurial risks to the shoulders of the state a loss of entrepreneurial freedom?

The answer should be obvious. Nevertheless, in Germany, and I believe in Europe as well, there is a dwindling confidence in the positive forces of the system of free market and competition. This phenomenon can be observed in almost all relevant groups of society: in politics, companies, trade unions and associations.

This declining confidence in the forces of the competitive system becomes manifest in two aspects.

On the one hand there is a call for more state intervention in industrial policy in response to the economic challenges of globalisation; the keyword here is 'national or European champion'.

On the other hand we notice endeavours to control the economic power of companies through state action, keyword 'regulation'.

But what does the term regulation imply?

Regulation is not only about establishing a legal framework and monitoring compliance with it; regulation means the re-distribution of power, from the regulated to the regulator.

However, is this the only feasible way to control private sector power?

It will come as no surprise to hear that as President of the Bundeskartellamt I clearly advocate the competition principle as an instrument to control economic power. Competition controls economic power without creating an increase in power elsewhere. Competition guarantees freedom without taking it away from others.

It is particularly for this reason that, in my opinion, the competition principle should be the guiding principle not only for entrepreneurial but also, and in particular, for state action.

The state itself – and I am not only referring to Germany here, but to all the states within the European Union and beyond – is able to produce distortions and restraints of competition through legal provisions and administrative actions. This happens too often, as seen in the examples of WTO proceedings and proceedings against state subsidies in the EU.

I am aware of the fact that there is no definite answer as to the best balance to strike between entrepreneurial freedom and state intervention. This question is not only being discussed by political scientists and economists. It is also a question raised by the wider public. The spirited debate on capitalism and the social market economy currently taking place in Germany is proof of this.

So we will continue to look for answers to the question of “how much state is necessary?” Only the open exchange of opinions and ideas can help in this process.

Today this is assured by two excellent speakers and a panel with a surely promising mix.

I therefore extend a very warm welcome to our two speakers, the EU Commissioner for Competition, Ms Neelie Kroes, and the Minister-President of the State of Rhineland-Palatinate, Mr Kurt Beck.

I also cordially welcome as a panel participant Prof Dr Wolfgang Bernhardt, Chairman of the Board of Frankfurter Allgemeine Zeitung.

And with great pleasure I cordially welcome our participants in today’s panel discussion

- the Chairman of the Monopolies Commission, Prof Dr Jürgen Basedow
- the head of the Antitrust Division in the US Department of Justice, Hewitt Pate,
- the Chairman of the Board of Management of Deutsche Telekom AG, Kai Uwe Ricke,
- the Chairman of the industrial trade union IG Bergbau, Chemie, Energie, Mr Hubertus Schmoldt,
- and the President of the Federation of German Industries (BDI), Mr Jürgen Thumann.

Many thanks, Prof Bernhardt, for agreeing to chair the panel discussion. The views of the participants might sometimes not be without their differences. But this has never done a lively discussion any harm.

Ladies and Gentlemen,

Time does not permit me to welcome you all personally.

However, allow me to make a few exceptions, whom we shall greet with a round of applause at the end

- the former EU Commissioner for Competition, Prof Mario Monti,
- the State Secretary in the Federal Ministry of Economics and Labour, Dr Bernd Pfaffenbach,
- Mr Hartmut Schauerte, Member of the German Bundestag,
- Dr Werner Langen, Representative of the European Parliament,
- Prof Carl Baudenbacher, President of the EFTA Court in Luxemburg,
- Prof Joachim Bornkamm, from the Cartel Division of the Federal Supreme Court,
- Mr Heinz-Peter Dicks, President of the Second Cartel Division of the Düsseldorf Higher Regional Court,

- Dr Cornelis Canenbley, Chairman of the German Association for Antitrust Law as a long serving, if I may say so, “companion” of the IKK
- former Minister of Economics Otto Graf Lambsdorff.

I am naturally very pleased to welcome my colleagues from around 80 competition authorities as well as representatives of many international organisations such as the OECD, World Bank, UNCTAD, WTO and EFTA.

Last but not least I welcome representatives of the media who through their reporting and commenting will make this conference more accessible to the wider public.

Ladies and Gentlemen,

The participation of representatives of young competition authorities at the conference this morning and the following ICN Annual Conference would not have been possible without the generous support of numerous foundations and other organisations in Germany. Therefore I would not like to close without thanking the

- German Foundation for International Legal Cooperation,
- Konrad Adenauer Foundation,
- Friedrich Naumann Foundation,
- Hanns Seidel Foundation,
- inWEnt, Capacity Building International,
- GTZ
- and the German Association for Antitrust law.

I thank you for your attention and now give the floor to EU Commissioner Ms Neelie Kroes and then to Minister-President Kurt Beck.

EINFÜHRUNGSVORTRÄGE

INTRODUCTORY PAPERS

Neelie Kroes

Member of the European Commission

Thank you for inviting me to address you today. Particular thanks are due to our kind hosts, Dr. Böge and all our colleagues from the Bundeskartellamt. It really is my pleasure to be here for the 12th International Conference on Competition. And the role of every single one of the competition authorities represented here today has never been more important.

We all know the realities of our globalised environment; and the opportunities – and the challenges – global market brings. We all recognise the need for unceasing vigilance and constant innovation if the potential of these markets is to be released to deliver growth and jobs worldwide.

Competition is the natural ally of competitiveness and therefore at the heart of any economic growth agenda. Competition makes companies stronger and ensures that they grow in a sustainable manner through improving their efficiency and innovating, all of which ultimately benefits the end-consumer.

That is why we in Europe have put a proactive competition policy at the heart of our renewed Lisbon agenda for growth and jobs. That means not only the enforcement of competition law against undertakings, but also more proactive competition advocacy and the firm application of the competition rules to legislation and State action.

Both the European Commission and the European national competition authorities have important roles to play in this regard. I would also add that I think that the experience we are building up in advocating competition principles could be interesting for those outside Europe too.

Competition advocacy

I would like to start by saying a little more about what I mean by proactive competition advocacy. It is essentially a toolkit which can improve the overall quality of legislation, and help make it more sensitive to competition concerns.

Competition screening of legislative proposals

One of the key advocacy tools we are starting to use in Europe is competition screening of legislation. Our aim is to improve the quality of regulation and make it as competition friendly as possible. At European level the European Commission will routinely examine draft legislation to assess its impact on competition in the internal market.

Many different types of legislation may have an impact on competition. These include liberalisation measures, industrial policy measures and internal market legislation, as well as consumer protection rules and intellectual property rights. Of course, these measures pursue their own legitimate policy objectives, and it is a normal and inevitable part of responsible policy making to weigh the pros and cons of every policy option. We just want to make sure that competition principles are part of the balancing act alongside other concerns, whether they be industrial, environmental or social. The Commission has therefore made a clear commitment to improving regulation at EU level by basing its policy choices on better, evidence-based analysis of the impacts of each policy option.

To this end, competition testing is being included in the Impact Assessment the Commission undertakes on EU legislative and regulatory proposals. The aim is to ensure that the policy options retained are those which are as favourable as possible to the structure and parameters of competitive markets, whilst achieving the primary policy objectives necessary in whichever policy field is concerned. In short, our approach to EU policy-making should mean that there are no surprises, no unexpected or underestimated side-effects on competition.

We think this can really help improve the quality of European legislation and regulation, and we would also encourage competition national legislators to think about applying similar cross-cutting analysis as part of their own decision-making process.

Sector inquiries

In parallel, in the coming days, I will propose that the Commission adopts the decisions necessary to launch comprehensive inquiries in two key sectors which are highly relevant for economic growth and better jobs. The powers needed to undertake these inquiries were provided for in Regulation 1/2003, allowing the Commission to conduct investigations in sectors where competition does not appear to be functioning as well as it might.

Europe has already achieved a great deal in creating the single market, but there is still evidence that barriers remain. These are hurdles which prevent the full exploitation of the potential of our unified market, both by businesses and by consumers. We therefore intend to use these sectoral investigations to identify any significant barriers to competition, including regulatory barriers. In a first stage, we will focus work on financial services and the energy sector, more specifically gas and electricity. These are both areas which are key to the efficient operation of many other economic activities.

The final results of our work will probably be available from 2006. Where we find obstacles to competition – be it regulation, State aid, private barriers – we will go on to propose solutions, working closely with national administrations, regulatory bodies and competition authorities.

Competition advocacy at work – the liberal professions

I am confident that both the initiatives I have described will help us to identify regulatory and other barriers to competition and ways to prevent or address them.

One sector in which the Commission has already taken steps to look at regulation in the light of competition principles is the liberal professions. Professional services have an important role to play in improving the competitiveness of the European economy, but they tend to be subject to high levels of State regulation and self-regulation across the EU. These rules concern both access – i.e. who can supply certain services – and conduct – i.e. how certain services can be supplied.

Following an information-gathering and consultation exercise, in February 2004 the Commission published a report on competition in professional services. The report invited the regulatory authorities in the Member States and professional bodies to review existing rules, looking at whether they are indeed necessary and proportionate to achieve public interest objectives and the proper practice of the profession.

That process is still underway, and I look forward to reporting on the progress achieved later this year. And, in addition to these advocacy measures, I am also considering taking further enforcement action in this field, under the Commission's powers to apply the competition rules to undertakings.

Enforcing competition principles

I have talked a lot so far about the Commission's role in promoting competition. But our Member States are under a formal obligation to comply with competition principles. When it comes to the effective and consistent enforcement of the competition rules, the European Competition Commissioner cannot do it effectively alone!

The authors of the EC Treaty, back in 1957, were aware that State measures would constitute the single most important obstacle to the establishment of a functioning common market in Europe. That is why they set out the “four freedoms” – to combat obstacles to cross-border trade resulting from State legislation and regulation.

And they also made sure that the Treaty provides tools to tackle State measures that have a direct impact on competition between undertakings. As a result, there are a number of ways in which distortions of competition resulting from national legislation or from the actions of public authorities can be tackled under the EC Treaty. I would like to take a few minutes to review each in turn.

Article 10, in conjunction with Articles 81 and 82 of the EC Treaty

First, States are subject to obligations under Article 10 of the EC Treaty, combined with Articles 81 or 82. Article 10 obliges Member States to abstain from any measure that could jeopardise the attainment of the objectives of the Treaty, one of which

is to ensure that competition is not distorted. The European Court of Justice has concluded from this that Member States are prohibited from introducing State measures which may deprive Articles 81 and 82 of their useful effect.

These provisions can be invoked defensively by companies in the context of competition proceedings before national courts. They can of course be enforced by the European Commission. And in September 2003 the European Court of Justice greatly enhanced the powers and responsibility of the national competition authorities to apply these provisions too. The “*Consortio Industrie Fiammifieri*” anti-trust case concerned national legislation establishing a professional body for match manufacturers, and governing the production and sale of matches in Italy. This legislation included, or at least facilitated, an anti-competitive system of production quotas. The Court ruled that where anti-competitive conduct by undertakings is required or facilitated by national legislation, a national competition authority has the *duty* to disapply the national legislation on the grounds that it is contrary to Article 10 of the EC Treaty, read in conjunction with Article 81.

I welcome the fact that the Court has made so very clear that national competition authorities have a fundamental role – alongside national judges and the European Commission – in making sure that national legislation complies with competition principles.

Article 86 of the EC Treaty

A second, more specific, instrument to ensure that States comply with competition principles, is Article 86 of the EC Treaty. This sets out provisions concerning undertakings which are State controlled or which hold a State-granted monopoly or special rights. States may not take any measure – including legislative measures or regulatory acts such as the award of a licence – which would allow or encourage such undertakings to violate Article 81 or 82 of the EC Treaty. There is no prohibition of monopolies or special rights as such – except where the award of such a right will inevitably result in an abuse or expansion of dominant position by the undertaking concerned.

Article 86, paragraphs 1 and 2, are directly applicable provisions which can be applied by the national courts. Paragraph 3 of the article grants the Commission wide-ranging powers of enforcement, allowing us to adopt decisions or directives requiring Member States to bring their actions or legislation in line with competition principles. In the past we have used such directives to push through liberalisation in the telecommunications sector and to create rules on transparency of financial relations between Member States and public undertakings.

We have only rarely applied Article 86 in individual cases. One recent example is the *Deutsche Post* case. *Deutsche Post*'s actions were based on a provision of the German postal legislation which induced the undertaking – which enjoys exclusive rights to clear, sort, transport and deliver letters weighing less than 100 grams – to abuse its dominant position, contrary to Article 82. The investigation was carried

out in very close cooperation, via the European Competition Network, between the Commission and the Bundeskartellamt, which itself had received an antitrust complaint in parallel. It was agreed that the most effective and efficient way forward would be for the Commission to finalise its Article 86 procedure and for the Bundeskartellamt to then adopt a decision based on Article 82. The combined proceedings complemented each other in order to achieve a swift remedy.

Finally, it is worth recalling that Article 86 can also be used in conjunction with the European rules on state aid, as concerns services of general economic interest, to the extent that it does not obstruct the performance of these tasks. Contrary to what is sometimes said, the European competition rules do not hinder the proper functioning of these services. Nor do they affect the prerogative and responsibility of national, regional or local authorities to define, organise, finance and monitor public services.

The Commission's established policy is not to restrict the financing of companies in charge of public service obligations. But we do ensure that this financing is really necessary and does not lead to undue distortions of competition, notably through over-compensation. That is where the rules on transparency of financial relations between states and undertakings, to which I referred a moment ago, become important, because they allow us to identify the amounts of compensation paid.

The environment in which the Commission pursues this policy has recently changed, following the July 2003 judgment in the *Altmark* case. The Court ruled that unless four specific criteria are fulfilled, compensation for services of general economic interest constitutes state aid and needs to be notified. Failure to notify would result in the illegality of the aid paid.

The Commission therefore brought forward draft proposals clarify how the state aid rules apply to public service compensation. A draft decision seeks to reduce the notification burden as concerns small services of general economic interest, provided certain conditions are met. And a draft framework lays down which criteria the Commission will apply in assessing those state aids which still need to be notified.

After a period of consultation, we are now finalising the texts so that they can be adopted before the summer. They will bring legal certainty and predictability, as well as reducing the administrative burden, for tens of thousands of important public services across Europe.

EC secondary legislation

A third set of instruments designed to ensure that Member States comply with competition principles, can be found in recent EC internal market legislation, in the telecommunications sector and the energy sector.

In the telecommunications sector, the Electronic Communications Framework Directive imposes *ex ante* regulation only on undertakings which have significant

market power in those markets which are not subject to efficient competition. The national regulatory authority analyses the state of competition in these markets and subjects undertakings with significant market power to ex ante regulation. These decisions are subject to review by the Commission. The Commission has exercised this power four times so far, most recently vetoing a decision by the German telecommunications regulator concerning telephone call termination services provided by alternative network operators.

State aid rules

Fourthly, and finally, I turn to perhaps the most important of all the Treaty competition provisions which apply to European Member States, namely the rules on state subsidies.

I believe that state aid policy has a significant role to play not only for its role in preserving a fair level playing field in the single market, but also as a specific instrument to create a better framework for national support to research, innovation, entrepreneurship, high quality services of general economic interest, environmental protection, social and regional cohesion.

State aid is the new frontier of competition policy. After comprehensive reforms in the field of antitrust and mergers, I have made a review of state aid policy the top priority for my mandate. I want to see a state aid policy based on sound economics, contributing directly to promoting growth and jobs, and delivering faster, more streamlined procedures.

Tomorrow I expect the Commission to issue a State Aid Action Plan, on the basis of which I intend to consult all stakeholders on a series of proposals for the modernisation of state aid policy.

One area I would like to mention is the role of state aid in promoting innovation. Before the summer the Commission will bring forward a Communication on State aid for Innovation, again as a basis for consultation. We would then propose changes to the present rules towards the start of next year.

Conclusion

I have given you a general overview of the ways in which competition principles can be embedded in politics and State action – and the role competition authorities have to play in ensuring that this is the case. There is a lot of work ahead. And I think I have demonstrated why this is not a job which the European Commission – or indeed any competition authority – can do on its own. That is why opportunities to exchange experience and ideas – such as today’s event – are so important. I would like to thank the Bundeskartellamt for giving me the opportunity to speak to you on these issues today.

Neelie Kroes,

Mitglied der Europäischen Kommission

Ich danke für die Einladung, heute zu Ihnen zu sprechen. Mein besonderer Dank gilt unseren freundlichen Gastgebern, Dr. Böge und allen Kollegen vom Bundeskartellamt. Es ist mir ein großes Vergnügen, heute anlässlich der 12. Internationalen Kartellkonferenz anwesend zu sein. Die Rolle jeder einzelnen der hier anwesenden Wettbewerbsbehörden war nie von größerer Bedeutung als heute.

Wir alle kennen die Realitäten unseres globalisierten Umfeldes und die Chancen und Herausforderungen, die globale Märkte mit sich bringen. Wir alle sind uns der Notwendigkeit stetiger Aufmerksamkeit und Weiterentwicklung bewusst, um das Potential dieser Märkte freizusetzen und damit Wachstum und Arbeitsplätze weltweit zu schaffen.

Wettbewerb ist der natürliche Verbündete der Wettbewerbsfähigkeit und daher von zentraler Bedeutung für die Förderung wirtschaftlichen Wachstums. Wettbewerb stärkt Unternehmen und sichert ihr stabiles Wachstum durch Effizienzsteigerung und Innovation, wovon letztendlich die Endverbraucher profitieren.

Daher haben wir Europäer eine proaktive Wettbewerbspolitik ins Zentrum unserer erneuerten Lissabon – Agenda für Wachstum und Beschäftigung gestellt. Dazu gehört nicht nur die Durchsetzung von Wettbewerbsrecht gegenüber Unternehmen, sondern auch aktivere *competition advocacy* und eine strikte Anwendung von Wettbewerbsregeln in der Gesetzgebung und bei staatlichem Handeln.

Sowohl der Europäischen Kommission als auch den nationalen Wettbewerbsbehörden in Europa kommt dabei eine tragende Rolle zu. Ich denke, dass die Erfahrungen, die wir im Bereich der Wettbewerbsförderung derzeit sammeln, auch außerhalb Europas von Interesse sein könnten.

Competition advocacy

Erlauben Sie mir zu Beginn kurz zu erläutern, was ich unter proaktiver *competition advocacy* verstehe. Es ist in erster Linie ein Werkzeug zur Verbesserung der Gesetzgebung und zu ihrer stärkeren Sensibilisierung im Hinblick auf wettbewerbliche Belange.

Überprüfung von Gesetzgebungsvorhaben auf Auswirkungen auf den Wettbewerb

Ein wesentliches Instrument der *competition advocacy*, das wir in Europa zunehmend einsetzen, ist die Überprüfung der Gesetzgebung auf Auswirkungen auf den Wettbewerb (*competition screening*). Unser Ziel ist es, die Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern und sie so wettbewerbsfreundlich wie möglich

zu gestalten. Auf europäischer Ebene wird die Europäische Kommission routinemäßig Gesetzesentwürfe im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt überprüfen.

Rechtsvorschriften verschiedenster Art können eine Auswirkung auf den Wettbewerb haben. Dazu zählen Liberalisierungsmaßnahmen, industriepolitische Maßnahmen und den Binnenmarkt betreffende Gesetzgebung, sowie Verbraucherschutzregeln und gewerbliche Schutz- und Urheberrechte. Selbstverständlich dienen diese Maßnahmen eigenen berechtigten politischen Zielen, und selbstverständlich erfordert ein verantwortungsvoller politischer Entscheidungsprozess ein Abwägen der Vor- und Nachteile jeder politischen Option. Wir wollen nur sicherstellen, dass das Wettbewerbsprinzip bei dieser Abwägung neben anderen Gesichtspunkten, wie zum Beispiel industriellen, umweltpolitischen oder sozialen Aspekten, Beachtung findet. Die Kommission hat sich daher eindeutig dafür ausgesprochen, die Gesetzgebung auf EU-Ebene zu verbessern, indem sie ihre politischen Entscheidungen auf eine bessere, fundierte Analyse der Auswirkungen jeder politischen Option stützt.

Deshalb wird bei der von der Kommission vorgenommenen Folgenabschätzung gemeinschaftsrechtlicher Gesetzes- und Regulierungsvorschläge auch der Wettbewerbsgedanke berücksichtigt. Ziel ist es dabei, sicherzustellen, dass diejenigen politischen Optionen gewählt werden, die für die Struktur und die Gegebenheiten wettbewerbsfähiger Märkte so günstig wie möglich sind, während sie gleichzeitig die für den betroffenen Politikbereich wesentlichen politischen Ziele erreichen. Kurz gesagt sollte unser Ansatz zur europäischen Politikgestaltung dergestalt sein, dass Überraschungen, d. h. unerwartete oder unterschätzte Auswirkungen auf den Wettbewerb, vermieden werden.

Wir sind der Ansicht, dass damit die Qualität europäischer Gesetzgebung und Regulierung maßgeblich verbessert werden kann, und wir möchten nationale Gesetzgeber ermutigen, ähnliche branchenübergreifende Analysen in ihren Entscheidungsprozess zu integrieren.

Sektorspezifische Erhebungen

Parallel dazu werde ich in den kommenden Tagen der Kommission vorschlagen, die notwendigen Entscheidungen zu treffen, um umfassende Untersuchungen in zwei zentralen Sektoren, die für wirtschaftliches Wachstum und bessere Arbeitsplätze von großer Bedeutung sind, durchzuführen. Die notwendigen Befugnisse für derartige Untersuchungen wurden mit der Verordnung 1/2003 eingeführt, welche die Kommission ermächtigt, Untersuchungen in Wirtschaftsbereichen durchzuführen, in denen die Wettbewerbsintensität unter den Erwartungen bleibt.

Europa hat mit der Schaffung des Binnenmarktes bereits viel erreicht, aber es gibt nach wie vor Anzeichen, dass nicht alle Schranken beseitigt wurden. Diese hindern sowohl Unternehmen als auch Verbraucher daran, das Potential unseres einheitlichen Marktes voll auszuschöpfen. Wir werden daher die angesprochenen sek-

torspezifischen Untersuchungen nutzen, um wesentliche Wettbewerbshindernisse, einschließlich ordnungspolitischer Hemmnisse, zu identifizieren. Zunächst werden wir uns auf die Bereiche Finanzdienstleistungen und Energie, genauer Gas und Elektrizität, konzentrieren. Diese beiden Bereiche sind von entscheidender Bedeutung für die Effizienz vieler anderer Wirtschaftsaktivitäten.

Die Ergebnisse unserer Arbeit werden voraussichtlich ab 2006 zur Verfügung stehen. Wo wir eine Wettbewerbsbehinderung feststellen – sei es in Form einer Regulierung, staatlicher Beihilfe oder privater Handelsschranken – werden wir in enger Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen und Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden Lösungsvorschläge ausarbeiten.

Competition advocacy in der Praxis – die freien Berufe

Ich bin überzeugt, dass beide von mir beschriebenen Initiativen dabei helfen werden, ordnungspolitische und andere Wettbewerbshemmnisse zu identifizieren, und Wege zu finden, sie zu verhindern oder gegen sie vorzugehen.

Ein Sektor, in dem die Kommission bereits begonnen hat, Regulierung unter Berücksichtigung des Wettbewerbsgedankens zu beurteilen, sind die freien Berufe. Freiberufliche Dienstleistungen spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, dennoch sind sie EU-weit oft einem hohen Grad staatlicher und eigener Regulierung unterworfen. Diese betrifft zum einen den Zugang, d. h. wer gewisse Dienstleistungen anbieten darf, und zum anderen die Form, d. h. wie gewisse Dienstleistungen angeboten werden können.

Nach einer Datenerhebung und diversen Konsultationen veröffentlichte die Kommission im Februar 2004 einen Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen. In dem Bericht forderte die Kommission die Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten und die Berufsverbände auf, geltende Regeln dahingehend zu überprüfen, ob sie notwendig und verhältnismäßig im Hinblick auf das Allgemeinwohl und die ordnungsgemäße Ausübung des Berufs seien.

Diese Überprüfung ist noch nicht abgeschlossen und ich werde im Verlauf des Jahres über den weiteren Fortgang berichten. Zusätzlich ziehe ich in Betracht, weitere Maßnahmen zur Durchsetzung des Wettbewerbsgedanken zu ergreifen, und zwar im Rahmen der Kompetenz der Kommission, Wettbewerbsrecht auf Unternehmen anzuwenden.

Durchsetzung der Wettbewerbsgrundsätze

Ich habe bisher viel über die Rolle der Kommission bei der Wettbewerbsförderung gesagt. Aber auch unsere Mitgliedstaaten sind formell dazu verpflichtet, Wettbewerbsgrundsätze einzuhalten. Letzten Endes kann die Wettbewerbskommissarin

die effektive und konsequente Umsetzung der Wettbewerbsregeln nicht allein durchsetzen!

