



EUROPEAN COMMISSION

Johannes Laitenberger

Director-General for Competition, European Commission

Die Weltwirtschaft im Umbruch – Herausforderungen für die EU-Wettbewerbspolitik

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

Rede auf der Konferenz der Hauptgeschäftsführer/innen der DIHK
Brussels, 19 June 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich herzlich für die freundliche Einladung zu Ihrer Konferenz bedanken. Für die Generaldirektion Wettbewerb ist der Austausch mit Unternehmen und den Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft wie dem DIHK von offenkundiger Bedeutung. Nicht nur, weil unsere Fälle eigentlich immer Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher betreffen. Nicht nur, weil der Wettbewerb, den wir schützen, auch und in besonderer Weise der breiten Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen zu Gute kommt, wie sie gerade auch vom DIHK vertreten werden. Sondern auch, weil wir ohne die Mitwirkung von Unternehmen in unseren Verfahren in mancherlei Hinsicht „blind“ wären. Selbst die juristische, ökonomische und technische Expertise der Generaldirektion kann nicht einfach die Daten und die Einsichten ersetzen, die Unternehmen über Jahre oder sogar Jahrzehnte erworben haben.

Einleitung

Ich wurde gebeten, über die Herausforderungen der EU-Wettbewerbspolitik angesichts der Umbrüche in der Weltwirtschaft zu sprechen. Das Besondere an diesem Thema ist, dass es jederzeit aktuell ist. Wandel ist eines der wenigen beständigen Merkmale der Wirtschaft und damit der Weltwirtschaft.

Das erfordert von den Wirtschaftssubjekten wie auch den Wettbewerbsbehörden die ständige Beobachtung der aktuellen und potentiellen Entwicklung, ihre Analyse und die entsprechenden Schlussfolgerungen. Eine Analyse die unter fortdauernden Unsicherheiten zu erledigen ist. Und die deshalb im gut Popper'schen Sinne eine Aufgabe von permanenter Verifizierung und Falsifizierung darstellt.

Aber nicht nur die Tatsache, dass sich Umbrüche ereignen, sondern auch die die Frage, welche Umbrüche geschehen, weist eine erstaunliche Kontinuität auf. Im Jahr 1986 veröffentlichten Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs und Otto Kreye ein Buch mit dem Titel „Umbruch in der Weltwirtschaft – Die globale Strategie: Verbilligung der Arbeitskraft/ Flexibilisierung der Arbeit/ Neue Technologien“. Wie gesagt, verweist der Untertitel auf „Verbilligung der Arbeitskraft“, „Flexibilisierung der Arbeit“ und „Neue Technologien“. Das dürfte uns allen auch heute sehr bekannt vorkommen. Manch eine und manch einer mag da an Albert Camus und den Mythos von Sisyphos denken – den wir uns bekanntlich als glücklichen Menschen vorstellen müssen.

Wie alle Normen muss sich auch das Wettbewerbsrecht fragen, ob es auf geänderte Lebenssachverhalte noch angemessen reagieren kann. Um darauf eine Antwort geben zu können, muss man sich zunächst vor Augen führen, welchen Zweck das Wettbewerbsrecht verfolgt. Ich möchte dies am Beispiel der Fusionskontrolle erläutern und dabei auch den typischen Ablauf eines Fusionskontrollverfahrens vor der Europäischen Kommission skizzieren.

Die Frage, ob das europäische Wettbewerbsrecht aktuellen Herausforderungen gewachsen ist, wird immer dann besonders laut gestellt, wenn die Kommission eine Entscheidung fällt, die nach Meinung der Beteiligten oder auch externer Beobachterinnen und Beobachter anders hätte ausfallen sollen. Aktuell war dies insbesondere bei der Entscheidung über den Zusammenschluss zwischen Siemens und Alstom der Fall. Nach einer kurzen Darstellung dieser Entscheidung werde