1957 waren die Verfasser des EG-Vertrages sich bewusst, dass staatliche Maßnahmen das größte Hindernis für die Errichtung eines funktionierenden gemeinsamen Marktes in Europa darstellten. Daher legten sie die „vier Grundfreiheiten“ fest, um von staatlicher Regulierung und Gesetzgebung ausgehende Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel zu bekämpfen.

Und sie sorgten auch dafür, dass der Vertrag ein Vorgehen gegen staatliche Maßnahmen, die sich unmittelbar auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen auswirken, ermöglicht. Entsprechend bietet der EG-Vertrag verschiedene Möglichkeiten, gegen Wettbewerbsverzerrungen infolge nationaler Gesetzgebung oder Handlungen staatlicher Behörden vorzugehen. Erlauben Sie mir, kurz auf jede dieser Möglichkeiten einzugehen.

Artikel 10 in Verbindung mit Artikel 81 und Artikel 82 EG-Vertrag

Zum einen unterliegen Staaten den Verpflichtungen nach Artikel 10 EG-Vertrag, in Verbindung mit Artikel 81 oder Artikel 82 EG-Vertrag. Artikel 10 verpflichtet die Mitgliedstaaten, von jeder Maßnahme abzusehen, die das Erreichen der Vertragsziele gefährden könnte; eines dieser Ziele ist es, den Wettbewerb vor Verzerrungen zu schützen. Der Europäische Gerichtshof hat hieraus geschlossen, dass es den Mitgliedstaaten verboten ist, staatliche Maßnahmen zu ergreifen, die Artikel 81 und Artikel 82 ihrer praktischen Wirksamkeit berauben würden.

Auf diese Bestimmungen können sich Unternehmen bei Wettbewerbsverfahren vor nationalen Gerichten berufen. Selbstverständlich kann die Europäische Kommission ihre Anwendung durchsetzen. Außerdem stärkte der Europäische Gerichtshof im September 2003 die Kompetenz und Verantwortung der nationalen Wettbewerbsbehörden, diese Bestimmungen ebenfalls anzuwenden. Das „Consortio Industrie Fiammifieri“ Kartellverfahren betraf nationale Gesetzgebung, die einen Berufsverband für Streichholzhersteller einführte und die Produktion und den Verkauf von Streichhölzern in Italien regulierte. Diese Gesetzgebung sah ein wettbewerbsfeindliches Quotensystem bei der Produktion vor, oder zumindest vereinfachte sie ein solches System. Der Gerichtshof entschied, dass in den Fällen, wo wettbewerbsfeindliches Verhalten von Unternehmen durch nationale Gesetze vorgeschrieben oder erleichtert wird, die nationale Wettbewerbsbehörde *verpflichtet* ist, dieses nationale Gesetz unangewendet zu lassen, und zwar mit der Begründung, dass es gegen Artikel 10 in Verbindung mit Artikel 81 EG-Vertrag verstößt.

Ich begrüße die Tatsache, dass der Gerichtshof eindeutig klargestellt hat, dass den nationalen Wettbewerbsbehörden neben den nationalen Richtern und der Europäischen Kommission eine fundamentale Rolle dabei zukommt sicherzustellen, dass nationale Gesetzgebung im Einklang mit den Wettbewerbsgrundsätzen steht.

Artikel 86 EG-Vertrag

Ein weiteres, gezielteres Mittel zur Sicherstellung staatlicher Einhaltung von Wettbewerbsgrundsätzen bietet Artikel 86 EG-Vertrag. Artikel 86 betrifft Unternehmen, die staatlich kontrolliert sind oder ein vom Staat gewährtes Monopol innehaben bzw. Sonderrechte genießen. Danach dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen, einschließlich Gesetzgebungs- oder behördlicher Maßnahmen wie der Vergabe von Lizenzen, die es solchen Unternehmen ermöglichen oder sie dazu ermutigen würden, Artikel 81 oder Artikel 82 EG-Vertrag zu verletzen. Es besteht kein generelles Verbot von Monopolen oder Sonderrechten an sich, es sei denn das Gewähren eines solchen Rechtes resultiert unweigerlich in einem Missbrauch oder einem Ausbau der marktbeherrschenden Stellung durch das betreffende Unternehmen.

Artikel 86, Absatz 1 und 2 sind unmittelbar anwendbare Bestimmungen und können von den nationalen Gerichten direkt angewandt werden. Artikel 86 Absatz 3 gewährt der Kommission eine weitreichende Durchsetzungsbefugnis, die uns ermächtigt, Entscheidungen oder Richtlinien zu verabschieden, in denen die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert werden, ihre Handlungen oder Gesetze mit den Grundsätzen des Wettbewerbs in Einklang zu bringen. Derartige Richtlinien wurden in der Vergangenheit beispielsweise ausgegeben, um die Öffnung des Telekommunikationssektors durchzusetzen, oder um Regeln zur Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und öffentlichen Unternehmen aufzustellen.

Artikel 86 wurde von uns bisher nur selten auf Einzelfälle angewandt. Ein Beispiel jüngeren Datums ist der Fall Deutsche Post. Die Deutsche Post, die über das ausschließliche Recht verfügt, Briefe mit einem Gewicht von unter 100 Gramm zu sammeln, zu sortieren, zu befördern und auszuliefern, stützte ihr Vorgehen auf eine Bestimmung des deutschen Postgesetzes, auf deren Grundlage das Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung entgegen Artikel 82 EG-Vertrag missbrauchte. Die Untersuchung wurde in enger Kooperation zwischen der Kommission und dem Bundeskartellamt durchgeführt, die über das European Competition Network koordiniert wurde. Das Bundeskartellamt hatte ebenfalls eine Beschwerde in dem Fall erhalten. Man einigte sich darauf, dass für ein möglichst effektives Vorgehen die Kommission ihr Verfahren zu Artikel 86 abschließen, und das Bundeskartellamt im Anschluss eine Entscheidung auf der Grundlage von Artikel 82 treffen würde. Dabei ergänzten sich die beiden Verfahren, um zu einer schnellen Lösung des Falles zu gelangen.

Schließlich sollte noch erwähnt werden, dass Artikel 86 auch in Verbindung mit den europäischen Vorschriften zur staatlichen Beihilfe für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angewandt werden kann, soweit dadurch die Erfüllung dieser Dienste nicht behindert wird. Anders als manchmal behauptet, behindern die europäischen Wettbewerbsregeln das reibungslose Funktionieren dieser Dienstleistungen nicht. Auch haben sie keine Auswirkung auf das Vorrecht und die Verantwortung nationaler, regionaler und örtlicher Behörden, öffentliche

Dienste zu definieren und ihre Bereitstellung zu organisieren, zu finanzieren und zu überwachen.

Es ist bestehende Politik der Kommission, die Finanzierung von Unternehmen, die mit der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen betraut sind, nicht einzuschränken. Wir stellen jedoch sicher, dass diese Finanzierung tatsächlich notwendig ist, und es dadurch nicht zu einer unnötigen Verzerrung des Wettbewerbs, insbesondere durch Überkompensation, kommt. Hier kommen die eben angesprochenen Vorschriften über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen Staaten und öffentlichen Unternehmen zum Tragen, denn sie ermöglichen es uns, die Höhe der gezahlten Ausgleichszahlungen zu bestimmen.

Der Hintergrund, vor dem die Kommission diese Politik verfolgt, hat sich nach dem Urteil im Fall Altmark vom Juli 2003 verändert. Das Gericht entschied, dass Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als staatliche Beihilfe anzusehen sind und angemeldet werden müssen, es sei denn vier spezielle Kriterien sind erfüllt. Wird die Anmeldung unterlassen, ist die Beihilfe als illegal anzusehen.

Die Kommission hat daher einen Entwurf vorgelegt, um klarzustellen wie die Vorschriften zur staatlichen Beihilfe auf Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen anzuwenden sind. Ein Beschlussentwurf sieht vor, die Anmeldeverpflichtung im Hinblick auf kleinere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einzuschränken, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Des weiteren setzt der Entwurf einer Rahmenregelung fest, welche Kriterien die Kommission bei der Einschätzung, welche Beihilfen nach wie vor angemeldet werden müssen, zugrundelegen soll.

Nach vorhergehenden Beratungen wird jetzt die endgültige Fassung der Texte ausgearbeitet, so dass sie noch vor dem Sommer verabschiedet werden können. Sie werden Rechtssicherheit und Vorhersagbarkeit bringen, und den Verwaltungsaufwand für zigtausend wichtige öffentliche Dienste in ganz Europa verringern.

EG Sekundärrecht

Weitere Instrumentarien um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Wettbewerbsgrundsätze einhalten, bieten die neuen, den EG Binnenmarkt betreffenden Gesetze für den Telekommunikationssektor und den Energiesektor.

Im Telekommunikationssektor wird nach der Rahmenrichtlinie über elektronische Kommunikation eine Vorabregulierung nur denjenigen Unternehmen auferlegt, die in den Märkten, in denen kein wirksamer Wettbewerb besteht, über erhebliche Marktmacht verfügen. Die nationale Regulierungsbehörde analysiert die Wettbewerbssituation auf diesen Märkten und unterwirft Unternehmen mit erheblicher Marktmacht einer Vorabregulierung. Entscheidungen diesbezüglich werden von der Kommission überprüft. Die Kommission hat diese Kompetenz bisher vier Mal

wahrgenommen, im jüngsten Fall widersprach sie einer Entscheidung der deutschen Regulierungsbehörde für Telekommunikation bezüglich des Angebotes von Anrufzustellungsleistungen durch alternative Netzbetreiber.

Vorschriften zur staatlichen Beihilfe

Viertens, und das ist mein letzter Punkt, möchte ich auf die Vorschriften des Vertrags eingehen, die möglicherweise die wichtigsten Wettbewerbsbestimmungen mit Relevanz für die Mitgliedsstaaten enthalten. Ich spreche von den Beihilfevorschriften.

Die staatliche Beihilfe spielt meiner Meinung nach eine wesentliche Rolle, nicht nur bei der Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt, sondern auch als Mittel zur Schaffung besserer Rahmenverhältnisse für einzelstaatliche Förderung von Forschung, Innovation, Unternehmertum, qualitativ hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Umweltschutz und sozialem und regionalem Zusammenhalt.

Staatliche Beihilfe ist die neue Herausforderung, vor der die Wettbewerbspolitik steht. Nach umfassenden Reformen im Bereich Kartelle und Fusionen habe ich die Überprüfung der Beihilfepolitik zu einer Top-Priorität meiner Amtszeit gemacht. Mein Ziel ist eine Beihilfepolitik, die sich auf wirtschaftliche Fakten stützt, unmittelbar zur Wachstumsförderung und der Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt, und schnellere, effizientere Verfahren mit sich bringt.

Die Kommission wird voraussichtlich morgen einen Aktionsplan zum Thema staatliche Beihilfe herausgeben. Ausgehend von diesem Aktionsplan werde ich mich mit allen Interessenvertretern über eine Reihe von Vorschlägen für die Modernisierung des Beihilferechts beraten.

Ein Bereich, den ich in diesem Zusammenhang nennen möchte, ist die Rolle staatlicher Beihilfen bei der Förderung von Innovation. Die Kommission wird noch vor dem Sommer eine Mitteilung zu staatlichen Innovationsbeihilfen vorlegen, die ebenfalls als Grundlage für Beratungen dienen soll. Wir werden voraussichtlich Anfang des kommenden Jahres Änderungsvorschläge zu den bestehenden Vorschriften einbringen.

Schlusswort

Ich habe Ihnen einen allgemeinen Überblick darüber gegeben, in welcher Form Wettbewerbsgrundsätze in Politik und staatliches Handeln eingebettet werden können – und über die Rolle, die den Wettbewerbsbehörden dabei zukommt, sicherzustellen, dass dies auch geschieht. Es bleibt noch viel zu tun. Und ich denke, ich habe deutlich gemacht, warum dies eine Aufgabe ist, die weder die Europäische Kommission, noch einzelne Wettbewerbsbehörden allein bewältigen

können. Deshalb sind Gelegenheiten für einen Erfahrungs- und Ideenaustausch, wie sie diese Veranstaltung bietet, so wichtig.

Ich danke dem Bundeskartellamt für die Gelegenheit, heute zu Ihnen über diese Themen sprechen zu können.

Kurt Beck

Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

1. Einleitung

Ich freue mich, Ihnen heute meine Anmerkungen zum Thema Medien und Wettbewerbsrecht machen zu dürfen. Als Vorsitzender der Rundfunkkommission obliegt es mir, die Medienpolitik der Länder zu koordinieren.

Dabei möchte ich bereits einleitend deutlich machen, dass es mir darum geht, das Thema Medien von zwei Seiten zu beleuchten. Die eine Seite ist die unbestrittene wirtschaftliche Dimension der Medien. Die Medien sind ein Wirtschaftsgut. Der Wandel der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft hat die Bedeutung der Medien erhöht. Rheinland-Pfalz und auch andere Länder der Bundesrepublik Deutschland setzen ganz bewusst auf die Medien als Wirtschaftsfaktor. Die Förderung des Medienstandortes ist ein wichtiges Element der Wirtschaftspolitik und damit auch der Beschäftigungspolitik. Dabei zeigt sich, dass nicht nur die großen klassischen Medienunternehmen wie Rundfunkveranstalter oder Presseunternehmen, aber auch Kabelgesellschaften und Internetanbieter, ein wirtschaftliches Potenzial aufweisen. Vielmehr gibt es eine Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen, die sehr innovativ sind und mit neuen Ideen Arbeitsplätze schaffen. Umso wichtiger ist es, dass im Wirtschaftsrecht ein fairer Wettbewerb herrscht. Dies zu sichern ist die Aufgabe des Wettbewerbsrechts.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Medien ist jedoch nur die eine Seite. Ebenso wichtig ist die kulturelle Dimension. Die Medien sind für die demokratische Verfassung eines Staates von zentraler Bedeutung. Unsere Gesellschaft baut auf den informierten und mündigen Bürger. Die Sicherung der Meinungsvielfalt ist deshalb ein zentrales Element jeder Medienpolitik. Eine vielfältige Medienlandschaft ist aber nicht nur als Informationsquelle wichtig. Die Medien in ihrer Vielfalt sind Teil unserer kulturellen Wurzeln. Auch wenn Europa wirtschaftlich und politisch zusammenrückt, finden die Bürger eines vereinten Europas ihre Identität in ihrem eigenen kulturellen Umfeld. Diese unterschiedlichen Lebensweisen und Kulturen sind gerade die Stärken des alten Europas. Nur wenn es uns gelingt, diese kulturelle Vielfalt zu bewahren, werden sich die Bürger in unserer globalisierten Gesellschaft noch wohlfühlen.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich für mich: Wettbewerb und kulturelle Vielfalt sind gleichermaßen wichtig. Beide Bereiche bedürfen eines regulatorischen Rahmens. Wettbewerbsregelungen sind ebenso notwendig wie Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Beide Bereiche stehen zueinander in einem Spannungsverhältnis. Es gilt deshalb die richtige Balance zu finden zwischen der Rolle der Medien als Wettbewerbsgut und derjenigen als Kulturgut. Gegenseitige Rücksichtnahme bei der Anwendung und Auslegung der jeweiligen Regeln sind erforderlich. Bei allem Bekenntnis zur Liberalisierung und zum Wettbewerb ist es wichtig, die

Sicherung der Vielfalt der Anbieter und Meinungen bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln nicht aus den Augen zu verlieren.

Ich möchte deshalb die unterschiedlichen Ansätze nachfolgend auf der internationalen, europäischen und nationalen Ebene aufzeigen:

2. Internationale Ebene

Auf internationaler Ebene dominiert das Wirtschaftsrecht. Im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO wird auf das Ziel einer weiteren Liberalisierung des Welthandels hingearbeitet. Der Abbau von Handelshemmnissen und die immer weitere Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips sind hier die Hebel. Dieser Prozess hat auch die Medien erfasst. Neben das Welthandelsabkommen GATT ist das Abkommen für Dienstleistungen GATS getreten. Damit ist der Weg zur Einbeziehung der Medien in die Welthandelsabkommen und in die Liberalisierungsbemühungen eingeschlagen. In der Uruguayrunde des GATS wurde deshalb heftig um die Einbeziehung der Medien gerungen. Die Forderung nach einer kulturellen Ausnahmeklausel im GATS wurde erhoben. Diese Forderung, insbesondere von Seiten Frankreichs, hat sich nicht durchsetzen lassen. Die Angst vor protektionistischen Maßnahmen unter dem Vorwand der kulturellen Sicherung war zu groß. Allerdings hat die Europäische Union in GATS keinerlei Zugeständnisse für Liberalisierungsverpflichtungen der Medien gemacht.

Dies ist nach wie vor auch unsere Position in den anstehenden Verhandlungen nach den Konferenzen in Marrakesch und Doha. In dieser Position werden wir auch hart bleiben müssen. Wir können die Medien nicht vorbehaltlos dem GATS unterstellen.

Ich möchte dies an einigen Beispielen erläutern. Käme es zu einer Aufhebung der Befreiungen vom Grundsatz der Meistbegünstigung bei den Medien, müssten Förderprogramme so ausgedehnt werden, dass jedes Unternehmen aus einem Drittland ebenfalls in den Genuss einer Förderung käme. Dies würde das Ziel der Förderung, etwa der Stärkung europäischer Produktionen ad absurdum führen. Damit wäre uns ein Instrument aus der Hand geschlagen, unsere Kultur zu bewahren. Ich habe nichts gegen amerikanische Filme. Ich möchte aber auch noch einen deutschen oder europäischen Film sehen können. Gleiches gilt im Übrigen auch für nationale Förderquoten, wie etwa die gerade in Deutschland diskutierte Musikquote im Hörfunk. Selbst die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems über Gebühren könnte in Gefahr geraten. Auch das Transparenzgebot, d. h. die Anzeige von Regelungen bei der WTO, ist problematisch. Der Gesetzgebungsprozess würde weiter verlangsamt. Einzelstaatliche Medienkonzentrationsregelungen etwa könnten wegen ihrer Auswirkungen auch als Marktzutrittsschranke gewertet und damit als GATS-widrig eingestuft werden.

Diese europäische Position in den GATS-Verhandlungen gerät jedoch zunehmend unter Druck. Die Medien werden immer mehr zu einem wichtigen Handelsfaktor. Neue Märkte sollen erschlossen werden. In den Nachbarbereichen, zu denen ich

etwa das Urheberrecht mit dem TRIPS-Abkommen oder das Telekommunikationsrecht zähle, wird die Liberalisierung weiter vorangetrieben. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf die Medien bleiben.

Deshalb setzen Bund und Länder auf ein anderes Instrument, das gleichberechtigt neben die WTO-Regeln treten soll. Dies folgt der Erkenntnis, dass eine allein wirtschaftliche Regelung im internationalen Recht zu kurz greift. Erforderlich ist daher ein kulturelles Instrument zu schaffen, das ein Gegengewicht zu der wirtschaftlichen Sichtweise darstellt. In diesem Sinne unterstützen und befördern wir die Arbeit der UNESCO an einer Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt. Sie soll sicherstellen, dass die einzelnen Staaten die Definitionshoheit und Gestaltungsmacht über ihre Kulturpolitik behalten. Allerdings ist noch offen, wie das Verhältnis der beiden Regelwerke zueinander aussehen wird. Sicherlich wird die kulturelle Ausnahmeklausel im GATS nicht über den Weg einer Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt eingeführt werden können. Allerdings besteht mit der Konvention die Chance, auf der globalen Ebene die Überzeugung derjenigen Staaten zu verankern, die Medien nicht allein als Handelsgut auffassen. Diese Sichtweise hat dann auch die WTO zu respektieren. Die Konvention ist damit das notwendige Gegengewicht zum GATS. Sie sichert, dass die Bedeutung der Medien als Kultur- und Meinungsbildungsbeitrag berücksichtigt wird. Deshalb treten wir in Deutschland nicht nur für eine weitere Liberalisierung des Welthandels ein, sondern gleichzeitig auch für die Entwicklung dieses internationalen Instruments zur Sicherung der kulturellen Vielfalt. Beide Instrumente ergänzen sich. Beide Instrumente müssen bei ihrer Anwendung aufeinander Rücksicht nehmen.

3. Die europäische Ebene

Vom supranationalen Bereich des GATT und GATS sowie einer UNESCO-Konvention möchte ich nunmehr auf die europäische Ebene kommen. Hier gibt es klassisch zwei Institutionen, die sich mit den Fragen der Medien befassen. Dies ist zum einen natürlich die Europäische Union, die sich von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Gemeinschaft entwickelt. Ich hoffe, dass dieser Prozess auch weiter voranschreiten wird. Das Nein Frankreichs zur europäischen Verfassung ist hier ein herber Rückschlag. Aber zum Weg einer Europäischen Union als politische Gemeinschaft gibt es keine vernünftige Alternative.

Neben der Europäischen Union sollte jedoch der Europarat nicht vergessen werden. Er besitzt zwar nicht die Kompetenz oder die Instrumente für eine Wettbewerbsaufsicht wie die EU-Kommission. Dennoch ist es gerade die politische Diskussion im Europarat, die die kulturellen Aspekte bei der Behandlung der audiovisuellen Medien in den Vordergrund rückt. Für mich ist deshalb der Europarat eine wichtige Institution.

a) Aktivitäten der europäischen Gemeinschaft

Das Prinzip der Europäischen Union ist schlicht, aber erfolgreich. Die Integration Europas soll durch wirtschaftliche Liberalisierung und gegenseitige Öffnung der

Märkte vorangetrieben werden. Damit lag zunächst der Schwerpunkt auf dem freien Warenverkehr. Immer mehr geraten aber auch die Dienstleistungen in das europäische Blickfeld. Ich möchte hier nur auf die Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie hinweisen. Deutschland – und nach anfänglicher Zurückhaltung auch die deutschen Länder – haben die Kompetenz der EU zur Regelung der wirtschaftlichen Dimension der Medien anerkannt. So wird etwa die Kompetenz der EU für eine Fernsehrichtlinie nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen. Allerdings darf dies nicht dafür genutzt werden, über Regelungen zu Dienstleistungen letztlich die Medienordnung der Mitgliedsstaaten zu bestimmen. Deshalb ist die deutsche Position zur Dienstleistungsrichtlinie in Bezug auf Medien klar: Hier ist eine Ausnahme für den gesamten audiovisuellen Bereich zu verankern. Auch wir sind für freie Medien, für Rundfunk ohne Grenzen in Europa. Aber diese Freiheit ist nur dann ein Gewinn, wenn das Angebot vielfältig ist. Diese Vielfalt wird eben durch die unterschiedlichen Medienordnungen in den einzelnen Staaten Europas gesichert. Diese Vielfalt gilt es zu erhalten. Nicht zuletzt auch unser Widerstand hat dazu geführt, dass nunmehr der Entwurf grundlegend überarbeitet wird. Ich hoffe, in dem von mir beschriebenen Sinne.

Von herausragender Bedeutung ist jedoch das europäische Wettbewerbsrecht. Die umfassende Anwendung der Regeln zum Kartellrecht, zur Fusionskontrolle und zum Beihilferecht haben im vergangenen Jahrzehnt den audiovisuellen Markt in entscheidender Weise beeinflusst.

Die Fälle kennen Sie sicher besser als ich. Ich will im Bereich der Fusionskontrolle nur den Fall AOL/Time Warner und den Fall Sony/BMG nennen. Im Bereich des Kartellrechts ist auf die Untersuchung der EU-Kommission zum zentralen Einkauf von Sportrechten der EBU sowie auf die Frage der Zulässigkeit der Zentralvermarktung der Übertragungsrechte an der deutschen Bundesliga hinzuweisen. Auch die Einflusnahme der EU-Kommission auf die führenden Hollywoodstudios ist hier zu nennen. Diese mussten ihre Vertragspraxis abändern, wonach der beste Preis, der mit einem Konkurrenten erzielt wird, auch für sie gilt.

Ein weiterer wichtiger Einfluss des Wirtschaftsrechts auf das Medienrecht ist das Beihilferecht. Es steht seit einigen Jahren im Focus der Mitgliedsstaaten. Die EU-Kommission stellt nämlich über das Beihilferecht die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa auf den Prüfstand. Deutschland widerspricht dem schon im Grundsatz. Die deutschen Rundfunkgebühren sind keine Beihilfen im Sinne des EG-Vertrages. Man kann sie nicht mit einer Subvention gleichsetzen. Dies haben wir als Antwort der Bundesrepublik auf das aktuelle Auskunftersuchen der Generaldirektion Wettbewerb zur Finanzierung von ARD und ZDF nochmals deutlich hervorgehoben. Die Aussage gilt für alle Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mit denen er seinen Auftrag erfüllt. Klassische Rundfunk (d. h. Hörfunk- und Fernsehprogramme) sind dabei ebenso eingeschlossen wie neue Angebote. Zu den neuen Angeboten zähle ich etwa die digitalen Kanäle, aber auch die Online-Angebote. Dabei kann es auch nicht auf die technische Verbreitungsart ankommen. Welche Aufgaben der öffentlich-rechtliche Rundfunk in unserer Gesellschaft zu erfüllen hat, bestimmt der Mitgliedsstaat. In unserer sich wandelnden Gesellschaft gehört dazu neben dem klassischen Rundfunk auch das

Angebot im Internet. Wie im Rundfunk auch, bedarf es dort jedoch eines spezifischen öffentlich-rechtlichen Profils. Hierzu wird der Rechtsrahmen mit den Rundfunkstaatsverträgen der Länder Vorgaben machen. Im Einzelnen setzen wir jedoch auf ein Prinzip, bei dem die rechtlichen Regelungen nur das Dach bilden. Diese Regelungen werden weiter ausgeformt durch Selbstverpflichtungen der Anstalten, mit denen sie ihre Aufgabe näher präzisieren. Damit wird die Autonomie der Anstalten, ihr Programm selbst zu gestalten, gewahrt. Ich bin zuversichtlich, dass wir mit der Kommission zu einer einvernehmlichen Lösung in diesen Fragen kommen. Denn auch wir bestreiten nicht, dass der Auftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk präzise gefasst werden muss. Wir bestreiten ferner nicht, dass kommerzielle Aktivitäten der Anstalten nicht zu einer Marktverzerrung führen dürfen. Transparenz ist dabei auch für uns oberstes Gebot. Dies ist schon unser ureigenstes Interesse als Mitgliedsstaat, mit unseren Rundfunkgebührenmitteln sparsam umzugehen.

Gerade das Beispiel öffentlich-rechtlicher Rundfunk zeigt jedoch, dass die Wirtschaftsregelungen des Gemeinschaftsrechts allein der Bedeutung der Medien nicht gerecht werden. Neben den herkömmlichen Dienstleistungen gibt es auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die einer besonderen Ausgestaltung bedürfen. Zur Daseinsvorsorge haben die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Konzepte entwickelt. Dafür gibt es historische und kulturelle Gründe. Der eine Weg ist nicht besser als der andere. Wichtig ist aber, dass diese grundlegenden Bedürfnisse abgesichert werden. Sie sind das notwendige Gegengewicht zum freien Wettbewerb und den dadurch erzeugten Defiziten. Diese unterschiedlichen Lösungsansätze hat auch die Kommission bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Der EG-Vertrag erkennt dies mit den Bestimmungen über die Daseinsvorsorge ausdrücklich an. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist weiter auf das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag hinzuweisen, das die Definitions- und Finanzierungsautonomie der Mitgliedsstaaten hervorhebt. Dieses Protokoll ist entwicklungs offen auszulegen. Es erfasst nicht nur den klassischen Rundfunk, sondern auch neue digitale Kanäle und die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote. Eine entsprechende Auslegung haben wir durch Rat und Kommission sicherzustellen.

Auch in der Fusionskontrollvereinbarung ist ausdrücklich anerkannt, dass die Mitgliedsstaaten Pluralismussicherung als berechtigtes Interesse neben der Fusionskontrolle aufrechterhalten können. Damit zeigt sich auch auf dieser Ebene, dass neben den wirtschaftlichen Regelungen noch Regelungen zur Sicherung der kulturellen Vielfalt treten müssen.

Betrachtet man das europäische Medienrecht so fällt aber auf, dass ein Element fehlt. Es fehlt ein Instrument zur Vielfaltsicherung. Auf supranationaler Ebene ist dies die angestrebte UNESCO-Konvention zur Sicherung der kulturellen Vielfalt. Auf Ebene des europäischen Rechts wäre dies ein europäisches Medienkonzentrationsrecht. Entsprechende Überlegungen gab es in den 90-er Jahren. Sie sind daran gescheitert, dass ein falscher Ansatz gewählt wurde. Die Kommission hatte es sich damals zum Ziel gesetzt, das Medienkonzentrationsrecht der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. In den Mitgliedsstaaten sind aber unterschiedliche Strategien zur Ver-

meidung von Medienkonzentration und zur Sicherung von Meinungsvielfalt entwickelt worden. Grund hierfür sind unterschiedliche Gegebenheiten in den Mitgliedsstaaten, aber auch unterschiedliche Konzepte. Dies kann man nicht mit einer Richtlinie nivellieren. Daran wird auch eine zukünftige Harmonisierung des Medienkonzentrationsrechts auf europäischer Ebene scheitern. Deswegen sind wir auch gegen ein solches Vorhaben. Ein lohnenswerter Ansatz wäre jedoch die transnationale Konzentration. Dieser Bereich ist durch Regelungen eines Mitgliedsstaates nur schwer zu erfassen. Allerdings sind die Zusammenhänge ungleich komplexer als auf nationaler Ebene. Es würde sich gleichwohl lohnen, hierüber weiter nachzudenken.

b) Aktivitäten des Europarates

Neben der Europäischen Union sollten auch die Aktivitäten des Europarates nicht vergessen werden. Der Europarat ist für uns ein wichtiges Instrument. Zum einen ist er kulturell geprägt. Die grundlegenden Wertentscheidungen sind in den Konventionen des Europarates enthalten. Ich nenne hier nur die Menschenrechtskonvention. Zum anderen ist auch der Kreis der Mitgliedsstaaten des Europarates größer. Er reicht weit über die jetzt vergrößerte Europäische Union hinaus. Darin liegt seine Stärke, aber auch die Schwierigkeit, zu Übereinkommen zu gelangen. Ich könnte mir aber durchaus eine stärkere Rolle des Europarates im Bereich der Medien vorstellen. Dies betrifft zum einen das Thema Kontrolle grenzüberschreitender Konzentration von Medienunternehmen. Die Arbeiten hierzu sind in einem Expertenausschuss angelaufen. Sie sollten fortgesetzt werden.

Ein weiteres wichtiges Betätigungsfeld des Europarates liegt zum anderen aus meiner Sicht in der Europaratskonvention über das grenzüberschreitende Fernsehen. Dieses Instrument des Europarates ist durch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der EG-Fernsehrichtlinie etwas in den Hintergrund gerückt. Es wird seine Bedeutung dann weiter verlieren, wenn es nicht inhaltlich neu ausgerichtet wird. Ein bloßes Nachjustieren der Europaratskonvention aufgrund der Veränderungen in der EG-Fernsehrichtlinie wäre deshalb der falsche Weg. Die Europaratskonvention sollte vielmehr zu einer Inhaltekonvention fortentwickelt werden. Diese sollte sich besinnen auf einige Grundprinzipien der Medien. Nicht detaillierte Regelungen zur Werbung sollten ihr Inhalt sein. Ich könnte mir gut vorstellen, dass diese Konvention Grundprinzipien des Jugendschutzes, des Schutzes der Menschenwürde, des Rechts auf Information, des Rechts auf Kurzberichterstattung und der Übertragung von Großereignissen, der Gegendarstellung und des Rechts der Werbung enthält. Die Konvention sollte ein europäischer Wertekanon sein. Auf ihn könnte dann die EG-Fernsehrichtlinie mit ihren technischen Regelungen aufsetzen. Damit käme es zu einem Miteinander und nicht Nebeneinander der Regelwerke. Ich hoffe, dass hierzu die politische Diskussion im Europarat einsetzen wird.

4. Die nationale Ebene

Auf der nationalen Ebene haben wir in Deutschland ebenfalls einen Dualismus der Regelungen zur Sicherung des Wettbewerbs und zur Sicherung der Meinungsviel-

falt. Die Entscheidungen des Bundeskartellamtes haben auch hier große Bedeutung. Ich darf aus der jüngsten Zeit nur an die Entscheidungen zu den Fusionsbestrebungen im Bereich der Kabelnetze erinnern.

Meinungsvielfalt muss jedoch auch darüber hinaus gesichert werden. Ein wesentliches Element der Sicherung ist zunächst ein starkes öffentlich-rechtliches Rundfunksystem. Insbesondere aufgrund der deutschen Geschichte ist ein staatsferner öffentlich-rechtlicher Rundfunk entstanden. Die Rundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio sind Garanten für eine unabhängige Meinungsbildung der Bevölkerung und damit eine funktionierende Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht versteht sich als Hüter dieser Medien. Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch betont, dass Vorkehrungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt für den privaten Rundfunk notwendig sind. Deshalb haben wir in Deutschland als Teil des Lizenzierungsverfahrens ein besonderes Modell entwickelt, das die medienspezifische Konzentrationskontrolle durchführt. Alle Änderungen von Beteiligungsverhältnissen von Fernsehsendern müssen von den Landesmedienanstalten genehmigt werden. Hierzu bedienen sie sich der Kommission der Ermittlung zur Konzentration im Medienbereich (KEK). Diese prüft in umfassender Weise, auch unter Berücksichtigung der Aktivitäten in medienrelevanten verwandten Märkten, ob eine gerade noch akzeptable Schwelle von Meinungsmacht erreicht ist. Maßstab sind die Zuschaueranteile. Die Grenze liegt bei 25 bzw. 30%. Dies hat einen tieferen Sinn. Auf dem Gesamtfernsehmarkt hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit ARD und ZDF einen Anteil von ca. 40%. Die Grenze von 30% bei privaten Veranstaltern führt dazu, dass in Deutschland zumindest zwei unabhängige private Unternehmensgruppen vorhanden sein müssen. Wie Sie wissen, entspricht dies auch weitgehend den tatsächlichen Verhältnissen mit der RTL-Gruppe und der Pro7/SAT1-Gruppe. Diese Gruppen sind nicht aufgrund des Wettbewerbsrechts entstanden, sondern Ergebnis der konzentrationsrechtlichen medienspezifischen Vorgaben. Damit haben sich medienspezifische Konzentrationsbestimmungen im Grundsatz bewährt.

Ein weiteres wichtiges Element sind die Bestimmungen des diskriminierungsfreien Zugangs. Auch hier hat es sich als notwendig erwiesen, neben die rein telekommunikationsrechtlichen Bestimmungen ergänzend die medienspezifischen Regelungen zu setzen.

Als letztes Beispiel möchte ich nur noch auf die bei uns derzeit heftig diskutierte Änderung der Pressefusionskontrolle hinweisen. Auch hier hat sich gezeigt, dass der wirtschaftliche Druck auf die Bildung größerer Einheiten zunimmt. Ob die vorgeschlagene Regelung dabei jedoch nicht über das Ziel hinausschießt, bedarf noch der vertieften Erörterung. Denn bei allem wirtschaftlichen Druck darf das übergeordnete Ziel eines freien, vor allem aber auch vielfältigen Medienmarktes nicht vergessen werden. Nur dann ist es möglich, dass die Bürger den Zugriff auf verschiedene Meinungen und Informationen haben.

5. Ergebnis

Dieser Überblick sollte eines deutlich machen: Aus meiner Sicht ist auf allen Ebenen ein duales Regelungsregime notwendig. Die Wettbewerbsregeln erfordern ein Gegengewicht durch medienspezifische Regeln. Neben die WTO und das GATS muss im supranationalen Bereich eine Konvention zur Sicherung der kulturellen Vielfalt treten. Auf europäischer Ebene darf das Wettbewerbsrecht nicht dominieren. Es muss die spezifischen Ausformungen für Unternehmen der Daseinsvorsorge und insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beachten. Das Amsterdamer Protokoll zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist entwicklungssoffen zu verstehen. Es umfasst nicht nur den traditionellen Rundfunk, sondern auch neue Bereiche wie online und digitale Kanäle. Auf der nationalen Ebene ist neben dem klassischen Kartellrecht und dem Telekommunikationsrecht ein medienspezifisches Konzentrationsrecht zur Sicherung der Meinungsvielfalt notwendig. Diese beiden Ansätze, Wirtschaftsrecht einerseits und kulturspezifische Sonderregelungen andererseits ergänzen sich jeweils. Bei ihrer Anwendung muss jeweils auch der andere Teil im Sinne einer praktischen Konkordanz in die zu treffende Abwägung und Entscheidung einbezogen werden. Dies setzt aber voraus, dass man den jeweils anderen Ansatz kennt, versteht und akzeptiert. Hierzu einen Beitrag zu leisten, ist sicherlich eines der Ziele dieser heutigen Tagung. Ich wünsche deshalb dieser Tagung einen guten Verlauf und interessante und anregende Diskussionen.

Kurt Beck

Minister-President of the Land Rheinland-Pfalz

1. Introduction

I am pleased to be able to give you my comments on the topic Media and Competition Law. As Chairman of the Broadcasting Commission it is my responsibility to coordinate the media policy of the *Länder*.

I would like to begin by saying that I think it is important to examine media as a topic of discussion from two perspectives. The first is the undisputed economic dimension of the media. Media is a commodity. The transformation of industrial society to a service society has enhanced the significance of the media. Rhineland Palatinate and other *Länder* of the Federal Republic of Germany are consciously placing great emphasis on the media as an economic factor. Promoting media structures is an important element of economic policy and consequently employment policy. In this context it has become evident that not only major classical media companies such as broadcasting corporations or press companies but also cable network companies and internet providers offer economic potential. In fact there are a large number of small and medium-sized companies which are very innovative and create jobs through new ideas. In this respect it is all the more important that economic law sets the conditions for fair competition. It is the responsibility of competition law to ensure this.

However, the economic significance of the media is only one aspect. The cultural dimension is of equal importance. The media are of key importance for a state's democratic constitution. Our society is built on well-informed and politically mature citizens. The protection of diversity of opinion is therefore a key element of every media policy. However, a diverse media landscape is not only important as a source of information. In their diversity the media are a part of our cultural roots. Although Europe is moving closer together both economically and politically, the citizens of a united Europe still identify with their own cultural environment. It is exactly these varied lifestyles and cultures which are old Europe's strengths. Our citizens will only feel at ease in our globalised society if we manage to maintain this cultural diversity.

From this I draw the following conclusions: Competition and cultural diversity are equally important. Both areas require a regulatory framework. Regulations on competition are just as necessary as regulations which ensure diversity of opinion. Both areas stand in conflict with one another. It is therefore important to strike the right balance between the role of the media as a commodity and as a cultural asset. It is necessary to consider both roles in the application and interpretation of the respective rules. In our commitment to liberalisation and competition it is important not to lose sight of the need to safeguard the diversity of providers and opinion when applying competition rules.

I would therefore like to demonstrate the different approaches to this problem at international, European and national level:

2. International level

Economic law is the dominant concept at international level. The World Trade Organisation is working towards further liberalizing world trade. This is achieved by breaking down trade barriers and a wider application of the most-favoured nation principle. This process has also been applied to the media. In addition to the GATT World Trade Agreement the General Agreement on Trade in Services (GATS) has also come into force. This has paved the way for the inclusion of the media in the World Trade Agreement and in liberalisation efforts. This topic was intensely debated at the GATS Uruguay Round. Here demands were made for a cultural exemption clause in GATS. These, raised by France, in particular, could not be accepted. The fear of protectionist measures under the pretext of protecting cultural diversity was too great. Nevertheless the European Union has not made any concessions in GATS as regards the obligations of the media to liberalize.

This will also be our position in the forthcoming negotiations after the conferences in Marrakesh and Doha and we will have to remain hard in defending this. We cannot put the media under the outright control of GATS.

I would like to illustrate this with a few examples. If it came to an abolition of exemptions for the media from the most-favoured nation principle, promotion programmes would have to be extended to such a degree that every company from a third country would also be able to benefit from such schemes. This would take the aim of promotion, especially of European productions, to the absurd. This would deprive us of an instrument to safeguard our culture. I have nothing against American films. I would, however, like to be able to see a German or European film, too. The same also applies to national funding quotas such as the music quota in radio now being discussed in Germany. The funding of the public-service broadcasting system via fees could even be jeopardized. The transparency requirement, namely the announcement of regulations to the WTO, is also problematic. This would slow down the legislation process even further. The media concentration regulations of individual states, for example, could be rated as market entry barriers due to their effects and therefore as being in violation of GATS.

However, this European position in the GATS negotiations is coming under increasing pressure. The media are becoming an ever important trade factor with new markets to be developed. Further steps towards liberalisation are being taken in neighbouring areas under which I would include copyrights under the TRIPS agreement or telecommunications law. This is bound to have effects for the media.

For this reason the Federal Government and the *Länder* are pinning their hopes on another instrument to stand on an equal par to the WTO rules. This rests on the knowledge that a purely economic regulation in international law does not go far enough. What is needed is a cultural instrument to counterbalance the economic

perspective. In this respect we support and promote the work of UNESCO on drafting a convention to protect cultural diversity. The aim of this convention is to ensure that the individual states maintain their powers to define and formulate cultural policy. However the relationship between the two bodies of regulations remains to be seen. Certainly, the cultural exemption clause cannot be introduced into GATS by way of a convention protecting cultural diversity. However, the convention will provide an opportunity to firmly establish at global level the conviction of those states understanding media to be more than a mere commodity. The WTO would then also have to respect this viewpoint. The convention is therefore the necessary counterweight to GATS. It guarantees that the importance of the media as a contribution to culture and opinion-forming is taken into consideration. And so we in Germany not only champion the further liberalisation of world trade but equally the development of this international instrument to maintain cultural diversity. Both instruments compliment each other and have to be applied in consideration of the other.

3. European Level

I would now like to turn from the supranational level of GATT and GATS and a UNESCO convention to the European level. Here there are traditionally two institutions dealing with media issues. One of them is, of course, the European Union which is developing from an economic into a political community. I hope that this process will continue to advance further. France's "no" to the European Constitution is a bitter blow. But there is no reasonable alternative course to a European Union as a political community.

However, after the European Union one should not forget the Council of Europe. It does not have the competency or instruments for competition control of the EU Commission. However, it is the political discussion in the Council of Europe which draws attention to cultural aspects when dealing with audiovisual media. For this reason I consider the Council of Europe an important institution.

a) Activities of the European Community

The principle of the European Union is simple but successful. It is to forward Europe's integration through liberalisation and the mutual opening of the individual markets. Thus the initial focus was on the free movement of goods. However, services are increasingly becoming the focus of attention in Europe. Here I would just like to refer to the discussion about the service directive. Germany, and after initial reservations also the German *Länder*, have acknowledged the EU's competence for regulating the economic dimension of the media. For instance, no more serious doubts are cast about EU competence for a television directive. However, this should not be used to ultimately determine the media regimes of the Member States via regulations on services. Thus the German position on the service directive with regard to the media is clear: That an exemption for the entire audiovisual sector should be embodied in the directive. We too are in favour of free media and broadcasting without borders in Europe. But this freedom is only a bonus if the

range of offer is diversified. It is exactly the different media regimes in the individual states of Europe which ensure this diversity. This diversity must be maintained. Due in no small part to our resistance the draft of the directive is now being fundamentally reworked. And I hope this will be done in the way I have explained.

European competition law is of outstanding importance for the audiovisual sector. The extensive application of the rules governing cartel law, merger control and subsidy law have had a crucial effect on the audiovisual market over the past decade.

You will be more familiar with the cases than myself. In respect of merger control I would just mention here AOL/Time Warner and Sony/BMG. As regards cartel law I should mention here the EU Commission's examination of the pooled purchasing of EBU sports rights and the question of the admissibility of the central marketing of broadcasting rights for the German Football League. The influence of the EU Commission on the leading Hollywood studios should also be noted in this context. These were forced to change their contract practice whereby the best price agreed with a competitor also applied to them.

Another aspect of economic law which significantly influences media law is subsidy law. This has been the focus of the Member States for several years. With the subsidy law the EU Commission is putting the funding of public service broadcasting in Europe to the test. Germany opposes the law as a matter of principle. German broadcasting licence fees are not subsidies within the meaning of the EC Treaty. They cannot be compared to subsidies. We have made this clear once more in Germany's answer to the current request for information from the Directorate General for Competition about the funding of the two public television stations ARD and ZDF. This goes for all activities of the public broadcasting sector in the accomplishment of its mission. These include classical broadcasting services (i.e. radio and television programmes) as well as new products. By new products I mean not only the digital channels but also online offers. The type of technical distribution is immaterial in this case. The functions of public service broadcasting in our society are determined by the Member State. In our ever-changing society these include services provided over the Internet as well as classical broadcasting. As in radio and television broadcasting, a specific public law profile is required here, too. The legal framework of the broadcasting treaties of the *Länder* will provide guidelines for this. As regards the details, we will adhere to the principle that the legal requirements form only the framework. Self-commitments by the corporations stating more precisely their functions will complement these regulations. This will safeguard the autonomy of the corporations to develop their programmes themselves. I am confident that we can come to a mutual solution with the Commission on these matters. We do not dispute the fact that the mandate for public broadcasting has to be formulated in precise terms. Neither do we dispute that the commercial activities of corporations can lead to a distortion of the market. Transparency takes top priority for us, too. It is in our best interests as a Member State to go sparingly with the revenue from broadcasting licence fees.

However, the example of public broadcasting shows that the economic rules of community law alone do not do justice to the importance of the media. Apart from

the traditional services there are also services of general economic interest which require special regulation. The Member States have developed different concepts on providing services of general interest. There are historical and cultural reasons for this. The one concept is not better than the other. However, what is important is that these basic services are provided. They form the necessary counterweight to free competition and the resulting deficits in this area. The Commission also has to take account of these different approaches in its decision-making. The EC Treaty has acknowledged this with its regulations on the provision of services of general interest. In the case of public broadcasting attention should be drawn to the protocol of the Amsterdam Treaty which emphasizes the sovereignty of the Member States in defining and funding public broadcasting. This protocol is to be interpreted as open to new developments. It applies not only to classical broadcasting but also to new digital channels and public on-line services. We have to ensure for an appropriate interpretation of the Agreement by the Council and Commission.

It is also expressly acknowledged in the agreement on merger control that the Member States can uphold the guarantee of pluralism as a justifiable interest along with merger control. It is also apparent at this level that economic regulations have to be accompanied by regulations guaranteeing cultural diversity.

If we look at European media law, however, we notice that an element is missing. There is no instrument to guarantee diversity. At supranational level the proposed UNESCO Convention on Cultural Diversity would fulfil this function. In terms of European law this would be a European media concentration law. There were considerations in this direction in the nineties. However these failed because the wrong approach was taken. At the time the Commission had aimed at harmonizing the media concentration laws of the Member States. However different strategies have been developed in the Member States to prevent media concentration and to guarantee diversity of opinion. The reason for this are different factors in the Member States as well as different concepts. These cannot be evened out with a single guideline. Any future attempts to harmonize media concentration law at European level will fail for the same reason. This is why we oppose such a project. One worthwhile approach, however, would be transnational concentration. This area is very difficult to cover with the regulations of a Member State. However, the correlations are incomparably more complex than at national level. Still, it would probably be very worthwhile giving this more thought.

b) Activities of the European Council

Apart from the European Union one should not forget the activities of the European Council. The European Council is an important vehicle for us. For one thing, it places great emphasis on cultural aspects. Fundamental constitutional values are laid down in the Conventions of the European Council. Here I would mention the Human Rights Convention as just one example. Secondly, the number of Member States of the European Council is larger and extends well beyond the enlarged European Union of today. In this lie both its strengths and difficulties in its decision-making process. However, I could well envisage a greater role for the European

Council in the area of the media. One area could be the control of the cross-border concentration of media companies. A commission of experts has begun work on this issue. This should be continued.

A further important area of activity for the European Council in my view is the European Council Convention on Cross-Border Television. This European Council instrument has more or less been forced into the background by the extension of area of application of the EU Television Directive. It will continue to lose importance if it is not revised in terms of content. Therefore simply reamending the European Council Convention to allow for changes in the EU Television Directive would be a wrong move. Rather, the European Council Convention should be developed further into a content convention. This should take into account some basic principles of the media. It should contain non-detailed regulations on advertising and basic principles of youth protection, the protection of human dignity, the right to information, the right to abridged reporting, the broadcasting of major events, the presentation of the opposite point of view and the right to advertise. The convention should be a canon of European values. The EU Television Directive could then complement this with its technical regulations. As a result the bodies of regulations could interblend rather than merely exist alongside one another. I hope that a political discussion will begin on this in the European Council.

4. The national level

At national level we in Germany also have a dualism of regulations ensuring competition and diversity of opinion. The decisions of the Bundeskartellamt are of great significance in this respect. Let me just remind you of its most recent decisions on merger endeavours in the cable network market.

Diversity of opinion, must, however, be guaranteed beyond this. To begin with, one central element required to ensure this is a strong public broadcasting system. Due to German history a public broadcasting system has emerged which is detached from the state. The German public television stations ARD and ZDF and Deutschlandradio are guarantors for the independent opinion forming of the public at large and thus a well-functioning democracy. The Federal Constitutional Court sees itself as a guardian of these media. However, it has also emphasized that measures are necessary to ensure diversity of opinion in private broadcasting. Consequently, we in Germany have developed a special model to operate merger control in the media sector, which is applied in the licensing procedures. All changes in the share distribution of television channels have to be approved by the media regulation authorities of the *Länder*. These consult the Commission on Concentration in the Media (KEK) for this purpose. Taking activities in media-relevant associated markets into account, this conducts an in-depth investigation into whether the position of influence on public opinion has reached a degree which is still acceptable. This is measured according to audience shares. The threshold lies at 25 or 30 per cent. This has a deeper meaning. On the overall television market public television with ARD and ZDF accounts for a share of approx. 40 per cent. The threshold of 30 per cent for private providers means that in Germany there have to be at least two

independent private company groups. As you know, this more or less corresponds to the actual situation with the RTL group and Pro7/SAT 1 group. These groups have not evolved as a result of competition law but are the result of specific merger control provisions in the media sector. Media merger provisions have therefore proved their worth.

Another important element are the provisions on non-discriminatory access. Here too it has proved necessary to implement media-specific provisions in addition to purely telecommunication regulations.

As a last example I would just like to point out the amendment to media merger control which is currently the subject of intense debate here in Germany. Here, too, it has become obvious that economic pressure to form larger units is growing. Whether the proposed regulation oversteps the mark requires further discussion. However great this economic pressure might be, we should not lose sight of the overarching objective of a free and above all diverse media market. Only then can citizens have access to different opinions and information.

5. Conclusion

This overview should make one thing clear: In my opinion a dual control system is necessary at all levels. Competition rules need to be counterbalanced by media-specific rules. In addition to the WTO and GATS a convention is needed at supra-national level to guarantee cultural diversity. At European level competition law should not be allowed to dominate. Here the special conditions for companies providing services to the public and in particular for public broadcasting stations have to be taken into consideration. The Amsterdam Protocol on Public Broadcasting is to be understood as open to new developments. It applies not only to traditional broadcasting but also to new areas like online and digital channels. At national level a media-specific concentration law, in addition to the classical cartel law and telecommunications law, is necessary to ensure diversity of opinion. These two approaches, economic law on the one hand and culture-specific special regulations on the other, go hand in hand. In their application the other respective approach always has to be taken into account before any decision is taken in order to establish practical concordance. This assumes, however, that you are familiar with, understand and accept the other approach. One of the aims of this conference is surely to help achieve this. I therefore hope that this conference will be successful and produce interesting and stimulating discussion.

PODIUMSDISKUSSION

PANEL DISCUSSION

Professor Dr Wolfgang Bernhardt

Chairman of the Board of Directors of Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH

I. The Competition Principle as a Guideline for Legislation and State Action

1. Competition should be the guiding principle for legislation and state action with regard to the economy. Exclusively under this guideline, the benefits of market economy can be fully utilised.
2. This is particularly true regarding the successful concept of Social Market Economy. In this concept, the social aspect has represented an integral part – and will always play an important role. However, it has to be emphasised that the competition principle itself entails an important social dimension – namely equal opportunities. Distorting the competition principle easily leads towards an unsocial cementation of the status quo and erodes both opportunities and incentives of efficient and innovative outsiders.
3. There is a number of areas in which the discussion and controversy about the competition principle as a guideline is currently vital:
 - competitive labour markets instead of overregulation
 - particularly competition among (private) recruitment agencies instead of continuous (and in vain) reforms of the monopoly of the Federal Labour Agency.
 - competitive elements in the health care system instead of publicly protected price cartels through the interplay of health insurance funds and the Associations of Statutory Health Insurance Physicians (Kassenärztliche Vereinigungen).
 - competitive elements in education: efficiency- and quality-enhancing competition between universities and schools without negligence of the social dimension (open access).
 - stepwise abolition of antitrust exceptions for industries like agriculture, banking & insurance, professional sports, etc.
4. Let me put a special emphasis on another core issue. The competition principle must be particularly accomplished and secured concerning the press (newspapers and magazines). In this tremendously sensible industry with respect to freedom of opinion, the state must guarantee open market access. Unfortunately, there are reasons to emphasise this in these days. In the context of the ongoing seventh amendment of the German Act against Restraints of Competition (GWB), the acting federal government in Germany and, in particular, the federal ministry of economic affairs have tried in multiple ways to water down and erode press-related cartel laws (e.g. Altverlegerklausel, Pressehilfsun-

ternehmen als Gemeinschaftsunternehmen). Fortunately, at the end of the day, this attack could be averted – at least regarding the current legislative period.

5. Additionally, there are a number of challenges in the narrower context of competition policy:
 - competition in net industries, in particular telecommunications, energy, railway transportation, etc.: to some extent, competition laws and agencies might be better suited to cope with the specific features of these industries compared to specific regulatory agencies (Regulierungsbehörde Telekommunikation, Regulierungsbehörde Energie, Bundesverkehrsministerium) with the inherent tendency towards detailed and intervention-intensive administrative regulation.
 - modernisation of German competition policy in the wake of the recent European reforms: combining the introduction of modern economic techniques and theories with the successful German antitrust tradition.

II. What can be/should be the role of competition authorities in order to help the politicians to embrace their responsibility for the market economy and public welfare?

6. Competition authorities should play the role of public “advocates for competition”. Using their knowledge, they can advise politicians and governments on how to shape reforms in a competition-oriented way. With the help of competition authorities’ expertise, a sound integration of competitive elements to health care, education or the labour markets can succeed without insiders (mis-) using the newly created freedom in order to erode the competition principle through private abuses. The poor liberalisation record of German energy markets as well as the liberalisation of the British railway system can serve as cautionary examples.
7. However, politicians might not want to listen. But even then, considerable scope for the “advocates of competition” remains. Competition authorities can extend their advocacy role to public debates and actively interfere with public discourses about competition and markets in order to influence the – fuzzy but politically relevant – “public opinion” in favour of the benefits of the competition principle. Through this avenue, a considerable promotion of the competition principle as a guideline for state action could be achieved. Against the background of globalisation and widespread fears of an untamed capitalism, competition authorities can take a stand in favour of the competition order and competition policy as an effective means to safeguard the social market economy and combat possible aberrations by political *and* private actors.
8. Competition authorities must resist attempts to reintroduce discriminatory or protective industrial policies, thereby, eroding the scope for the competition

principle as a guideline for economic policy. The most recent popularity of promoting “national champions” or “domestic global players” among politicians but also in the public opinion indicate the timeliness of this subject.

9. Eventually, I want to come back once more to the issue of the press cartel laws in the seventh amendment of the GWB. In an exemplary way, the Federal Cartel Office of Germany and the German Monopolies Commission have cautioned against the consequences of the preliminary government concept for the freedom of the press – rightly and successful. As a result, according to press reports, the president of the Federal Cartel Office was confronted with ministerial attempts to oppress his critical comments.

Professor Dr. Wolfgang Bernhardt

Vorsitzender der Geschäftsführung der Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH

I. Das Wettbewerbsprinzip als Leitlinie für Gesetzgebung und staatliches Handeln

1. Das Wettbewerbsprinzip sollte als Leitlinie für jede Gesetzgebung und jede staatliche Intervention fungieren, die in die Wirtschaft eingreift oder die Wirtschaft betrifft. Nur mit Blick auf die Wahrung von Wettbewerb als erstes Ordnungs- und Koordinationsprinzip können die Vorteile einer Marktwirtschaft zum Wohle der Bevölkerung ausgeschöpft werden.
2. Dies gilt insbesondere für das Erfolgskonzept Soziale Marktwirtschaft, welches in erster Linie auf dem Wettbewerbsprinzip beruht. Das Soziale stellt dabei einen integralen Bestandteil des Gesamtkonzeptes dar – und wird und muss stets eine herausragende Rolle spielen. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass gerade das Wettbewerbsprinzip selbst eine wichtige soziale Dimension besitzt, nämlich die Eröffnung und Wahrung von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit. Eine Suspendierung des Wettbewerbsprinzips führt schnell zu einer unsozialen Zementierung der Machtpositionen des Status Quo und nimmt leistungsbereiten und innovativen Außenseitern ihre Chancen und Motivation.
3. In einer Reihe von (Politik-) Bereichen wird dem Wettbewerbsprinzip gegenwärtig keine oder nicht mehr genügend Geltung verschafft. Als Beispiele seien stichwortartig aufgeführt:
 - die Schaffung wettbewerblicher Arbeitsmärkte anstelle von Überregulierung,
 - dabei insbesondere die (umfassendere) Zulassung von Wettbewerb zwischen (privaten) Arbeitsvermittlungen anstatt fortgesetzter (und meist vergeblicher) Reformbemühungen um den staatlichen Monopolisten, die Bundesagentur für Arbeit,
 - die konsequente Einführung wettbewerblicher Elemente im Gesundheitssystem als Ersatz für das staatlich geschützte Preiskartell durch das Zusammenspiel von gesetzlichen Krankenkassen und den Monopolen der Kassenärztlichen Vereinigungen,
 - die Konstruktion einer Wettbewerbsordnung für das Bildungssystem, die einen effizienz- und qualitätsfördernden Wettbewerb zwischen Universitäten und Schulen induziert, ohne die sozialen Aspekte des Zuganges zu Bildung zu vernachlässigen, sowie schließlich
 - eine schrittweise Abschaffung der verbliebenen wettbewerblichen Ausnahmebereiche auf europäischer und deutscher Ebene, wie sie gegenwärtig in unterschiedlichen Ausmaß für die Landwirtschaft, für Banken und Versicherungen, für den (Profi-) Sport und andere existieren.

4. Einen weiteren Kernpunkt möchte ich an dieser Stelle noch gesondert hervorheben. Das Wettbewerbsprinzip hat in besonderem Maße für den Pressebereich (Zeitungen und Zeitschriften) zu gelten. Hier muss der Staat aufgrund des äußerst sensiblen Bezuges zum (unverzichtbaren) Gut der Meinungsfreiheit mehr noch als sonst für eine Offenhaltung der Märkte Sorge tragen. Bedauerlicherweise besteht Anlass, dies zu betonen. Die gegenwärtige Bundesregierung und speziell das Bundeswirtschaftsministerium haben im Rahmen der 7. GWB-Novelle auf vielfältige Weise versucht, das Pressekartellrecht bis zur Unkenntlichkeit zu verwässern (Stichworte Altverlegerklausel und Pressehilfsunternehmen als Gemeinschaftsunternehmen). Glücklicherweise ist es am Ende gelungen, diesen Angriff abzuwehren – zumindest für die laufende Legislaturperiode.
5. Hinzu kommt eine Reihe von aktuellen Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik im engeren Sinne. Hier seien nur zwei Beispiele kurz erwähnt:
 - die Schaffung und Bewahrung von Wettbewerb in Netzindustrien, unter anderem Telekommunikation, Energie und Strom sowie Schienenverkehr. Es ist kritisch zu fragen, ob die allgemeinen Wettbewerbsregeln und die Wettbewerbsbehörden dieser Aufgabe nicht besser gewachsen sind als die zu interventionsintensiver Detailregulierung neigenden sektoralen Regulierungsbehörden (Regulierungsbehörde Telekommunikation, Regulierungsbehörde Energie, Bundesverkehrsministerium).
 - die Modernisierung der deutschen Wettbewerbspolitik im Angesicht der jüngsten Reformen der europäischen Wettbewerbsregeln und -politik. Eine zukunftsweisende Kombination aus der Einführung moderner ökonomischer Theorien und Modellierungstechniken mit der erfolgreichen wettbewerbspolitischen Tradition der bundesdeutschen Sozialen Marktwirtschaft wird gesucht.

II. Welche Rolle könnten oder sollten die Wettbewerbsbehörden spielen?

6. Neben ihrer angestammten Rolle als Hüter der Wettbewerbsregeln sollten sich die Wettbewerbsbehörden stärker als öffentliche „Anwälte des Wettbewerbs“ verstehen. Sie könnten ihre Erfahrungen und ihr Wissen dazu nutzen, die Politik bei der Ausgestaltung wettbewerbsorientierter Reformen zu beraten. Die Expertise der Wettbewerbsbehörden wird dringend benötigt, damit eine funktionsfähige Einbettung von Wettbewerbselementen im Gesundheitswesen, in der Bildung oder in der Arbeitsmarktordnung gelingen kann, ohne dass Insidergruppen neu gewonnene Freiheiten und Spielräume zu einer privatwirtschaftlichen Unterhöhlung des Wettbewerbsprinzips nutzen. Die Liberalisierung der Energie- und Strommärkte oder auch die Liberalisierung des britischen Schienenverkehrs können als warnende Beispiele dienen.

7. Nun bedarf auch der beste Rat eines Empfängers, der ihn hören will. Doch selbst wenn die Politik sich beratungsresistent zeigt, verbleiben wichtige Aufgaben für die „Anwälte des Wettbewerbs“. Diese werden in der öffentlichen Diskussion dringend benötigt, in welcher das Wettbewerbsprinzip oft fälschlich für negativ oder bedrohlich wahrgenommene Entwicklungen verantwortlich gemacht wird – obwohl oftmals gerade Beschränkungen des Wettbewerbsprinzips für die entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen gesorgt haben. In der Öffentlichkeit Stellung zu beziehen, die Vorteile des Wettbewerbsprinzips offensiv herauszustellen und gegen staatliche und privatwirtschaftliche Angriffe und Aushöhlungen zu verteidigen, kann die diffuse aber politikrelevante Größe „öffentliche Meinung“ beeinflussen und damit viel für die Stärkung des Wettbewerbsprinzips als Leitlinie staatlichen Handelns bewirken.
8. Und natürlich bleibt es eine wiederkehrende Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, allen Bestrebungen auf eine Aufweichung der Wettbewerbsregeln und -politik zu widerstehen und entgegen zu wirken. Dies gilt gerade in der heutigen Zeit, in der Industriepolitik, die Förderung von „national champions“ oder „heimischer global players“ und andere protektionistische Argumente und Strategien sich in Politik und Öffentlichkeit neuer Beliebtheit erfreuen.
9. Gestatten Sie mir, an dieser Stelle – und zum Abschluss – noch einmal auf das Pressekartellrecht in der 7. GWB-Novelle zurückzukommen. Das Bundeskartellamt und die Monopolkommission haben in beispielhafter Weise vor den Folgen des Regierungsentwurfes für die Pressfreiheit gewarnt – zurecht und mit Erfolg. Dem Präsidenten des Bundeskartellamtes hat das, wie zu lesen war, den Versuch eines ministeriellen „Maulkorb-Erlasses“ eingetragen.

Prof. Dr. Jürgen Basedow, Vorsitzender der Monopolkommission

Der Titel dieser Podiumsveranstaltung weist auf die Rolle zweier Akteure hin, nämlich der Politik und der Wettbewerbsbehörden. Freilich sind die Behörden als Teil der Exekutive an die inhaltlichen Vorgaben gebunden, die von der Gesetzgebung geschaffen und letztlich von der Politik zu verantworten sind. Im Mittelpunkt des Interesses steht also der Bezugsrahmen der Politik und damit Fragen wie:

- Welche Rolle spielt das Wettbewerbsprinzip in der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik?
- Wie lassen sich die Äußerungen der Politik zu Fragen des Wettbewerbs erklären?
- Inwiefern bedürfen diese Äußerungen der Kritik?
- Was kann das Wettbewerbsprinzip als Leitlinie der Wirtschaftspolitik leisten?

Das Wettbewerbsprinzip in der Wirtschaftspolitik

Nach Art. 3 des EG-Vertrages zählt die Schaffung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs bekanntlich zu den Hauptzielen der Europäischen Gemeinschaft. Gleiches gilt für die Verwirklichung eines Binnenmarkts, in dem die wirtschaftlichen Ressourcen, also Personen und Kapital, sowie die Erzeugnisse, also Waren und Dienstleistungen, frei über die innergemeinschaftlichen Grenzen hinweg bewegt werden können. Auf universeller Ebene weisen zahlreiche Regelungen des WTO-Rechts, wenngleich mit geringerer Verbindlichkeit, in eine ähnliche Richtung.

Die politische Strahlkraft der Wettbewerbspolitik war über Jahrzehnte hinweg groß. Die europäischen Politiker scheinen inzwischen aber andere Wege zu gehen. Der Glaube an die Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Prozesses sinkt; die Furcht vor den Folgen der Globalisierung nimmt zu, damit auch die Bereitschaft, in marktwirtschaftliche Prozesse zu Gunsten einzelner Unternehmen oder einzelner Branchen einzugreifen. Der konzertierte Versuch von Premierminister Blair, Staatspräsident Chirac und Bundeskanzler Schröder, in der Europäischen Kommission einen Kommissar für Industriepolitik unter Einschluss der Wettbewerbspolitik einzusetzen, spricht insofern eine deutliche Sprache.

Ein weiteres Beispiel ist der massive Widerstand mehrerer westeuropäischer Regierungen gegen die Durchsetzung des Herkunftslandprinzips im Dienstleistungssektor, die von der Kommission vorgeschlagen worden ist. Die Konservierung der bestehenden Strukturen ist den europäischen Politikern offenbar wichtig. Wie Europa damit zur führenden Wirtschaftsregion der Welt werden soll, bleibt dunkel. Gerade dieses ambitionierte Ziel haben sich dieselben Politiker aber noch vor wenigen Jahren in der so genannten Lissabon-Strategie gesetzt.

Als Drittes weist schließlich auch die Forderung des EG-Industriekommissars nach Unterstützung und wettbewerbsrechtlichen Befreiungen für die europäische Auto-

industrie in dieselbe Richtung. Auch hier ist offenbar die Bewahrung des Bestehenden wichtiger als die Entfaltung einer neuen Dynamik durch mehr Wettbewerb.

Interessen und Ängste

Die angedeutete wettbewerbspolitische Wende erklärt sich zum einen aus dem Referenzrahmen der handelnden Politiker, zum anderen aus den besonders weittragenden Konsequenzen der gegenwärtigen Phase der Marktöffnung.

In der amerikanischen Politikwissenschaft ist der wesentliche Unterschied zwischen Unternehmern und Politikern darauf zurückgeführt worden, dass erstere „profit maximizers“ seien, letztere dagegen „vote maximizers“. Politiker sind zwar auf das Gemeinwohl verpflichtet, aber doch auch an der eigenen Wiederwahl interessiert. Mit der Professionalisierung der politischen Tätigkeit ist dieses Interesse für viele Inhaber politischer Ämter zu einem existentiellen Interesse geworden. Die Rücksichtnahme auf den Wähler hat damit an Gewicht gewonnen. Wo die langfristige Wahrung des Gemeinwohls und die kurzfristigen Interessen der Wähler in Konflikt geraten, folgt mancher Politiker deshalb den unmittelbaren Pressionen aus der Wählerschaft. Was zählt, ist die positive Beurteilung in den Medien. Der langfristige Effekt von Entscheidungen kann politisches Handeln nur selten beeinflussen, zumal die mediale Wahrnehmung von Vorgängen im Allgemeinen schon nach wenigen Wochen verschwindet.

Zu diesem spezifischen Handlungsrahmen der Politik kommen sehr weittragende Veränderungen des wirtschaftspolitischen Umfeldes hinzu. Die europäische Integration hat sich über Jahrzehnte hinweg unter Staaten mit ähnlichem Entwicklungsstand entwickelt. Eine Ausnahme bilden zwar die beiden Süderweiterungen der Gemeinschaft um Griechenland sowie um Spanien und Portugal, doch war deren Umfang begrenzt. Die Osterweiterung des Jahres 2004 hat auf einen Schlag doppelt so viele Menschen in die Europäische Gemeinschaft einbezogen wie bei beiden Süderweiterungen zusammengenommen. Hinzu kommt ein sehr großes Gefälle der Einkommen und der volkswirtschaftlichen Entwicklung. Dies erzeugt in vielen Staaten Westeuropas erhebliche Ängste vor der Verlagerung von Industrien in die neuen Mitgliedstaaten. Die Abwanderung von Arbeitsplätzen und damit der Verlust von Beschäftigung in Westeuropa scheinen unausweichlich. Die Liberalisierung des Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen im Rahmen der WTO steigert diese Ängste noch. Was sich gegenwärtig im europäischen Maßstab abspielt, scheint nur einen Vorgeschmack zu vermitteln auf die Folgen eines globalen Wettbewerbs.

Wettbewerbspolitik hat vor diesem Hintergrund schlechte Karten. Aus der Natur der Sache heraus kann der Wettbewerb keine kurzfristigen Ergebnisse garantieren. Er ist in den Worten des österreichischen Ökonomie-Nobelpreisträgers von Hayek ein „Entdeckungsverfahren“. Aus Erfahrung wissen wir, dass dieses Entdeckungsverfahren eher als jede staatliche Lenkung im Stande ist, Innovationen und Anstöße zur effizienteren Nutzung der knappen Ressourcen dieser Welt hervorzubringen. Es gibt dabei kein Endstadium. Ähnlich wie im Leistungssport bleiben Steigerun-

gen in jeder Hinsicht möglich. Die Entfaltung und der Schutz des Wettbewerbs können lediglich die Strukturen sichern, in denen das Entdeckungsverfahren Wettbewerb stets aufs Neue ablaufen kann.

Traumhaus und Wirklichkeit

Wer sich als Politiker unter dem Druck sieht, Arbeitsplätze zu sichern oder zu schaffen, wird darin keine Verheißung sehen. Die vermeintliche direkte Sicherung von Ergebnissen scheint mehr zu versprechen. Die Abwendung der Insolvenz eines Großunternehmens, die Einweihung einer mit staatlichen Subventionen geförderten Fabrik, die Fusionierung angeblich strategischer Industrien mit staatlicher Unterstützung, die Ankündigung gesetzlicher Mindestlöhne, die für inländische und ausländische Arbeitnehmer im Inland gleichermaßen gelten sollen – dies alles scheinen Handlungen von einer viel direkteren Wirksamkeit zu sein als die Entfaltung und der Schutz unverfälschten Wettbewerbs.

Aber der Schein trügt. Die drohende Insolvenz des Großunternehmens war nur ein Zeichen für den Rückgang der Nachfrage auf dessen Markt, und mit zeitlicher Verzögerung und vergeblichem Aufwand von Steuergeldern für Rettungsmaßnahmen kommt es doch zum Marktaustritt. In der staatlich subventionierten neuen Fabrik stellt sich bald heraus, dass die betreffende Branche zwar im Zeitpunkt ihrer Planung als zukunftsträchtig galt, die Entwicklung aber dann andere Wege gegangen ist. Es ist auch nicht gewährleistet, dass das mit staatlicher Hilfe fusionierte Unternehmen in seiner strategischen Industrie tatsächlich Vorteile genießt. In der deutschen Strom- und Gaswirtschaft ist es 2001 zu einer Großfusion gekommen, doch hat die Russische Föderation für die strategische Partnerschaft in der Erdgasexploration nicht den fusionierten Großkonzern E.ON/Ruhrgas herangezogen, sondern dessen Konkurrenten Wintershall. Die Einführung staatlicher Mindestlöhne für inländische Arbeitsplätze wird oft nur zur Folge haben, dass Inlandsinvestitionen unterbleiben und durch Importe aus Niedriglohnländern substituiert werden.

Diese unbeabsichtigten Entwicklungen beruhen auf unvermeidlichen Wissensdefiziten und Fehleinschätzungen. Es ist weder für die staatliche Politik noch für andere Beobachter des wirtschaftlichen Geschehens möglich, die Reaktionen der unmittelbar Beteiligten und aller sonstigen Marktakteure auf staatliche Eingriffe in die Märkte vorauszusagen. Beispielsweise sind weder die Preiselastizität der Nachfrage noch die Reaktionen auf Veränderungen der Marktpreise zu prognostizieren.

Entgegen den Vorhersagen des Club of Rome vor dreißig Jahren hat die Verknappung vieler Rohstoffe nicht zu einem völligen Verzicht oder zu Substitutionen geführt. Vielmehr wurden aufwendigere Fördermaßnahmen und das Recycling gebrauchter Rohstoffe wirtschaftlich sinnvoll. Der Glaube an immense Profite der UMTS-Technologie in der Telekommunikation war noch vor wenigen Jahren allgemein verbreitet. Ein Irrglaube, wie wir inzwischen wissen! Viele Beispiele ließen sich anfügen. Alle weisen darauf hin, wie begrenzt das Wissen um die Reaktion von Märkten auf staatliche Eingriffe, aber auch auf sonstige Veränderungen ist.

Es ist daher ein Gebot der Vorsicht, die staatlichen Ressourcen nicht auf einzelne Eingriffe zu bündeln. Die daran gebundenen Mittel fehlen zwangsläufig an anderer Stelle, wo sie unter Umständen gewinnbringender eingesetzt werden könnten. Die Märkte sollten vielmehr offen gehalten werden für Impulse, die von den Marktteilnehmern ausgehen.

Marktöffnung und Wettbewerb

Das Grundanliegen staatlicher Politik muss also die Offenhaltung und in wiederkehrenden Abständen die erneute Öffnung der Märkte sein. Beides begrenzt die Macht der Marktinsider und übt einen heilsamen Druck auf sie aus in Richtung auf Innovation und Effizienzsteigerung. Zugleich sichert die Marktöffnung auch die Freiheitsräume, in denen sich innovative Initiativen entwickeln können. Auf deregulierten Märkten fällt dieselbe Aufgabe auch dem Recht der Wettbewerbsbeschränkungen zu. Insofern sind Deregulierung und Wettbewerbsrecht zwei eng verknüpfte Spielarten der Wettbewerbspolitik: Wo die Deregulierung Märkte von staatlichen Beschränkungen befreit hat, fällt den Wettbewerbsbehörden die Aufgabe zu, die neuen Freiheitsräume gegen private Beschränkungen abzusichern. Nur so kann das Entdeckungsverfahren Wettbewerb auf Dauer gesichert werden.

Prof Dr Jürgen Basedow

Chairman of the Monopolies Commission

The title of this panel discussion suggests two protagonists, namely politics on the one side and the competition authorities on the other. However, the competition authorities are in fact part of the Executive and therefore bound by rules which are set by the Legislature and for which politics is ultimately responsible. So the central issue here is the reference framework of politics and consequently questions such as:

- Which role does the competition principle play in today's economic policy?
- How can we interpret political statements on competitive issues?
- Should these statements be criticised and if so, why?
- What are the merits of using the competition principle as a guideline for economic policy?

The competition principle in economic policy

According to Article 3 of the EC Treaty one of the essential aims of the European Community is to create a system of undistorted competition. Another fundamental aim is the creation of an internal market in which economic resources, i.e. persons and capital, and economic products, i.e. goods and services, can move freely across national borders. At international level numerous provisions of WTO law serve the same objective, albeit they are less mandatory.

For decades competition policy held great political attraction. However, in the meantime European politicians seem to have changed track. There is increasingly less confidence in the superiority of market processes and a growing fear of the effects of globalisation. As a consequence, the willingness to intervene in market processes in support of individual companies or industries is growing, too. The concerted efforts by Prime Minister Blair, President Chirac and Chancellor Schröder to include competition policy in the duties of a European commissioner for industrial policy are an eloquent example.

Another example is the massive opposition of West European governments against the implementation of the "country of origin principle" in the services sector, which has been initiated by the Commission. Apparently European politicians are aiming at preserving existing structures. It remains in the dark how Europe is supposed to develop into the most competitive economic area in the world by following such a political approach. However, it was this ambitious aim the very same politicians set themselves in the so-called Lisbon strategy only a few years ago.

Thirdly, the EC industry commissioner's call for support for the European car industry and its exemption from certain competition law rules aim in the same direction.

Also in this case it appears that more importance is attached to preserving the status quo than to developing new dynamics through competition.

Interests and concerns

The indicated change in competition policy can be explained by two factors: the reference framework of political action and the profound consequences of the current phase of market liberalisation.

American political scientists have explained the main difference between entrepreneurs and politicians by stating that the first are “profit maximizers” whereas the latter are “vote maximizers”. Although politicians have a duty to promote the common good, they also have a personal interest in being re-elected. With the professionalisation of political activities this personal interest has become an existential interest for many politicians. Consequently, more attention has been devoted to the requirements of the electorate. Where a conflict arises between the long-term protection of the public interest and the short-term interest of the electorate some politicians will therefore yield to the immediate pressure exercised by the electorate. A positive feedback from the media is what counts most. Political activity is rarely influenced by a consideration of the long-term effects of decisions, in particular because the media’s perception of events usually lasts only a few weeks.

This specific reference framework for political action is one aspect. Another is the profound changes in the environment of economic policy. For decades European integration has developed among countries with a comparable state of development. Exemptions were the two enlargements of the Community to the South to include Greece and later Spain and Portugal. However, these were of a limited scope. With the enlargement to the East in 2004, at one fell swoop twice as many people were included in the Community than had been included with the two enlargements to the South taken together. In addition there is a significant divide in income and economic development. This has triggered widespread fears in Western Europe that industries will be shifted to the new Member States. The movement of labour, and consequent loss of jobs in Western Europe, seems inevitable. These fears have been fuelled by the liberalisation of world trade in goods and services through the WTO. What is currently happening at a European scale seems to be only a foretaste of the effects global competition will have.

Against this background competition policy is in a difficult position. It is in the very nature of competition that it cannot guarantee short-term results. In the words of the Austrian winner of the Nobel Prize in Economics, Mr von Hayek, competition is a “discovery procedure”. Experience tells us that this discovery procedure is more apt than state intervention to provide incentives for a more efficient use of the world’s scarce resources. There is no end to this process. As in competitive sports, achievements can always be exceeded. Enhancing and protecting competition can merely safeguard the structures in which the discovery procedure of competition can evolve.

Pipe dream and reality

To politicians who find themselves under the pressure of safeguarding or creating jobs this is not a very alluring concept. It seems to be more promising to secure results by direct action. To prevent the insolvency of a large enterprise, to open a production plant which was built with state subsidies, to support the merger of allegedly strategic industries, to announce minimum wages that are to apply to domestic and foreign employees alike – all these activities seem to have a much more tangible impact than to protect and enhance unrestrained competition.

But appearances are deceptive. The threat of impending insolvency faced by the large enterprise only reflects a decrease in demand in the market in which it is active, and in the end the enterprise will still have to leave the market; state intervention can only delay this moment and is a futile waste of taxpayers' money. As for the state-subsidised new production plant, it soon turns out that the industry which was considered promising at that time did not develop as expected. Neither is it guaranteed that the state-supported merger will indeed lead to a favourable position of the resulting company in the strategically important industry. In 2001 there was a major merger in the German gas and electricity sector. However, the Russian Federation did not choose the merged conglomerate E.ON/Ruhrgas for a strategic partnership in natural gas exploration, but its competitor Wintershall. Often the only effect of state-imposed minimum wages for domestic jobs is that domestic investment drops and is replaced by imports from low-wage countries.

Inevitable knowledge deficiencies and misjudgements are responsible for these unintended developments. Neither politicians nor other observers of the economy are able to project the reactions to state intervention in markets, be it the reactions of the parties directly involved or of other market participants. For example, it is impossible to predict the price elasticity of demand or the reactions triggered by changed market prices.

Contrary to the predictions made by the Club of Rome 30 years ago the scarcity of resources has not led to a complete abandonment of existing resources and a search for alternatives. Instead, a more sophisticated exploitation and the recycling of used resources became economically reasonable. Only a few years ago it was a general belief that the UMTS technology would lead to immense profits in the telecommunications sector. A misbelief, as we all know today. I could list many more examples. They all demonstrate how little we know about how markets react to state intervention and to other types of change as well.

For precautionary reasons state resources should therefore not be focused on individual intervention projects. Resources tied up in these intervention activities will be lacking somewhere else where they might be used to more profitable effect. Instead it should be ensured that markets remain open for incentives provided by the market participants themselves.

Market liberalisation and competition

The major public policy concern should therefore be to liberate markets and to open them up again at regular intervals. Both measures restrict the power of market insiders and exert a positive pressure to be innovative and increase efficiency. At the same time open markets secure the necessary scope for innovative initiatives. Competition law fulfils the same function in de-regulated markets. In this respect de-regulation and competition law are two closely linked components of competition policy. Where de-regulation has liberated markets from state-imposed restrictions it is the task of competition authorities to safeguard the ensuing freedom against private restraints. This is the only way the discovery procedure of competition can be ensured in the long-term.

R. Hewitt Pate,

Assistant Attorney General
Antitrust Division, U.S. Department of Justice

I. Introduction

Our topic this morning is competition and politics. How do they go together? After hearing a reference to American movies in our discussion this morning, I could not get out of my mind an image from an old American television commercial for a famous candy called the Reese's Peanut Butter Cup. In this commercial, a man and a woman are walking through their house. The woman loves peanut butter and she is eating peanut butter and having a great time. The man loves chocolate and he is walking through the house with a chocolate bar. They are not watching where they're going, they crash into each other and, of course, the chocolate goes into the woman's peanut butter and there is peanut butter all over the man's chocolate. They both become angry and she says, "You got chocolate in my peanut butter," and he says, "Well, you got peanut butter on my chocolate." But then they taste what has happened and realize this is a great combination – and so is invented the famous Reese's Peanut Cup.

After thinking about this image, I have concluded that for competition and politics, this works only half way. So my theme this morning would be: keep politics out of your competition, but get competition into your politics. Now, what do I mean by "politics" here? I do not use the term pejoratively or to imply something that is in any way illegitimate. Politics is important and it is important that the public participate in it. "Politics" is a positive word in my vocabulary. But for this morning, what I mean by "politics" is decisions that are taken on a basis outside of efficiency or consumer welfare as defined by price, quality, and output. That is what I mean for this morning's purpose and so I, therefore, come to the first idea keep politics out of your competition.

II. Keeping Politics Out of Competition

What is the proper role of a competition agency? I think that is easy to sum up: promoting competition. Competition enforcers need to remain narrowly focused. There is a danger in focusing within our discipline on anything other than efficiency and consumer choices in making our decisions. As I will discuss later, in the broader context of political decision-making process, where I am careful to say there are other values that need to be taken into account, antitrust agencies should be advocates for sound competition principles.

Over the past few decades, competition enforcement has become more and more about economics. Economics can be applied in different ways. President Ulf Böge, of the Bundeskartellamt, talks about this frequently. Under the German system, he would say, economics are applied at the front end and then clear legal rules are

developed. In the United States, we tend to apply economics on a case-by-case basis, to analyze the economics of each individual transaction. But whichever way you are doing this, clearly the point is to use sound economic analysis to promote consumer welfare as defined by better output of improved products at a lower price. And my point is that, as competition enforcers, we had better focus on that and not focus on anything else.

There are people who would like us to take on other subjects maybe trade policy or labor policy and to do this as part of competition enforcement. Maybe we should consider environmental aspects, some people would tell us. Perhaps we should also consider cultural values in making competition decisions. But the inclusion of other, non-competition values is very dangerous, and we need to be very careful with it.

We also need to be careful about the temptations of populism. Many of these other issues are correctly perceived as very important by the public at large. So this temptation is particularly relevant for newer agencies because there is a need to bring the agency's activities to the public's attention and to secure public support. But if we do this on the basis of getting involved in politically charged issues by reference to populism, then there is a great danger of diluting our competition principles. We need to beware of vanity. There will always be people who come and say, "What a great job you are doing. If you just consider *my* special political interest, you will show that you are broad-minded and that you have excellent judgment." There will be no shortage of people who would like to congratulate you for making decisions based on populism or other, non-competition values. You should resist that temptation, I suggest.

As an American, it was very interesting to listen to this morning's discussion of media regulation in Germany. This is a topic that gets great attention in my country as well. I have been called before our Senate to be asked why I do not champion the idea of diversity of opinion and diversity of content on the airways. My answer is that diversity may be a by-product of what we do. If we stop a merger because it is anticompetitive economically, then there will be more companies left in the marketplace. Certainly this could have the by-product of promoting different types of programs, different types of offerings. But yet this is not a basis on which I could make a decision about a merger. I am in no better position and have no more special expertise than anyone else to figure out what group of opinions or entertainments my culture demands. In fact, because I am not an elected official, I am much less qualified to do that than some others.

When competition agencies make decisions on other grounds, we lose our bearings. That is why for some things, it may be appropriate to have a more broadly-focused regulatory structure. In our country, we have a Federal Communications Commission. It makes decisions on the basis of the "public interest," a very broad standard that may include what sort of political opinions or entertainment values are appropriate or what level of decency regulation will be required to protect children. This becomes a very transparently political debate. It is appropriate that it be

debated in this way, but it is also appropriate that it not be a basis on which we try to make competition decisions.

This is one reason I think that for agencies starting down the path of competition enforcement, anti-cartel enforcement is an excellent place to start. When we prosecute hard core cartels, we are working in the least controversial economically of all the areas where we can intervene. Preventing collusion from supplanting competition is really the fundamental thing that we do as competition agencies. John Fingleton of the Irish Competition Authority has made the point that an agency might not want to start doing this in just the way the United States does that is, with criminal penalties. Perhaps you need to develop a culture of white-collar criminal enforcement, an anti-corruption tradition, and other things, before you pursue a criminal path, but nonetheless I think anti-cartel enforcement is a good place to start.

As the debate about whether to criminalize hard core cartel conduct indicates, there are also political choices with respect to the laws and procedures that govern competition enforcement. With respect to legal certainty and treble damages for antitrust violations, this is one area where I would say: be very careful about following an American model. With respect to abuse of dominance-type offenses, we in the U.S. have a relatively weak substantive standard that is hesitant to intervene, but then that is backed up with an extremely powerful private litigation process enforced by treble damages. Here in the European Union, you have a somewhat stronger substantive standard, a standard that is more friendly to government intervention. On the other hand, you do not have that substantive standard leveraged by the extreme penalties and expenses of a private litigation system of the type we have in the U.S. But to go back to my Reese's Peanut Butter Cup example, I would be very concerned about putting a European-style substantive standard that allows more government intervention in Europe together with U.S.-style treble damages, discovery, and all sorts of powerful litigation tools. If you put those two together, I do not think it would taste very good in terms of economic development.

As another example of choices about how we enforce competition policy, I thought some of the comments this morning with respect to infrastructure development and sharing were extremely interesting. In the United States our broadband penetration rate, for example, is not what it could be because we operated under the Telecommunications Act of 1996¹ in a way that required forced sharing of infrastructure that requires a very high up-front capital investment. I think it is always a good question to ask whether you want to impose forced sharing obligations because of the long-term competitive consequences. This applies to infrastructure and certainly it applies to intellectual property. In the short term, there will always be a gain by seizing the intellectual property or by requiring the sharing of the already built infrastructure. But the question we have to ask is whether in the long term this produces the optimal amount of investment for citizens.

¹ Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996) codified throughout Title 47 of the United States Code (47 U.S.C.).

As you can tell, it is not my suggestion that competition is the only value that a country or a culture should promote. Sometimes in the public debate, competition will not be adopted as the primary value in a particular government decision. That is fine. But again, my point is that in our activities as competition agencies, we do not want to have a mixed focus. I think Germany has taken a very interesting approach to this issue, and because of its focus on clear rules, the German system is a very transparent system, where the Federal Cartel Office and the courts base their decisions solely on competition grounds. I may not always agree from an American perspective about how the economic analysis should be done, but nonetheless, this idea of focusing on consumer welfare and competition is very clear. But then in the German system, as I understand it, the Federal Economics Ministry with the advice of the Monopolies Commission can make a determination that the broader public interest outweighs competition concerns in a particular case². This does not happen, often, but there is a transparent system in which it can happen.

If we incorporate extraneous social and political values into our decision making, we should not fool ourselves into thinking that somehow we will purify those political values with competition. I think what will happen, instead, is that our competition-based analysis will be polluted by values that, while important, just do not belong in sound competition analysis. So we should keep politics out of competition.

III. Getting Competition into Politics

The second part of my theme is that we should get competition into our politics. As competition agencies, we should not hesitate to promote the values of competition. As we have heard from several speakers today, government impediments to competition can be among the most dangerous. We need to be very active in this field. Dr. Böge made clear in his excellent speech on state-imposed restrictions at the last ICN conference at Seoul³. The key to injecting competition values into political decision making is effective competition advocacy. We do this in my agency in the United States. For example, we have argued that the exemption for shipping monopolies in our Shipping Act be repealed⁴, and we have suggested that, in the case of scarce landing slots at airports, auctions should be used to allocate those rather than having a government regulatory bureaucracy hand them out. We have engaged in this type of competition advocacy before other governmental agencies in a variety of ways. I think it is important that antitrust agencies look for these advocacy opportunities.

² See German Restraints of Competition Act 1958 (ARC) (amended 2004), sections 8 and 42, available at <http://www.bundeskartellamt.de>.

³ Dr. Ulf Boge, President of the Bundeskartellamt, State-imposed Restrictions of Competition and Competition Advocacy, speech on the occasion of the Opening Session of the Seoul Competition Forum 2004, April 20, 2004, available at http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/04Seoul_e.PDF.

⁴ Statement of Charles A. James, Assistant Attorney General, Antitrust Division, U.S. Department of Justice, before the Committee on the Judiciary, U.S. House of Representatives concerning H.R. 1253, The Free Market Antitrust Immunity Reform Act of 2001, Washington, D.C., June 5, 2002, available at <http://www.usdoj.gov/atr/public/testimony/11244.htm>.

Government-imposed restraints on competition are an area where competition authorities need to act. I fully agree with Commissioner Neelie Kroes on the importance of this part of the competition portfolio⁵. Competitors often are under challenge from new forms of competition, perhaps through the Internet. The first place that many competitors will go for help is to the government. A government-imposed impediment is the one type of market competition impediment that the market will never be able to correct by itself. Earlier, one of our panelists emphasized that governments have a monopoly on this type of action and when they act, there is no possibility for market self-correction. We need to be aware of competitors seeking help of this kind in our own enforcement activities. Sometimes competitors will try to get governments to act in ways that do not promote competition, but instead promote their private interest as a competitor. We must be wary of government decisions or actions that restrain competition.

Frankly, we have problems with this in the United States. We have a body of law known as the state action doctrine. If a state or local government wants to enact legislation that eliminates competition, then our federal government's competition enforcement authority is actually displaced in certain circumstances⁶. This is an area in which we and the FTC have been making a great deal of effort to try to pare back the instances in which states will act in this way, but it is a very difficult task. We file briefs in courts challenging state and local decisions that restrict competition. We send advocacy letters to state legislators who are considering adopting anticompetitive legislation. But we do not have a systematic mechanism for legislative review, nor in the United States do we have a simple way to override a state or local anticompetitive decision.

Recently, we had an example of a particularly dangerous phenomenon anticompetitive state legislation that is being promoted in the guise of "consumer protection." In the United States, we have seen this in the real estate brokerage industry, where the Internet has brought in new forms of competition. Some brokerage firms began offering cut-price competition with a menu of individual services, where for a fee, your house could be listed on the computer real estate system. In response to this competition, large, established brokerage firms immediately began to approach many of our state legislatures to say that consumers should be served only by fully qualified professional real estate agents who offer the "full range" of services. Of course, the unstated premise is that this full range of services should be offered at the full price of a 6 percent commission. The real goal is to eliminate discount commissions. Nonetheless, we have seen many legislatures take up these requests to pass anticompetitive legislation. We have been doing competition advocacy work on this issue throughout the United States sometimes successfully, sometimes not. But because of the state action doctrine, once anticompetitive laws are passed, we are without power to do anything about this as an enforcement matter.

⁵ Neelie Kroes, Member of the European Commission, The Competition Principle as a Guideline for Legislation and State Action the Responsibility of Politicians and the Role of Competition Authorities, 12th International Conference on Competition Bonn, June 6, 2005, available at http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_speeches_by_the_commissioner.html.

⁶ See *Parker v. Brown*, 317 U.S. 341 (1943); *FTC v. Tico Title Ins. Co.*, 504 U.S. 621 (1992).

That is one example of why I say I am in full agreement with Dr. Böge that competition advocacy is a critical aspect of our mission to promote competition.

Where does this leave us? With this state action doctrine in the United States you might ask: “why bother? If at the end of the day you cannot override anticompetitive legislative decisions, what good are you doing?” I think the idea of accountability mentioned by one of our panelists is an important one, and one that we can serve through competition advocacy. Competition will not always be the winning value in the legislative process. That is okay; we should not become so excited about what we do for a living that we lose sight of the fact that there are other values out there that have an appropriate place in the political process. But competition officials need to speak on behalf of competition and make clear that we are not making our decisions on the basis of extraneous factors—cultural, environmental, labor or otherwise political. Competition agencies need to tell politicians when we think competition would demand a different answer in the political process.

At the very least, focused and effective competition advocacy is important because it promotes transparency. If politicians want to tell consumers they should have something different from what the consumers would prefer in the marketplace, and if politicians also want to tell consumers that they should have to purchase that something different at a higher price than they would otherwise pay in a competitive marketplace, so be it. But we ought to be advocating competition and force politicians to admit this to consumers and be transparent about what they are doing. Promoting accountability is an important objective for every competition agency.

IV. Conclusion

With respect to the problems of globalization that have been mentioned by our panelists, I will not pretend to try to solve those. I do think that Thomas Friedman made an important point in his column in the *New York Times* this week⁷. Whichever economy you live in, we regulate to achieve social outcomes in a variety of ways. The challenge of globalization is one that involves opportunities being broadened beyond the developed economies where we enjoy a relatively high standard of living and can think about having these social models. The question that Mr. Friedman asked was how can you spend time being worried about defending a 35-hour work *week* when there are plenty of workers in India, to take his example, who by use of the Internet and other devices, would be more than happy to work a 35-hour *day* to try to increase their economic prosperity. This question confronts all of our economies and we will reach different resolutions, but the pressures from globalization should not be seen as a negative. Not only do they make our businesses more competitive when they are held up to the rigor of competition, but they also promote the possibility for greater economic welfare throughout parts of the world that have not previously enjoyed these advantages.

⁷ Thomas L. Friedman, *A Race to the Top*, *N.Y. Times*, June 3, 2005, at A23.

In short, considering these two topics of competition and politics, my conclusion is to keep politics out of your competition enforcement and get competition into your politics through effective advocacy. Thank you very much.

R. Hewitt Pate

Assistant Attorney General
Antitrust-Behörde im US-Justizministerium

I. Einleitung

Unser Thema heute morgen ist Wettbewerb und Politik. Wie passt das zusammen? Nachdem ich in unserer Diskussion heute morgen einen Hinweis auf amerikanische Filme gehört hatte, ging mir ein Bild aus einem alten amerikanischen Fernsehwerbespot nicht aus dem Kopf, einem Werbespot für eine sehr bekannte Süßigkeit namens ‚Reese’s Peanut Butter Cup‘. In diesem Werbespot gehen ein Mann und eine Frau durch ihr Haus. Die Frau liebt Erdnussbutter, sie isst auch gerade Erdnussbutter und genießt es so richtig. Der Mann mag gerne Schokolade und geht mit einem Schokoriegel durch das Haus. Sie passen einen Moment lang nicht auf, stoßen zusammen, und natürlich landet die Schokolade in der Erdnussbutter der Frau, und der Schokoriegel des Mannes ist voller Erdnussbutter. Beide werden wütend; sie sagt: „jetzt habe ich Deine Schokolade in meiner Erdnussbutter“, und er sagt: „ja, und ich Deine Erdnussbutter auf meiner Schokolade“. Aber dann kosten sie mal, was dabei herausgekommen ist und stellen fest, dass es eine wunderbare Mischung ist – und so wurde der berühmte ‚Reese’s Peanut Butter Cup‘ erfunden.

Nachdem ich über dieses Bild nachgedacht habe, bin ich zu dem Schluss gekommen, dass dies für den Wettbewerb und die Politik nur zur Hälfte zutrifft. Mein Thema heute morgen wäre dann also: halten Sie die Politik aus dem Wettbewerb heraus, aber bringen Sie Wettbewerb in die Politik hinein. Was meine ich nun in diesem Zusammenhang mit „Politik“? Ich verwende den Begriff in keiner Weise abwertend. Politik ist wichtig, und es ist auch wichtig, dass die Öffentlichkeit daran teilnimmt. In meinem Wortschatz ist „Politik“ ein positiver Begriff. Für unsere Zwecke heute morgen verstehe ich unter „Politik“ aber Entscheidungen, die auf einer Grundlage getroffen werden, die mit Effizienz oder Verbraucherwohl – definiert durch Preis, Qualität und Ertragsleistung – nichts zu tun hat. Das meine ich, wenn ich den Begriff hier verwende, und so komme ich also zu meinem ersten Gedanken: halten Sie die Politik aus dem Wettbewerb heraus.

II. Politik aus dem Wettbewerb heraushalten

Was ist die eigentliche Aufgabe einer Wettbewerbsbehörde? Ich glaube, das lässt sich leicht in einem Satz zusammenfassen: die Förderung des Wettbewerbs. Wettbewerbschützer müssen stets ein bestimmtes Ziel im Auge behalten. In unserer Disziplin besteht die Gefahr, dass man sich bei der Entscheidungsfindung auf alle möglichen Dinge konzentriert, die mit Effizienz und Wahlmöglichkeiten der Verbraucher nichts zu tun haben. Wie ich später noch erörtern werde, sollten Wettbewerbsbehörden im weiteren Kontext des politischen Entscheidungsfindungsprozesses, in dem – das sage ich ganz deutlich – auch andere Wertvorstellungen in Betracht gezogen werden müssen, für solide Wettbewerbsprinzipien eintreten.

In den letzten Jahrzehnten ging es bei der Durchsetzung des Wettbewerbs zunehmend um wirtschaftliche Aspekte. Wirtschaftliche Aspekte können auf verschiedene Weise berücksichtigt werden. Ulf Böge, der Präsident des Bundeskartellamts, äußert sich häufig darüber. Nach dem deutschen System, so würde er sagen, werden wirtschaftswissenschaftliche Methoden im Vorfeld herangezogen, und dann werden klare Rechtsvorschriften entwickelt. In den Vereinigten Staaten wenden wir diese Methoden eher fallweise an, um die wirtschaftlichen Aspekte jeder einzelnen Transaktion zu analysieren. Wie man es auch immer macht, es kommt auf jeden Fall darauf an, eine solide ökonomische Analyse durchzuführen, um das Verbraucherwohl zu fördern, das sich durch bessere Ausbringung verbesserter Produkte zu niedrigeren Preisen definiert. Worauf ich hinaus will ist, dass wir uns als Wettbewerbs-hüter besser hierauf konzentrieren sollten und nicht auf irgendwelche anderen Aspekte.

So mancher sähe es gerne, wenn wir uns im Rahmen der Durchsetzung des Wettbewerbs anderer Themen annehmen würden, vielleicht der Handelspolitik oder Arbeitspolitik. Andere würden uns gerne einreden, dass wir doch vielleicht Umweltaspekte berücksichtigen sollten. Vielleicht sollten wir bei Wettbewerbsentscheidungen auch kulturelle Werte berücksichtigen. Die Einbeziehung anderer, nicht-wettbewerbsorientierter Werte ist jedoch sehr gefährlich, und wir müssen damit sehr vorsichtig umgehen.

Wir müssen uns auch vor den Versuchungen des Populismus vorsehen. Viele dieser anderen Sachthemen werden richtigerweise in der breiten Öffentlichkeit als sehr bedeutsam wahrgenommen. Daher betrifft diese Versuchung besonders stark die jüngeren Behörden, die ihre Aktivitäten erst noch in der Öffentlichkeit bekannt machen und die Unterstützung der Öffentlichkeit gewinnen müssen. Ein Ansatz, bei dem wir uns an politisch aufgeladenen Themen unter Berücksichtigung populistischer Aspekte beteiligen, birgt jedoch die große Gefahr, dass unsere Wettbewerbsprinzipien verwässert werden. Wir müssen uns vor der Eitelkeit hüten. Es wird immer wieder Menschen geben, die auf uns zukommen und sagen: „Was für eine tolle Arbeit Sie da leisten. Wenn Sie nur eben *mein* spezielles politisches Anliegen berücksichtigen könnten, würden sie zeigen, dass sie nicht engstirnig sind und ein ausgezeichnetes Urteilsvermögen besitzen.“ Es wird immer jemanden geben, der Ihnen gerne dazu gratulieren würde, dass sie Entscheidungen auf der Grundlage von populistischen Gesichtspunkten oder anderen nicht-wettbewerbsorientierten Wertvorstellungen treffen. Mein Vorschlag ist: widerstehen Sie dieser Versuchung.

Für mich als Amerikaner war es sehr interessant, die Diskussion von heute vormitag über die Medienregulierung in Deutschland zu verfolgen. Das ist ein Thema, das auch in meinem Land große Beachtung findet. Ich wurde vor unseren Senat zitiert und gefragt, warum ich nicht für den Gedanken der Meinungsvielfalt und Vielfalt der Rundfunkinhalte eintrete. Meine Antwort lautet, dass diese Vielfalt ein Nebenprodukt unserer Arbeit sein kann. Wenn wir eine Fusion stoppen, weil sie sich in wirtschaftlicher Hinsicht negativ auf den Wettbewerb auswirkt, dann werden mehr Unternehmen auf dem Markt verbleiben. Sicherlich könnte dies den Nebeneffekt haben, dass verschiedene Programmarten und verschiedenartige Angebote gefördert werden. Das ist jedoch keine Grundlage, auf der ich eine Entscheidung über

eine Fusion treffen könnte. Ich habe keine bessere Ausgangsposition und verfüge über kein spezielleres Fachwissen als irgendein anderer, wenn es darum geht herauszufinden, welche Arten von Meinungen oder Unterhaltungen in meiner Kultur gefragt sind. Gerade weil ich kein gewählter Entscheidungsträger bin, bin ich viel weniger dazu qualifiziert als manch anderer.

Wenn Wettbewerbsbehörden Entscheidungen auf der Basis anderer Grundlagen treffen, verlieren wir unsere Orientierung. Für manche Sachverhalte wäre es daher vielleicht angebracht, über eine breiter gefasste Regulierungsstruktur zu verfügen. In unserem Land haben wir eine *Federal Communications Commission*. Sie trifft Entscheidungen auf der Grundlage des „öffentlichen Interesses“, ein sehr breiter Maßstab, der auch beinhalten kann, welche Art der politischen Meinungen oder Wertvorstellungen in der Unterhaltung angemessen sind oder welches Maß an Regulierung im Bereich sittlicher Werte zum Schutz von Kindern nötig ist. Daraus wird eine sehr offensichtlich politische Debatte. Es ist angemessen, so darüber so diskutieren, aber es ist auch angemessen, dass dies nicht die Grundlage für unsere Wettbewerbsentscheidungen bilden sollte.

Dies ist, denke ich, ein Grund dafür, warum Kartellbekämpfung einen ausgezeichneten Ausgangspunkt für diejenigen Behörden darstellt, die sich gerade erst auf den Weg der Wettbewerbsdurchsetzung begeben. Wenn wir hard-core Kartelle verfolgen, arbeiten wir auf einem Gebiet, das in ökonomischer Hinsicht von allen Interventionsbereichen die wenigsten Kontroversen verursacht. Zu verhindern, dass der Wettbewerb von Absprachen überlagert wird, ist in der Tat die grundlegende Tätigkeit einer Wettbewerbsbehörde. John Fingleton von der irischen Wettbewerbsbehörde hat darauf hingewiesen, dass eine Behörde vielleicht nicht gerade in der gleichen Art und Weise dabei vorgehen möchte wie die Vereinigten Staaten, nämlich mit strafrechtlichen Sanktionen. Vielleicht muss man erst eine Kultur der strafrechtlichen Durchsetzungsmaßnahmen auf der Management-Ebene entwickeln, eine Tradition der Korruptionsbekämpfung und noch einiges andere, bevor man den strafrechtlichen Weg beschreitet. Aber dennoch denke ich, dass die Kartellbekämpfung ein guter Anfangspunkt dafür ist.

Wie die Debatte darüber, ob man hard-core Kartelle kriminalisieren soll, zeigt, werden politische Entscheidungen auch hinsichtlich der Gesetze und Verfahrensweisen zur Durchsetzung des Wettbewerbs getroffen. Was die Rechtssicherheit und Verdreifachung des Schadensersatzes (*treble damages*) für Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht betrifft, so ist dies ein Bereich, bei dem ich sagen würde: seien Sie sehr vorsichtig bei der Übernahme eines amerikanischen Modells. Bei Verstößen vom Typ Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung haben wir in den Vereinigten Staaten ein relativ schwaches materiellrechtliches Kriterium, das nur zögernd eingreift. Es wird allerdings unterstützt durch einen äußerst starken privaten Prozessweg, dem durch die Verdreifachung des Schadensersatzes Nachdruck verliehen wird. Hier in der Europäischen Union haben Sie ein etwas stärkeres materiellrechtliches Kriterium, einen Standard, der Eingriffen durch die Regierung freundlicher gegenübersteht. Auf der anderen Seite wird Ihr materiellrechtlicher Standard nicht durch den Druck der extremen Sanktionen und Kosten eines privaten Prozesssystems unterstützt, wie wir es in den Vereinigten Staaten kennen. Aber

um auf mein Beispiel mit Reese's Peanut Butter Cup zurückzukommen; ich hätte sehr große Bedenken hinsichtlich einer Kombination des europäischen materiell-rechtlichen Standards, der in Europa mehr Regierungseingriffe erlaubt, und des US-amerikanischen Modells der Verdreifachung des Schadensersatzes, der Offenlegung und allerlei starker Prozessinstrumente. Wenn man diese beiden Elemente zusammenbringt, würde, so glaube ich, im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung kein sehr gutes Geschmacksergebnis herauskommen.

Als ein weiteres Beispiel für Entscheidungen über die Durchsetzung von Wettbewerbspolitik fand ich einige Kommentare heute vormittag äußerst interessant, die sich mit der Entwicklung und der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur beschäftigten. Bei uns in den Vereinigten Staaten ist zum Beispiel der Verbreitungsgrad der Breitbandkommunikation nicht so hoch wie er sein könnte, weil unsere Vorgehensweise gemäß des *Telecommunications Act* von 1996¹ eine zwangsweise gemeinsame Nutzung von Infrastruktur verlangte, die sehr hohe Vorausinvestitionen erfordert. Ich denke, aufgrund der langfristigen wettbewerblichen Konsequenzen lohnt es immer, sich die Frage zu stellen, ob man eine Verpflichtung zu obligatorischer gemeinsamer Nutzung auferlegen will. Dies gilt für Infrastruktur und ganz sicher auch für geistiges Eigentum. Kurzfristig kann man immer etwas dadurch gewinnen, dass man die gemeinsame Nutzung von geistigem Eigentum oder einer bereits aufgebauten Infrastruktur verlangt. Die Frage, die wir uns stellen müssen, lautet jedoch, ob durch diese Maßnahmen langfristig eine optimale Menge an Investitionen für die Bürger erreicht werden kann.

Sie sehen schon, ich sage nicht, dass Wettbewerb der einzige Wert ist, für den ein Land oder eine Kultur sich einsetzen sollte. In der öffentlichen Diskussion wird der Wettbewerb manchmal nicht als der primäre Wert in einer bestimmten Regierungsentscheidung gesehen. Das ist in Ordnung. Aber noch einmal, worauf ich hinaus will, ist, dass wir uns in unserer Arbeit als Wettbewerbsbehörden nicht auf verschiedene Schwerpunkte konzentrieren sollten. Ich glaube, Deutschland verfolgt einen sehr interessanten Ansatz zu diesem Thema; und da es sich auf klare Regeln konzentriert, ist das deutsche System sehr transparent, denn das Bundeskartellamt und die Gerichte treffen ihre Entscheidungen ausschließlich aufgrund wettbewerblicher Überlegungen. Vielleicht stimme ich aus amerikanischer Perspektive nicht immer damit überein, wie die wirtschaftliche Analyse vorgenommen werden soll, aber trotzdem ist dieses Konzept der Fokussierung auf das Verbraucherwohl und den Wettbewerb sehr eindeutig und klar. Allerdings gibt es nach meinem Verständnis im deutschen System die Möglichkeit, dass das Bundeswirtschaftsministerium, beraten durch die Monopolkommission, die Feststellung treffen kann, dass ein überragendes Interesse der Allgemeinheit in einem bestimmten Fall schwerer wiegt als Wettbewerbsbedenken.² Oft geschieht dies nicht, aber hier haben wir ein transparentes System, in dem so etwas geschehen kann.

¹ Telecommunications Act von 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996) kodifiziert in Titel 47 des United States Code (47 U.S.C.).

² Siehe deutsches Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 1958 (2004 novelliert), §§ 8 und 42, verfügbar unter <http://www.bundeskartellamt.de>.

Wenn wir sachfremde soziale und politische Werte in unseren Entscheidungsprozess mit einbeziehen, sollten wir keiner Selbsttäuschung erliegen und glauben, dass wir diese politischen Wertvorstellungen irgendwie durch den Wettbewerb läutern könnten. Ich glaube vielmehr, dass unsere wettbewerbsbasierte Analyse stattdessen von Wertvorstellungen getrübt wird, die zwar wichtig sind, aber einfach nicht in eine solide Wettbewerbsanalyse hineingehören. Wir sollten also die Politik aus dem Wettbewerb heraushalten.

III. Wettbewerb in die Politik hineinbringen

Der zweite Gedanke, den ich hier erörtern möchte, ist der, dass wir Wettbewerb in unsere Politik hineinbringen müssen. Als Wettbewerbsbehörden sollten wir nicht zögern, für die Werte des Wettbewerbs einzutreten. Wie wir von mehreren Rednern heute gehört haben, kann die staatliche Behinderung des Wettbewerbs eines der gefährlichsten Hindernisse sein. Auf diesem Gebiet müssen wir sehr aktiv sein. Wie Herr Dr. Böge bei der letzten ICN-Konferenz in Seoul in seiner ausgezeichneten Rede über staatliche Wettbewerbsbeschränkungen³ verdeutlichte, ist wirksame *competition advocacy* der Schlüssel, wenn es darum geht, Wettbewerbswerte in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. In meiner Behörde in den Vereinigten Staaten tun wir das. Zum Beispiel haben wir dafür plädiert, dass die Ausnahmeregelung für Seetransportmonopole in unserem *Shipping Act* außer Kraft gesetzt wird⁴, und wir haben vorgeschlagen, dass bei einer Knappheit von Lande-Slots an Flughäfen diese Slots in Versteigerungen zugeteilt werden sollten, statt sie über eine staatliche Regulierungsbürokratie vergeben zu lassen. Wir betreiben diese Art von *competition advocacy* gegenüber anderen Regierungsbehörden auf vielfältige Weise. Ich glaube, es ist sehr wichtig, dass Wettbewerbsbehörden nach solchen Gelegenheiten zur *advocacy* suchen.

Staatliche Wettbewerbsbeschränkungen sind ein Gebiet, auf dem die Wettbewerbsbehörden handeln müssen. Ich stimme völlig mit Frau Neelie Kroes darin überein, dass dieser wettbewerbliche Aufgabenbereich von großer Bedeutung ist.⁵ Wettbewerber stehen oft der Herausforderung durch neue Wettbewerbsformen gegenüber, beispielsweise durch das Internet. Die Stelle, an die sich viele Wettbewerber zuerst wenden, wenn sie Hilfe suchen, ist die Regierung. Eine staatliche Beschränkung ist eine Art der Marktwettbewerbsbehinderung, die der Markt selbst niemals allein korrigieren kann. Vorhin betonte einer der Teilnehmer unseres Panels, dass Regierungen ein Monopol auf diese Art des Eingreifens haben; und wenn sie

³ Dr. Ulf Böge, Präsident des Bundeskartellamts, State-imposed Restrictions of Competition and Competition Advocacy, Rede anlässlich der Eröffnungsveranstaltung des Seoul Competition Forum 2004, 20. April 2004, verfügbar unter http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/04Seoul_e.PDF.

⁴ Stellungnahme von Charles A. James, Assistant Attorney General, Antitrust Division, U.S. Department of Justice, vor dem Committee on the Judiciary, U.S. House of Representatives in Bezug auf H.R. 1253, The Free Market Antitrust Immunity Reform Act of 2001, Washington, D.C., 5. Juni 2002, verfügbar unter <http://www.usdoj.gov/atr/public/testimony/11244.htm>.

⁵ Neelie Kroes, Mitglied der Europäischen Kommission, The Competition Principle as a Guideline for Legislation and State Action – the Responsibility of Politicians and the Role of Competition Authorities, 12. Internationale Kartellkonferenz, Bonn, 6. Juni 2005, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_speeches_by_the_commissioner.html.

eingreifen, gibt es für den Markt keine Möglichkeit zur Selbstkorrektur. Wir müssen uns in unseren eigenen Entscheidungen darüber bewusst sein, dass Wettbewerbssteilnehmer diese Art von Hilfe suchen. Manchmal versuchen Wettbewerbssteilnehmer den Staat dazu zu bringen, sich in einer Weise zu verhalten, die nicht dem Wettbewerb, sondern ihren Privatinteressen als Wettbewerber dient. Wir müssen auf der Hut sein vor staatlichen Entscheidungen oder Handlungen, die den Wettbewerb beschränken.

Offen gesagt, wir haben Probleme damit in den Vereinigten Staaten. Wir haben ein Gesetzeswerk namens *state action doctrine*. Wenn eine bundesstaatliche Regierung oder regionale Behörde eine Gesetzesvorschrift erlassen will, die den Wettbewerb eliminiert, wird die wettbewerbliche Durchsetzungsgewalt unserer föderalen Bundesregierung unter bestimmten Umständen tatsächlich ausgeschaltet.⁶ Das ist ein Gebiet, auf dem wir und die Federal Trade Commission (FTC) große Anstrengungen unternommen haben, um die Anzahl der Fälle zu reduzieren, in denen Bundesstaaten auf diese Weise handeln. Aber das ist eine sehr schwierige Aufgabe. Wir reichen bei den Gerichten Sachverhaltsdarstellungen (*briefs*) ein, in denen wir wettbewerbsbehindernde Entscheidungen bundesstaatlicher und regionaler Entscheidungsträger angreifen. Wir schicken Advocacy-Briefe an diejenigen Gesetzgeber in den Bundesstaaten, die den Erlass wettbewerbsfeindlicher Gesetzesregelungen erwägen. Aber wir verfügen über keinerlei systematischen Mechanismus für eine Überprüfung von Gesetzesvorschriften, und genauso wenig gibt es in den Vereinigten Staaten einen einfachen Prozess zur Aufhebung von wettbewerbswidrigen Entscheidungen eines Bundesstaates oder regionalen Organs.

Kürzlich hatten wir ein Beispiel für ein besonders gefährliches Phänomen: wettbewerbswidrige bundesstaatliche Gesetzgebung, die unter dem Deckmantel „Verbraucherschutz“ propagiert wird. In den Vereinigten Staaten haben wir dies im Immobilienmaklerbereich beobachtet, in dem das Internet neue Formen des Wettbewerbs eingeführt hat. Einige Maklerfirmen begannen einen Wettbewerb mit Billigpreisen zu führen, indem sie ein Menü individueller Dienstleistungen anboten mit deren Hilfe man sein Haus gegen eine Gebühr in das Immobiliencomputersystem aufnehmen lassen konnte. Als Reaktion auf diese Konkurrenz wandten sich die großen, etablierten Maklerfirmen sofort an viele bundesstaatliche Gesetzgeber und sagten, die Konsumenten sollten nur von vollqualifizierten professionellen Immobilienmaklern beraten werden, die die „volle Bandbreite“ aller Dienstleistungen anbieten. Natürlich beinhaltete dies die unausgesprochene Prämisse, dass diese volle Bandbreite an Dienstleistungen auch zum vollen Preis einer 6%igen Provision angeboten werden sollte. Das wahre Ziel war die Eliminierung günstigerer Provisionen. Trotzdem haben wir festgestellt, dass viele der bundesstaatlichen Gesetzgeber diese Forderung zur Verabschiedung wettbewerbswidriger Gesetzesvorschriften aufgriffen. Wir haben in Bezug auf dieses Thema *competition advocacy* in den gesamten Vereinigten Staaten betrieben – in manchen Fällen erfolgreich, in anderen nicht. Aber aufgrund der *state action doctrine* sind wir, wenn wettbewerbswidrige Gesetze erst einmal erlassen sind, völlig machtlos und können im Sinne der

⁶ Siehe Parker v. Brown, 317 U.S. 341 (1943); FTC v. Ticor Title Ins.Co., 504 U.S. 621 (1992)

Wettbewerbsdurchsetzung nichts dagegen unternehmen. Das ist eines der Beispiele dafür, warum ich sage, ich bin mit Herrn Dr. Böge völlig konform darüber, dass *competition advocacy* bei unserer Aufgabe der Wettbewerbsförderung eine entscheidende Rolle spielt.

Wo stehen wir nun also? Angesichts der *state action* doctrine in den Vereinigten Staaten könnten Sie jetzt fragen: „Warum soll man sich da noch anstrengen? Wenn man wettbewerbswidrige Entscheidungen der Legislative am Ende doch nicht aufheben kann, was erreicht man denn damit?“ Ich glaube, der Gedanke der Verantwortlichkeit, der von einem unserer Panelteilnehmer erwähnt wurde, ist ein sehr wichtiges Prinzip, dem wir durch *competition advocacy* dienen können. Im Gesetzgebungsprozess ist der Wettbewerb nicht immer der Wert, der sich durchsetzt. Das ist auch in Ordnung; wir sollten uns nicht so übermäßig über eine Sache ereifern, mit der wir unseren Lebensunterhalt verdienen, dass wir dabei die Tatsache übersehen, dass es da draußen auch noch andere Werte gibt, die im politischen Prozess ihren angemessenen Platz haben. Aber als Wettbewerbsschützer müssen wir für den Wettbewerb eintreten und deutlich machen, dass wir unsere Entscheidungen nicht auf der Grundlage sachfremder Faktoren treffen, seien es kultur-, umwelt-, arbeitspolitische oder anderweitig politische Einflüsse. Die Wettbewerbsbehörden müssen es den Politikern sagen, wenn sie der Meinung sind, dass der Wettbewerb im politischen Prozess eine andere Lösung erfordert.

Zu allermindest ist fokussierte und wirksame *competition advocacy* deshalb wichtig, weil sie die Transparenz fördert. Wenn Politiker den Verbrauchern erzählen wollen, dass sie etwas anderes kaufen sollen, als das, was die Verbraucher selbst auf dem Markt bevorzugen würden; und wenn diese Politiker den Verbrauchern dann auch noch erzählen wollen, dass sie dieses andere Produkt zu einem höheren Preis erwerben sollen als zu dem, den sie andernfalls in einem Wettbewerbsmarkt zu zahlen hätten – bitte sehr, dann sollen sie das tun. Wir aber sollten den Wettbewerbsgedanken fördern und die Politiker zwingen, dies gegenüber den Verbrauchern auch einzugestehen und ihre Aktivitäten transparent zu gestalten. Verantwortlichkeit zu fördern ist ein wichtiges Ziel für jede Wettbewerbsbehörde.

IV. Schlussfolgerung

Was die Probleme der Globalisierung betrifft, die von unseren Panel-Teilnehmern genannt wurden: ich will nicht so tun, als würde ich versuchen, sie zu lösen. Ich glaube, Thomas Friedman hat diese Woche in seinem Kommentar in der *New York Times* etwas wirklich Wichtiges gesagt.⁷ In welchem Wirtschaftssystem man auch lebt, wir betreiben Regulierungspolitik, um auf verschiedensten Wegen zu einem sozialen Ergebnis zu kommen. Die Herausforderung der Globalisierung besteht darin, dass sie eine Chancenerweiterung über die entwickelten Länder hinaus beinhaltet, in denen wir einen relativ hohen Lebensstandard genießen und uns den Gedanken an die Verwirklichung solcher sozialen Modelle überhaupt leisten können.

⁷ Thomas L. Friedman, *A Race to the Top*, N.Y. Times, 3. Juni 2005, A23.

Die von Herrn Friedman gestellte Frage war, wie kann man seine Zeit darauf verwenden, sich über die Verteidigung einer 35-Stunden-Woche Gedanken zu machen, wenn es jede Menge Arbeiter in Indien gibt (um sein Beispiel aufzugreifen), die mehr als bereit wären, mit Hilfe des Internets und anderer Mittel 35-Stunden-Tage zu arbeiten, um dadurch zu versuchen, ihren wirtschaftlichen Wohlstand zu erhöhen. Diese Frage stellt sich in allen unseren Wirtschaftssystemen, und wir werden verschiedenartige Antworten darauf finden; aber der Druck der Globalisierung sollte nicht als negativ angesehen werden. Nicht nur macht dieser Druck unsere Firmen wettbewerbsfähiger, wenn sie den Härten des Wettbewerbs ausgesetzt werden, er fördert auch die Möglichkeit zu verbessertem wirtschaftlichen Wohlstand in all den Teilen der Welt, die diese Vorteile bisher nicht genossen haben.

Kurz gesagt, wenn ich die beiden Themen Wettbewerb und Politik betrachte, dann lautet meine Schlussfolgerung: halten Sie die Politik aus Ihrer Arbeit zur Durchsetzung des Wettbewerbs heraus und bringen Sie durch wirksame *competition advocacy* Wettbewerb in Ihre Politik hinein. Vielen Dank.

Kai-Uwe Ricke

Vorstandsvorsitzender der Deutschen Telekom AG

Ich freue mich sehr über die Gelegenheit, an dieser Podiumsdiskussion teilzunehmen und habe Ihre Einladung gerne angenommen. Denn ich gehöre zu denen, die von Ihren Entscheidungen betroffen sind und die ihr Tagesgeschäft darauf ausrichten müssen. Und daher hoffe ich, dass wir nicht nur Standpunkte austauschen, sondern dass unsere Diskussion und unser Dialog etwas in Gang setzen und bewirken wird. Das setzt wechselseitiges Verständnis voraus – und dies zu fördern will ich gerne einen Beitrag leisten.

Meine Damen und Herren,
im Titel dieser Paneldiskussion ist mir eine Vokabel besonders ins Auge gefallen. Das ist das Wort „Verantwortung“. Hier geht es in erster Linie um die Verantwortung der Politik und der Wettbewerbsbehörden für die Einhaltung des Wettbewerbsprinzips. Ich möchte gerne aber zunächst auch einige Sätze zu der Verantwortung sagen, die wir als Unternehmer tragen. Ich meine die Verantwortung für Innovationen und Investitionen, für Wachstum und Arbeitsplätze.

Es ist keine Frage, dass ein leistungsstarkes Unternehmen wie die Deutsche Telekom in der Pflicht steht, einen Beitrag zu leisten zur Sicherung und Fortentwicklung des Wirtschaftsstandortes, an dem wir aktiv sind. Das ist eine Pflicht – oder besser Herausforderung-, der wir uns seit jeher gerne und erfolgreich stellen. Ich möchte dazu nur beispielhaft einige Stichworte nennen. Sie lauten:

- Innovationsführerschaft,
- Auf- und Ausbau der Kommunikations-Infrastrukturen und der darauf basierenden Anwendungen mit Milliardeninvestitionen;
- die Sicherung von Arbeitsplätzen und – wo das nicht möglich ist – ein sozialverträglicher Umgang mit denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, für die es leider keine Arbeit mehr gibt,
- oder Übernahme von Verantwortung im gesellschaftlich-sozialen Bereich.

Kurz gesagt: Man erwartet von uns Investitionen, Risikobereitschaft, Verantwortung und Verpflichtung. Gleichzeitig müssen wir natürlich wie jedes gewinnorientierte, im Wettbewerb stehende Unternehmen den Anforderungen des Marktes gerecht werden. Und das heißt: global, flexibel, schnell und erfolgreich zu sein.

Ich will es aber auch ganz deutlich sagen: Um als Unternehmen erfolgreich und zugleich auch ein Zugpferd für den Wirtschaftsstandort zu sein, brauchen wir unternehmerische und finanzielle Spielräume sowie bestimmte Rahmenbedingungen. Und zwar Rahmenbedingungen, die ausreichend Anreize bieten – vor allem für Innovationen. Also für Investitionen und für die Entwicklung und die Bereitstellung von neuen, vielseitigen und kundenorientierten Angeboten und Diensten. Und hier kommt die Verantwortung der Politik und der Wettbewerbsbehörden ins Spiel.

Zum einen geht es um die Ausgestaltung der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die nicht nur für den Telekommunikationsbereich, sondern für alle Branchen von großer Bedeutung sind. Wie wir alle wissen, steht unser Land vor gewaltigen Herausforderungen. Entweder wir stärken die Leistungsfähigkeit und Dynamik unserer Wirtschaft durch eine Politik, die vernünftige und verlässliche Rahmenbedingungen für Innovationen, Investitionen und Wachstum setzt. Oder es werden immer mehr Investitionen, Industriestandorte, Wachstumschancen und Arbeitsplätze an andere, wettbewerbsfähigere Regionen der Welt verlagert – vor allem nach Mittel- und Osteuropa, und an die neuen Wachstumsmärkte in Asien.

Lassen Sie mich kurz ein mögliches Szenario für die Telekommunikationsbranche beschreiben, in der wir den Wettbewerb besonders intensiv erleben: Nur wenig mehr als sieben *Jahre* nach dem umfassenden Wegfall des staatlichen Monopols ist die Telekommunikation eine Branche mit globalen Strukturen und einem harten Wettbewerb multinationaler, weltweit agierender Unternehmen. Gleichzeitig gestaltet die Konvergenz von Telekommunikation, Informationstechnologie sowie der Medien und Unterhaltungsbranche die gewohnten Strukturen und Kräfteverhältnisse auf den Märkten völlig um. Belege dafür sind neue, multinationale Unternehmenszusammenschlüsse und strategische Allianzen sowie die sich abzeichnende Konzentration auf einige wenige Player. In den USA läuft diese Konsolidierungswelle schon. Experten gehen davon aus, dass zukünftig nur noch wenige Anbieter das Geschehen auf dem nordamerikanischen Telekommunikationsmarkt bestimmen werden.

In Europa wird in den nächsten Jahren eine parallele Entwicklung stattfinden. Noch ist in nahezu allen europäischen Ländern das ehemalige Staatsunternehmen im Telekommunikationsmarkt aktiv. Insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Ländern zeigen sich aber erste Aufkäufe bzw. Zusammenschlüsse. Über kurz oder lang wird sich in den westeuropäischen Staaten die gleiche Konsolidierungswelle einstellen wie in den USA, und wie sie in anderen Wirtschaftszweigen wie z. B. der Chemiebranche, bei Banken oder Luftfahrtunternehmen schon seit längerem zu beobachten ist.

Eine kritische Größe bei dem zunehmend zeitsensiblen Wettlauf um neue Märkte und innovative Technologien ist eine Wirtschaftspolitik, die den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung trägt und die die Wettbewerbsfähigkeit der Global Player nicht unnötig beeinträchtigt. Die Staaten Osteuropas holen gewaltig auf; die riesigen Volkswirtschaften in Asien, wie China und Indien, öffnen sich. Gerade die klassischen Industrienationen müssen gewaltig kämpfen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre herausgehobene Stellung auf den Weltmärkten behaupten zu können.

Sie müssen ihre nationalen Standorte reformieren, sie müssen eine neue Flexibilität gewinnen und kreative neue Wege einschlagen. In diesem Sinne sollten Entbürokratisierung, Deregulierung und Flexibilisierung die Maximen einer modernen, zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik in einer globalen Ökonomie sein. Dies dient dem Standort, und es fördert die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Dafür trägt die Politik die Verantwortung.

Das zweite zentrale Element im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ist die Gestaltung und Anwendung der Wettbewerbsregeln, die der Verantwortung der Wettbewerbsbehörden obliegt.

Meine Damen und Herren, die Freiheit des Wettbewerbs ist einer der Grundpfeiler unseres Wirtschaftssystems und ein Motor für ökonomischen Fortschritt und Wachstum. Wettbewerb fördert die ökonomische Entwicklung und gewährleistet damit Wohlfahrtsgewinne zugunsten der Verbraucher. Ich trage mit dieser Aussage vielleicht Eulen nach Athen, aber ich finde, es kommt dem Wirtschaftsstandort Deutschland und Europa durchaus zugute, wenn wir uns Prinzipien und Leitplanken unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung immer wieder ins Gedächtnis rufen. Wettbewerb ist das wirkungsvollste Mittel, um Dynamik und innovativen Fortschritt zu erreichen. Nur durch den Wettbewerb kann sichergestellt werden, dass Unternehmen den Bedürfnissen des Marktes und der Verbraucher gerecht werden, ihre Kosten reduzieren und bestmögliche Produkte und Dienstleistungen zu niedrigstmöglichen Preisen anbieten können.

In diesem Sinne liegt es auch im ureigenen Interesse von Unternehmen wie auch der Deutschen Telekom, sich dem Wettbewerb zu stellen und ihn als Triebfeder für die eigene unternehmerische Entwicklung nutzbar zu machen.

Nach unserem Verständnis ist Wettbewerb aber auch ein Prozess, in dem Wettbewerbsvorsprünge durch Innovationen erzielt werden. Das gilt noch einmal mehr auf dynamischen Märkten wie in der Telekommunikationsbranche. Die Anwendung des Wettbewerbsprinzips kann sich daher nicht in der Öffnung von Märkten erschöpfen, sondern sie muss stets die Förderung von Innovation und Fortschritt berücksichtigen. Daher ließe es auch dem Wettbewerbsprinzip meiner Ansicht nach zuwider, wenn die Gestaltung und Anwendung der Wettbewerbsregeln diese Ziele aus dem Auge verliert oder sie zugunsten defensiver, auf die kurzfristige Wettbewerbsbelebung ausgerichteter Eingriffe aufgibt.

Verantwortung in diesem Zusammenhang, meine Damen und Herren, bedeutet daher einen maßvollen Umgang mit den Eingriffsbefugnissen sowohl bei Gesetzgebungsmaßnahmen als auch bei Behördenentscheidungen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass die Deutsche Telekom einer Vielfalt an Eingriffsmöglichkeiten unterliegt: In Deutschland ist dies die allgemeine Wettbewerbsaufsicht durch das Bundeskartellamt und die sektorspezifische Regulierung durch die Regulierungsbehörde. In Brüssel kümmern sich gleich zwei Generaldirektionen – Wettbewerb und Information Society – um uns. Dies bedeutet eine Potenzierung von Unsicherheitsfaktoren und Belastungen und macht eine Regulierung mit Augenmaß umso wichtiger.

Lassen Sie mich das Gesagte an einem Beispiel verdeutlichen: Wenn der Wettbewerb durch die Gewährung von Zugang zu Infrastrukturen und innovativen Vorleistungen gefördert werden soll, so muss dieses Ziel sorgfältig mit dem mindestens ebenso wichtigen Ziel der Wettbewerbsförderung durch mittel- und langfristigen Erhalt von Investitions- und Innovationsanreizen abgewogen werden.

Zweifellos ist die Versuchung groß, für den Gesetzgeber wie auch für die Wettbewerbsbehörden, die kurzfristigen – und gut sichtbaren – Erfolge einer Wettbewerbsintensivierung durch staatliche Eingriffe in den Vordergrund zu rücken und die langfristigen, weniger offenbaren Auswirkungen dabei eher zu vernachlässigen.

Aber: Wer so agiert, muss das Risiko in Kauf nehmen, dass Innovationsanreize verloren gehen und das ordnungspolitische Ziel des Erhalts eines dynamischen Wettbewerbsprozesses verfehlt wird.

Neben der Berücksichtigung der langfristigen Folgen staatlicher Eingriffe ist der Erhalt größtmöglicher Rechtssicherheit eine weitere wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Wettbewerbspolitik. Allein aus Rechtssicherheit erwächst die Planungssicherheit, die für ein betriebswirtschaftlich verantwortungsbewusst agierendes Unternehmen die Basis jeglicher Investitionsentscheidung ist. Dies gilt nicht nur für Regulierungsentscheidungen, sondern auch für die allgemeine Missbrauchsaufsicht. Die Vorhersehbarkeit der Entscheidungen von Wettbewerbsbehörden ist eine wesentliche Komponente der notwendigen Rechtssicherheit. Auch vor diesem Hintergrund sehen wir mit großem Interesse den geplanten Leitlinien der Kommission zur Auslegung von Art. 82 des EG-Vertrags entgegen.

Darüber hinaus müssen aber auch widersprüchliche Entscheidungen von Regulierungs- und Kartellbehörden vermieden werden. Hier bedarf es einer klaren Kompetenzverteilung zwischen Regulierung und der allgemeinen Missbrauchsaufsicht. Die Vielzahl der Institutionen und Behörden, die sich mit der Ausgestaltung und Umsetzung von Wettbewerbsrecht befassen, darf nicht zu einem „Kompetenzgerangel“ auf dem Rücken der regulierten Unternehmen führen. Leider haben wir damit in der Vergangenheit schon leidvolle Erfahrungen machen müssen.

Kontraproduktiv wirkt sich in diesem Zusammenhang auch die gegenwärtig diskutierte, weitere Absenkung der Schwellen für die private Kartellrechtsdurchsetzung vor Gerichten (*private enforcement*), aus. Die Folgen von z. B. Beweiserleichterungen oder der im Ermessen des Richters liegende Möglichkeit, Schadensersatz in vielfacher Höhe festzusetzen (*treble damages*), können für Unternehmen kaum abgeschätzt werden; dies gilt insbesondere bei unklarer Rechtslage. Auch hier gilt es mit Augenmaß vorzugehen, denn die Verbesserungen des Schutzes Dritter darf nicht über eine völlige Paralyse der Unternehmen aufgrund nicht kalkulierbarer Risiken erkaufte werden.

Meine Damen und Herren,
es ist mir sehr wichtig, eines ganz klar zu stellen: Ich fordere nicht den völligen Rückzug von Staat oder Wettbewerbsbehörden aus den Telekommunikationsmärkten. Ich glaube aber, dass sich ihre Rolle wandeln kann und muss. Es muss ein Weg von der derzeitigen, extensiv angelegten Regulierung jeglichen Wettbewerbsrisikos hin zu einer, konstruktiven Innovationspolitik gefunden werden. Der Staat kann und muss die dynamischen und innovativen Kräfte von Markt und Wettbewerb fördern – und sie sich gleichzeitig zunutze machen. Dies kann nur gelingen, indem er von staatlichen Eingriffsbefugnissen nur zurückhaltend Gebrauch macht – und unter ausdrücklicher Berücksichtigung auch der mittel- und langfristigen Wir-

kungen von Gesetzen und Behördenentscheidungen. Die von der EU-Kommission angestoßene Diskussion zum Thema „better regulation“ und die Einrichtung einer Einheit zur Beurteilung von Gesetzesfolgen halte ich insoweit für hilfreich. Auch die zukünftigen Erkenntnisse der Antitrust Modernization Commission in den USA könnten gute Dienste leisten. Denn dabei beschäftigt man sich ja gerade auch mit den Anforderungen an eine angemessene Wettbewerbsordnung auf Märkten, die durch hohe technologische Innovationen gekennzeichnet sind und versucht angemessene Standards für die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf regulierte Unternehmen zu entwickeln.

Lassen Sie mich zum Schluss noch betonen: aus meiner Sicht ist es essentiell, dass das bei jeder unternehmerischen Entscheidung gegebene Planungsrisiko nicht durch Regulierung und Wettbewerbsbehörden potenziert wird, sondern trotz der vielfältigen Eingriffsmöglichkeiten der verschiedenen Institutionen kalkulierbar bleibt. Und das ist sicher nicht nur im Interesse der Unternehmen. Es ist genauso auch im Interesse eines Standortes, für dessen Wettbewerbsfähigkeit Investitionen in Innovation und Infrastruktur unverzichtbar sind, dass die Rechtssicherheit verbessert wird.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Kai-Uwe Ricke

Chairman of the Board of Management of
Deutsche Telekom AG

I am very pleased to have the opportunity to participate in this panel discussion and was delighted to accept your invitation. I am among those who are affected by your decisions in their daily business practice. Therefore I hope that we will not merely exchange opinions, but that our discussion and dialogue will be able to bring about practical results. A precondition for this is mutual understanding, and I would very much like to contribute to its promotion.

Ladies and Gentlemen,

In the panel discussion's title one word in particular caught my attention. I am talking about the term "responsibility". In this context the term mainly refers to the responsibility of politics and competition authorities to ensure that the principle of competition is adhered to. However, I would also like to say a few words about the responsibility that we entrepreneurs have to bear. I am talking about the responsibility for innovation and investment, for growth and jobs.

Doubtless a strong company such as Deutsche Telekom is obliged to contribute to securing and developing the business location where we are active. This is a duty, or rather challenge, which we have always gladly and successfully met. I would like to mention only a few keywords in this respect:

- Innovation leadership,
- establishing and upgrading communications infrastructures and the applications based on them which involves investments worth billions of Euros;
- safeguarding jobs and, where this is not possible, deal in a socially acceptable way with those employees whose jobs have unfortunately become redundant,
- assuming responsibility in the social sector.

In brief: What people expect from us are investments, the willingness to take risks, responsibility and commitment. At the same time, just as any profit-oriented competitive company we have to meet the requirements of the market. Which means we have to be global, flexible, fast and successful.

However, I will make one thing quite clear: In order to be a successful company and a driving force for our business location we need some entrepreneurial and financial scope as well as certain framework conditions. Framework conditions must provide adequate incentives, above all for innovations. Also for investments and the development and provision of new, versatile and customer-oriented offers and services. This is where the responsibility of politics and competition authorities comes in.

The issue here is about how to shape the general economic framework conditions which are not only of great importance for the telecommunications sector, but for all industrial sectors. As we all know our country faces enormous challenges. Either we strengthen our economy's efficiency and dynamics through policies, which provide reasonable and reliable framework conditions for innovation, investment and growth. Or more and more investment, locations of industry, opportunities for growth and jobs will be transferred to other, more competitive regions of the world, above all to Central and Eastern Europe and the new Asian growth markets.

Let me briefly describe a possible scenario for the telecommunications sector where we experience particularly intense competition. Just a little more than seven years after the elimination of the state monopoly, the telecommunications sector is characterised by global structures and tough competition between multi-national companies which are active worldwide. At the same time the convergence of telecommunications, information technology and the media and entertainment sectors completely reorganises the traditional structures and power relations in the markets. Evidence of this are new, multi-national mergers and strategic alliances as well as the emerging market concentration process as a result of which only a few players will remain in the market. In the United States this wave of consolidation is well under way. Experts believe that only a few suppliers will control the North American telecommunications market in the future.

In Europe a parallel development will take place during the next few years. Currently the former state-owned companies are still active in almost all European countries' telecommunications markets. Particularly in the Central and Eastern European countries, however, first acquisitions or mergers can be observed. Sooner or later the Western European states will experience the same consolidation wave that can be observed in the USA and that other industrial sectors, e.g. the chemical sector, banks or aircraft companies have already been experiencing for quite some time.

A critical factor in the increasingly time sensitive competition for new markets and innovative technologies is an economic policy that takes into account the changed framework conditions and does not unduly restrict the global players' competitiveness. The Eastern European states are catching up at a tremendous pace; the giant economies in Asia, such as China and India, are opening up. The classical industrial nations in particular must put up a strong fight in order to be able to maintain their competitiveness and their prominent positions in the global markets.

They must reform their national locations, achieve a new flexibility and pursue creative new strategies. In this sense de-bureaucratisation, deregulation and flexibilisation should be the maxims of a modern, future-oriented economic policy in a global economy. All this strengthens the business location and also promotes their competitiveness. Responsibility for this is in the hands of politicians.

The second central element with regard to the competitiveness of companies is the design and application of competition rules which is the responsibility of the competition authorities.

Ladies and Gentlemen,

Freedom of competition is one of the cornerstones of our economic system and the driving force behind economic progress and growth. Competition promotes economic development and thus guarantees welfare gains to the benefit of consumers. Maybe I am preaching to the converted with this statement, but I think Germany and Europe as locations for industry and trade would absolutely benefit if we recalled at regular intervals the principles and guiding ideas of our liberal economic system. Competition is the most effective means of achieving dynamics and innovative progress. Only competition can ensure that companies meet the requirements of the market and consumer needs, reduce their costs and are in a position to offer the best possible products and services at the lowest possible prices.

In that respect it is also in the best interests of companies such as Deutsche Telekom to face the challenge of competition and use it as a motivating force for their own entrepreneurial development.

As we understand it, however, competition is also a process in which competitive advantages are achieved through innovation. This applies all the more to dynamic markets such as the telecommunications sector. The application of the principle of competition thus cannot consist only of opening up markets, but must always take into account the promotion of innovation and progress. Therefore, in my view, if those who create and apply competition rules were to lose sight of these objectives or abandoned them in exchange for defensive interventions aimed at a short-term stimulation of competition, this would counteract the principle of competition.

Ladies and Gentlemen, responsibility in this context means to make moderate use of intervention powers both in legislative measures and in decisions taken by authorities. In this context I would like to remind you that Deutsche Telekom is subject to a range of intervention opportunities. In Germany, general competition control is carried out by the Bundeskartellamt and sector-specific regulation by the regulatory authority. In Brussels there are even two Directorates General that look after us, DG Competition and DG Information Society. This results in a tremendous increase in factors of uncertainty and burdens, and makes careful regulation all the more important.

Let me illustrate this with an example: If competition is to be promoted by granting access to infrastructures and innovative inputs, this objective must be carefully weighed up against the at least equally important objective of promoting competition through the medium and long-term maintenance of investment and innovation incentives.

Doubtless there is a great temptation for the legislator and also for the competition authorities to highlight the short-term (more visible) success of competition intensification through state intervention and to neglect the long-term, less obvious effects.

However, those acting in such a way must accept that innovation incentives will get lost and the regulatory target to maintain a dynamic competition process will be missed.

Apart from the consideration of long-term consequences of state intervention the maintenance of maximum legal security is a further essential prerequisite for successful competition policy. Only legal security can provide the planning security that is the basis for any investment decision to be taken by companies which act in an economically responsible way. This applies not only to regulatory decisions, but also to general abuse control. The predictability of decisions made by competition authorities is an essential component of the legal security required. This is a further reason why we are awaiting with great interest the Commission's planned guidelines on the interpretation of Article 82 of the EC Treaty.

Furthermore, contradictory decisions by regulatory and competition authorities must be avoided. A clear distribution of competences is required between regulation and general abuse control. The large number of institutions and authorities dealing with the formulation and implementation of competition law must not lead to disputes over competences being carried out on the backs of the regulated companies. Unfortunately we have already had painful experiences with this in the past.

What is also counter-productive in this context is a further lowering of the thresholds for the private enforcement of competition law which is currently under discussion. The consequences of measures such as easing the burden of proof or having treble damages awarded at the discretion of a judge can hardly be foreseen by companies, especially in cases where the legal situation is unclear. We need to be careful here as the improvement of the protection of third parties must not be achieved at the cost of a total paralysation of the companies due to incalculable risks.

Ladies and Gentlemen,

It is very important to me to make one thing quite clear: I am not calling for a total withdrawal of the state or the competition authorities from the telecommunications markets. However, I do believe that their role can and must change. We must find a way to get away from the current extensive regulation of each competition risk and reach a constructive innovation policy. The state can and must promote the dynamic and innovative forces of the market and competition, and at the same time benefit from them. This can only be achieved by a very restrictive use of the state's intervention powers, and by also expressly taking into account the medium and long-term effects of laws and decisions made by authorities. I think that the discussion about "better regulation" initiated by the EU Commission and the establishment of a unit to assess the impact of laws are useful in this respect. The future findings of the US Antitrust Modernization Commission could also be very useful as it also deals with the requirements of an adequate competition system in markets which are characterised by high standards of technological innovation, and tries to develop adequate standards for the application of competition law to regulated companies.

Let me conclude by emphasising the following: From my point of view it is essential that the planning risk involved in any entrepreneurial decision is not multiplied by regulation and competition authorities but remains calculable in spite of the many possibilities for intervention by the various institutions. And that is surely not only in the interest of the companies. An improvement of legal security is also in the interest of an industrial location whose competitiveness depends on investments in innovation and infrastructure.

Thank you for your attention.

Hubertus Schmoldt

Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie

In unserem Land hat sich eine sog. Kapitalismusdebatte an einem einzigen Satz aus einer Rede des Parteivorsitzenden der SPD entzündet. Franz Müntefering sagte, ich zitiere „Wir wollen soziale Marktwirtschaft und nicht Marktwirtschaft pur.“ Herr Müntefering hat damit auf den Punkt gebracht, was bisher in Deutschland sozialer Konsens war. Er hat sich für eine liberale Ordnung kombiniert mit sozialem Ausgleich ausgesprochen und sich gegen die politischen und wirtschaftlichen Kräfte gestellt, die einen Systemwechsel zu einer sozial ungebundenen Wettbewerbswirtschaft nach angelsächsischem Vorbild betreiben.

Die IG BCE setzt sich vehement für den Erhalt und die Weiterentwicklung dieses – wie wir es nennen – „Modell Deutschland“ ein, auch als exemplarische Realisierung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells. Zu diesem Modell Deutschland gehört aus unserer Sicht selbstverständlich ein funktionsfähiger Wettbewerb ohne den eine effiziente Marktwirtschaft gar nicht denkbar ist. In einer sozialen Marktwirtschaft müssen die Marktergebnisse grundsätzlich auch sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft entsprechen; dafür reicht eine hohe Effizienz und Effektivität der Marktmechanismen allein nicht aus.

In einer „Marktwirtschaft pur“ gilt der absolute Primat der Befriedigung der Privatinteressen der Marktteilnehmer vor der Wahrung des Allgemeinwohls. In einer „sozialen Marktwirtschaft“ hat die Politik das Recht und die Pflicht, regulierend die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Unternehmen so zu gestalten, dass er zu sozial erwünschten Ergebnissen führt. Ein wichtiges Instrument hierfür ist die Industriepolitik.

Ich habe kein Verständnis dafür, dass die Deutsche Monopolkommission in ihrem letzten Gutachten die Industriepolitik quasi als Anschlag auf das hohe rechtliche Gut des Wettbewerbs denunziert und sich gegen die Förderung nationaler Champions ausspricht.

Der Fall Sanofi-Aventis hat gezeigt, wohin eine solche wettbewerbliche Prinzipienreiterei führt: In Deutschland, das einmal führend war in der Weltpharmaindustrie, gibt es kein Pharmaunternehmen mehr, das in der gleichen Liga wie die angelsächsischen Konkurrenten spielt. Wo es keinen ernsthaften Konkurrenten auf nationaler Ebene mehr gibt, muss der gesundheitspolitisch verantwortliche Staat letztlich tatenlos zusehen, wenn ausländische Pharmaunternehmen den deutschen Markt unter sich aufteilen.

Ein anderes Beispiel ist der Energiemarkt. Die EU hat mit großem Eifer die Liberalisierung des Energiemarktes vorangetrieben. In Deutschland wird eine neue Regulierungsbehörde die Einhaltung der Wettbewerbsregeln überwachen. Allen Experten ist jedoch klar, dass der Wettbewerb aus sich heraus weder Versorgungssicherheit noch Umweltverträglichkeit garantieren kann. Die Unternehmen werden ihr

Angebot von den Gewinnmargen abhängig machen und nicht am Bedarf der Bevölkerung und nicht an der Notwendigkeit preisgünstiger Energie für die energieintensiv produzierenden Branchen.

So bedarf es nicht bloß einer wettbewerblichen Regulierung, sondern auch der Möglichkeit direkten Einflusses auf das Energieangebot, wie wir es in Form eines sogenannten Primärenergiesockels für Deutschland fordern und bisher bzgl. der Steinkohle auch durchsetzen konnten.

Als drittes Beispiel möchte ich den internationalen Kapitalverkehr heranziehen. Ein exportabhängiges Land wie Deutschland hat ein elementares Interesse sowohl an einem liberalen Weltmarkt sowie an den dazugehörigen Strömen des internationalen Kapitals. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben. Ausländische strategische wie auch Finanzinvestoren sind deshalb am Standort Deutschland grundsätzlich willkommen. Der Standort sollte für diese Investoren attraktiv sein. Kein Land der Welt stellt aber ausländischen Investoren den Freibrief aus, sie dürften sich im Zielland so verhalten wie in ihrem eigenen Land oder sogar ihre eigenen Regeln aufstellen. Die allermeisten dieser Investoren sind deshalb mit den Regeln der sozialen Marktwirtschaft vertraut, halten sich daran und fahren damit gut. Der Staat hat es nicht in der Hand, vagabundierendem Kapital vorzuschreiben, mit welchen Renditen es sich in Deutschland zufrieden geben soll. Der Staat kann aber sehr wohl durch Stärkung der Mitbestimmung und der Tarifautonomie dafür sorgen, dass die Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft sozial verantwortlich handeln.

Hubertus Schmoldt

Chairman of the industrial trade union Bergbau, Chemie, Energie (mining, chemicals and energy)

In our country a so-called capitalism debate has been sparked off by a single sentence from a speech held by the party chairman of the SPD. Franz Müntefering said, I quote: "We want a social market economy, not a pure market economy." Thus Mr Müntefering put in a nutshell what so far has been the social consensus in Germany. He spoke out in favour of a liberal system with a social balance and against the political and economic forces which advocate a change of system towards a competitive economy without social elements on the basis of the Anglo-Saxon model.

The Industrial Trade Union Mining, Chemicals and Energy (IG BCE) vehemently promotes the maintenance and further development of what we call the "Model Germany", also as an exemplary realisation of the European economic and social model. Of course we consider effective competition to be an essential part of this German model as an efficient market economy would not be feasible at all without it. However, in a social market economy the market results generally have to reflect the society's concepts of social justice; a high level of efficiency and effectiveness alone is not sufficient in this respect.

In a "pure" market economy the satisfaction of the market participants' private interests has absolute priority over safeguarding the general public welfare. In a "social market economy" politicians are entitled and obliged to regulate the framework conditions for competing companies in such a way that this competition leads to socially desirable results. An important instrument in this respect is industrial policy.

It is beyond my comprehension how, in its last expert opinion, the German Monopolies Commission could denounce industrial policy as virtually representing an attack on competition as a valuable object of legal protection and speak out against the promotion of national champions.

The Sanofi-Aventis case has shown where this harping on about competition principles leads: In Germany, once a leading force in the global pharmaceutical industry, there is not a single pharmaceutical company left which could play in the same league as its Anglo-Saxon competitors. Where there is no serious competitor at national level the state, which is responsible for health policy, is ultimately forced to stand by and watch as foreign pharmaceutical companies divide the German market among themselves.

Another example is the energy market. The EU has promoted the liberalisation of the energy market with great enthusiasm. In Germany a new regulatory authority will monitor compliance with the competition rules. However, all experts are well aware that competition in itself can neither guarantee security of supply nor

environmental compatibility. The companies' offers will be oriented on the profit margins, not on the requirements of the population or on the necessity of inexpensive energy for the energy-intensive production sectors.

What we need is thus not merely regulation under competition law, but also the possibility to have a direct influence on the supply of energy. We have been calling for such a possibility for Germany in the shape of a so-called "system of primary energy" and have already been able to push this through in the hard coal sector.

As a third example I would like to mention international capital flows. An export-dependent country such as Germany has a vital interest in both a liberal global market and the international capital flows associated with it. You cannot have one without the other. As an industrial location Germany thus generally welcomes both strategic and financial investors from abroad. The location should be attractive to these investors. However, no country in the world will give foreign investors carte blanche to act as if they were in their own country or even to establish their own rules. Most of these investors are therefore familiar with the rules of the social market economy, they adhere to them and the rules have served them well. The government is not in a position to dictate what level of return footloose investors should be content with in Germany. However, by strengthening co-determination and free collective bargaining the government can certainly ensure that companies act in a socially responsible way within the social market economy.

Jürgen R. Thumann

Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)

Sie leiten eine Diskussion ein, die bisher nur selten von staatlichen Institutionen angeregt worden ist. Das heißt: Wettbewerbsbehörden haben sich einen unabhängigen Blick auf staatliche Strukturen bewahrt. Das Thema gehört dringend auf die Tagesordnung.

Und, meine Damen und Herren, meine erste Aussage dazu ist:

Die Politik *misstraut* dem Wettbewerb.

Und das zu Unrecht.

Nur der Wettbewerb schafft mit seinen Gewinnmöglichkeiten und Verlustrisiken ein Anreizsystem, das zu Höchstleistungen anspornt.

Eine funktionsfähige Wettbewerbspolitik kann der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nur gut tun. Und nur eine starke wettbewerbsfähige Wirtschaft kann sich auf nationalen und internationalen Märkten behaupten.

Sie ist Motor für Wachstum und neue Arbeitsplätze in unserem Land.

Dem steht entgegen, dass wir Unternehmer in den letzten Jahren durch Normen und staatliche Interventionen in ein immer engeres Korsett gezwungen wurden. Das gilt für die Politik in Deutschland genauso wie in Europa.

„*Gängelung und Bevormundung*“ statt

„*Freiheit und Eigenverantwortung*“.

Die Regulierungswut greift oft tief in den Wettbewerb ein. Sie führt vielfach zu einer Bevorzugung einzelner Branchen, Gruppen oder Unternehmen – zu Lasten anderer.

Damit beschränkt oder verzerrt der Staat den Wettbewerb. Egal, ob die einzelne Maßnahme auf der Grundlage eines Gesetzes oder als bloße Verwaltungsmaßnahme erfolgt.

Ein Beispiel ist der Energiesektor.

Energiekosten sind von 2000 bis 2005 um 12 Milliarden Euro gestiegen.

Der Ausbau der erneuerbaren Energien führt zu weiteren Kostenerhöhungen von 3 Milliarden. Damit erreichen wir für das Jahr 2006 eine Gesamterhöhung von 15 Milliarden Euro. Das verdanken wir staatlichen Vorgaben:

- Stromsteuer.
- Umlage zur Förderung der regenerativen Energie.
- Konzessionsabgabe.
- Und Umlagen zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

Alles politisch verursachte Kosten, die den Wettbewerb verzerren: national und international. – Die Politik misstraut dem Wettbewerb.

Ein ähnlicher Trend ist im Telekommunikationsbereich feststellbar. Der Entwurf des so genannten „TKG-Änderungsgesetzes“ führt zu einer Überregulierung und Behinderung innovativer Dienste. Die deutsche Politik geht mit ihrem Verständnis von gesetzlich vorgeschriebenem Verbraucherschutz mal wieder weit über Brüsseler Vorgaben hinaus. Die deutschen Anbieter werden dadurch benachteiligt im Wettbewerb. Herr Ricke, Sie werden uns sicherlich zu diesem Thema das eine oder andere sagen.

Und dann haben wir die staatlichen Subventionen für einzelne Unternehmen oder Branchen. Auch sie verzerren in der Regel den Wettbewerb. Deshalb sollte stets überprüft werden, ob sie wirklich notwendig sind. Ihr Umfang sollte streng kontrolliert und degressiv ausgestaltet sein. Grundsätzlich gilt: Jede Fördermentalität lähmt Innovationsfähigkeit.

Besonders schädlich sind Beihilfen, die der Staat Unternehmen der öffentlichen Hand gewährt – zu Lasten der privaten Wirtschaft. Auch tragen Unternehmen der öffentlichen Hand weder ein echtes Konkurs- noch ein Beschäftigungsrisiko.

Bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten der Körperschaften des öffentlichen Rechts sind von der Umsatz-, Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit.

Es verzerrt den Wettbewerb, wenn private Unternehmen für die gleichen Tätigkeiten Steuern zahlen müssen.

Auch eine staatliche Industriepolitik, die „*nationale Champions*“ heranzüchten will, geht in die falsche Richtung. Natürlich sind auch wir in der Industrie Freunde von „Champions“. Aber nur von solchen, die sich aus eigener Kraft im Markt durchgesetzt haben. Also: Staatlich verordnete Preise, Überregulierung, Subventionen, Beihilfen: All diese Beispiele für politische Interventionen belegen aus meiner Sicht: Die Politik misstraut dem Wettbewerb.

Meine zweite Aussage lautet:

Weniger ist mehr.

- Der Staat muss sich beschränken auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen. Weniger Regulierungen, mehr Freiheit! Wir müssen damit verantwortlich umgehen.
- Der Staat muss sicherstellen, dass unser Standort für Investitionen attraktiv bleibt.
- Dass wir im internationalen Wettbewerb bestehen können.
- Der Staat muss dafür sorgen, rechtliche und technische Hemmnisse abzubauen.
- Er ist zuständig für ein investitionsfreundliches Steuersystem.

- Er muss das Eigentum garantieren und die Vertragserfüllung durchsetzen.
- Jede darüber hinaus gehende staatliche Intervention begünstigt letztlich Sonderinteressen.

Wettbewerbsfähigkeit sichern.

Das kann die Politik nur, wenn sie sich an einem Prinzip orientiert:

dem Wettbewerbsprinzip.

Wie kann der Staat dazu motiviert werden?

Ist „Competition Advocacy“ das Zauberwort?

Gewiss, Wettbewerbsbehörden stellen als „Hüter des Wettbewerbs“ eine mahnende Kontrollinstanz dar. Sie werden im Gesetzgebungsprozess aber höchstens konsultiert oder nur informell beteiligt.

Das heißt:

Die Politik muss mehr Eigenverantwortung wagen!

Daher meine These, die ich gerne zur Diskussion einbringe:

Die Politik muss sich selbst in die Pflicht nehmen! Sie muss nach dem Wettbewerbsprinzip handeln!

Wir brauchen deshalb eine umfassende Gesetzesüberprüfung. Gesetze und Praktiken müssen nach dem Wettbewerbsprinzip überprüft werden.

Bestehende Regelungen, die eine finanzielle oder bürokratische Belastung für die Unternehmen bedeuten, gehören auf den Prüfstand. Auch Regelungen, die den Wettbewerb verzerren und beschränken, müssen identifiziert und beseitigt werden.

Natürlich gibt es auch Wirtschaftszweige, die übergangsweise der staatlich organisierten Marktöffnung bedürfen.

Gerade in den erst kürzlich liberalisierten Sektoren – Energie, Telekommunikation, Post und Verkehr – konnten nachhaltig tragfähige Marktstrukturen leider noch nicht – oder nicht vollständig – hergestellt werden. Regulierung ist immer dort erforderlich, wo monopolistische Strukturen oder Tendenzen den Wettbewerb noch behindern.

Vordringliche Regulierungsaufgabe ist es, dafür zu sorgen, dass alle Wettbewerber faire Marktchancen erhalten. Diese Regulierung hat sich in den spezifischen Sektoren grundsätzlich bewährt. Sie dürfte noch auf absehbare Zeit erforderlich bleiben. Langfristig ist zwar eine Überführung der sektorspezifischen Regulierung in die reine Missbrauchsaufsicht des allgemeinen Wettbewerbsrechts wünschenswert. Dies setzt aber voraus, dass auf den Märkten ein selbst tragender Wettbewerb vorherrscht.

Für sämtliche neue Gesetzgebungsvorhaben muss gelten: Die Kosten der geplanten Maßnahme für die Wirtschaft – direkte und indirekte – müssen abgeschätzt werden.

Negative Auswirkungen auf den Wettbewerb müssen zumindest als indirekte Kosten erfasst werden. Eine gute Folgenabschätzung ist Voraussetzung für bessere Rechtssetzung.

Der Staat selbst ist bei der Rechtssetzung Monopolist. Daher behaupte ich: Ähnlich wie einem marktbeherrschenden Unternehmen kommt dem Staat eine „besondere Verantwortung“ für den Wettbewerb zu. In „Verantwortung“ steckt bereits das Wort „Antwort“. Diese lautet: Der Staat muss sich selbst zügeln und an die Kandare nehmen, um echten Wettbewerb zuzulassen. Dies ist seine „besondere Verantwortung“.

Der muss er sich stellen.

Er will sich schließlich nicht dem Missbrauchsvorwurf aussetzen.

Und deswegen gilt für die Politik und die Politiker:

Misstrauen Sie nicht dem Wettbewerb.

Regulieren Sie weniger.

Handeln Sie nach dem Wettbewerbsprinzip!

Jürgen R. Thumann

President of the Federation of German Industries (BDI)

You have started a discussion which up to now has only been prompted by state institutions. That is to say: Competition authorities have kept an independent view of state structures. This topic is in urgent need of discussion.

And, Ladies and Gentlemen, my first statement here is:

Politics *mistrusts* competition.

And this is without good reason.

Only competition with its opportunities of profit-making and its risks of loss can create a system of incentives to provide maximum performance.

An effective competition policy can only be good for the competitiveness of the economy. And only a strong competitive economy is able to hold its ground on national and international markets. It is the driving force for growth and new jobs in our country.

In contrast, in the last years norms and state intervention have forced us entrepreneurs into an even tighter straightjacket. This is as true of politics in Germany as in Europe.

“Nannyism and paternalism” instead of
“Freedom and accountability”.

The regulation craze often has far-reaching consequences for competition. In many cases it leads to the preferential treatment of single sectors, groups or companies, to the detriment of others.

In this way the state restricts or distorts competition regardless of whether the measure is the result of a law or a simple administrative measure.

One example of this is the energy sector where energy costs have risen by 12 billion Euros from 2000 to 2005. The development of renewable energies leads to further cost increases of 3 billions. This will amount to a total increase of 15 billion Euros for 2006. We have the following state regulations to thank for this:

- Electricity tax
- Levies to promote renewable energy sources
- Licence duties
- and levies to develop co-generation plants.

These are state-induced costs which distort competition both at national and international level. Politics mistrusts competition.

A similar trend is visible in the telecommunications sector. The so-called draft amendment of the Telecommunications Act will lead to an overregulation and hindrance of innovative services. Once again German politics is going beyond regulations in Brussels in its understanding of statutory consumer protection. German providers as competitors are disadvantaged by this. Mr Ricke, you will no doubt have something to say to us on this topic.

And then we have the state subsidies for individual companies or sectors. They, too, generally distort competition.

Therefore it should always be checked whether they are really necessary. The level of subsidies should be strictly controlled and made degressive. As a rule any form of subsidy mentality paralyses innovative potential.

Particularly damaging are subsidies granted by the state to public sector companies. This works to the detriment of the private economy. Also, public sector companies neither bear a genuine bankruptcy risk nor an employment risk.

Certain economic activities by public law corporations are exempted from turnover, corporation and trade tax. If private companies have to pay taxes on the same activities, competition is distorted.

An industrial policy which aims at promoting “*national champions*” is also a step in the wrong direction. We in industry are naturally also in favour of the “champions” concept. But only for those champions which have been able to assert themselves in the market on their own merit. State-imposed prices, overregulation, subsidies – I believe that all these examples of political intervention prove that politicians do not trust competition.

My second statement is:

Less is more.

- The state must limit itself to creating framework conditions. Less regulation, more freedom!
We must deal with this in a responsible manner.
- The state must ensure that our business location remains attractive to investors.
- That we can stand the test of international competition.
- The state must reduce legal and technical barriers.
- The state bears responsibility for an investment-friendly tax system.
- It must safeguard property and ensure that contracts are fulfilled.
- Any state intervention beyond this ultimately favours special interests.

Ensuring competitiveness.

Politicians can only do this if their policies are guided by one principle – **the principle of competition.**

How can the state be motivated to do this?

Is “competition advocacy“ the magic word?

Certainly, competition authorities as “*competition watchdogs*“ play the role of a supervising body. In the legislative process, however, they are at the most consulted or only allowed to participate informally. This means that politicians must risk more self-responsibility.

This is where my thesis comes in which I gladly offer for discussion:

Politicians must remind themselves of their duty! They must act in accordance with the competition principle!

We therefore need a comprehensive review of laws.

Laws and procedures must be reviewed on their compatibility with the competition principle.

Existing regulations that involve financial or bureaucratic burdens for the companies must be put to the test. Regulations that distort and restrict competition must be identified and eliminated.

Of course there are also industrial sectors which will require state-organised market liberalisation for an interim period.

Particularly in those sectors which have only recently been liberalised, i.e. energy, telecommunications, post and transport, permanently sustainable market structures have unfortunately not been achieved, or not completely achieved yet.

Regulation will always be required where monopolistic structures or tendencies still restrain competition.

The most important task of regulators is to ensure that all competitors have fair market opportunities. This regulation has generally proven successful in the specific sectors. It can be expected to remain necessary in the foreseeable future. In the long term it will be desirable to transfer sector-specific regulation into abuse control under general competition law. However, this presupposes that self-supporting competition prevails in the markets.

For any new legislative project the following precondition must apply: The economic costs of the planned measure, i.e. direct and indirect costs, must be estimated.

Negative effects on competition must at least be taken into account as indirect costs. A sound evaluation of consequences is a precondition for better law making.

In the law making process the state itself is a monopolist. I therefore claim that, similar to a dominant company, the state bears “special responsibility“ for competition. Hidden in the term “responsibility“ is the word “response“. In our context the response is that the state must restrain itself and keep a tight rein on its actions in order to allow for genuine competition. This is the “special responsibility“ which it

has to bear.

After all the state surely does not want to be accused of abusive practices.

And this is why the following maxims apply to politics and politicians:

Do not mistrust competition.

Just regulate less.

Act according to the competition principle!

SCHLUSSWORT

CLOSING REMARKS

Dr. Ulf Böge

Präsident des Bundeskartellamtes

Ein spannender Vormittag und damit auch die zwölfte IKK nähern sich dem Ende.

Ich möchte mich bei all denjenigen, die zum Gelingen dieser Kartellkonferenz beigetragen haben, sehr herzlich bedanken, beginnend mit Kommissarin Neelie Kroes und MP Kurt Beck.

Es waren zwei tiefeschürfende, politische Vorträge, die ihren Nachhall auch nach diesem Vormittag finden werden.

Politik ist immer Ausdruck von Werten und Überzeugungen. Unterschiede bei Wahrnehmungen und Lösungsansätzen von Problemen sind normal. Darüber offen zu diskutieren und Sachargumente auszutauschen, ist das Lebenselixier der Demokratie.

Das Panel unter Leitung von Herrn Prof. Bernhardt hat das lebhaft genutzt. Auch ihm und allen Podiumsteilnehmern gebührt ein besonderer Dank.

Ich habe es als wichtige Bereicherung empfunden, dass Vertreter von Gewerkschaften und Unternehmen an der Podiumsdiskussion teilgenommen haben und die kritische Sicht des Wissenschaftlers und die einer ausländischen Wettbewerbsbehörde einzubeziehen hatten.

Hewitt Pate danke ich besonders, dass er den Weg von Washington nach Bonn nicht gescheut hat, damit aber auch das gute Verhältnis der beiden ältesten Wettbewerbsbehörden diesseits und jenseits des Atlantiks unterstreicht.

Die zum Teil unterschiedlichen Ansätze zum Verhältnis zwischen Wettbewerbspolitik einerseits und Industriepolitik andererseits zeigen, vor welcher ungeheuer schwieriger Aufgabe die Politik steht.

Die Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips bei Gesetzgebung und Verwaltung, die richtige Justierung gegenüber staatlicher Einmischung und Regulierung erfordern von den politisch Handelnden Mut und Durchsetzungskraft. Dabei kann die Politik jede Hilfe brauchen. Gerade da sehe ich die Rolle der Wettbewerbsbehörden in aller Welt. Sie sind die natürlichen Verbündeten des Wettbewerbsprinzips – oft vielleicht sogar die Einzigen.

Natürlich ist es die erste Aufgabe der Behörden, das Recht anzuwenden. Effektiver Schutz des Wettbewerbs ist aber mehr. D. h.: Es ist kaum weniger wichtig, am Aufbau bzw. Erhalt einer Wettbewerbskultur durch aktive Werbung für das Wettbewerbsprinzip, durch „Competition Advocacy“ mitzuwirken. Diese Werbung muss fester Bestandteil der Aufgabe einer Wettbewerbsbehörde sein. Eine Aufgabe, die

wir als staatliche Behörden nicht mit Verfügungen und Bußgeldern, sondern mit Mut, politischem Feingefühl und Blick für das Machbare angehen müssen.

Ich bin überzeugt, dass die heute gegebenen Denkanstöße noch lange fortwirken und Anlass zu weiteren fruchtbaren Diskussionen geben werden. Mehr kann eine Tagung, auf der keine Beschlüsse zu fassen sind, nicht leisten.

Aber jetzt genug der Worte. Wir alle wissen: Ein leerer Bauch studiert nicht gern. Daher wünsche ich Ihnen nun einen guten Appetit beim Mittagessen und freue mich darauf, im Anschluss an unsere Mittagspause möglichst viele von Ihnen bei der Eröffnung der vierten Jahreskonferenz des International Competition Network um 14.00 Uhr begrüßen zu dürfen.

Im Hinblick auf den sehr engen Zeitrahmen müssen wir preußisch-genau Punkt 14.00 Uhr anfangen. Bitte nehmen Sie deshalb Ihre Plätze 5 Minuten vorher ein.

Dr Ulf Böge

President of the Bundeskartellamt

An exciting morning and with it the 12th International Conference on Competition is coming to an end.

I would like to sincerely thank all those who helped make it a success, beginning with Commissioner Neelie Kroes and Minister-President Kurt Beck.

We heard two profound political speeches which will have resonance beyond this morning.

Politics is always the expression of values and convictions. Differences in the way in which problems are perceived and in approaches to solve them are normal. The elixir of a democracy is to openly discuss them and exchange arguments.

And the lively panel led by Prof. Bernhardt is direct proof of this. Our special thanks go to Prof. Bernhardt and all the panellists.

I particularly thank Hewitt Pate for making the long trip from Washington to Bonn and underscoring the good relationship between the two oldest competition authorities on this side and the other side of the Atlantic. Here I remember well the excellent speech given by Deborah Majoras at our International Conference on Competition two years ago at this very venue.

The sometimes different approaches to the relation between competition policy and industrial policy demonstrate the extremely difficult challenges facing politicians.

The enforcement of the competition principle in legislation and state action and the appropriate adjustment to state intervention and regulation require courage and assertiveness from those within political positions. Politics needs every help possible. Here is where I see the role of competition authorities all over the world. They are the competition principle's natural allies, often perhaps even its only ones.

Of course, the authorities' first task is to apply the law. But to effectively protect competition requires more. This means: To establish or maintain a competition culture it is no less important to actively promote the competition principle through competition advocacy. Such advocacy must form an integral part of the tasks of every competition authority. A task which we as state authorities need to go about not with rulings and fines but instead with courage, political sensitivity and an eye for what is possible.

I am convinced that the effect of the impulses given today will continue for some time and lead to more fruitful discussions. A conference at which no decisions have to be taken can do no more.

Again, many thanks for your participation.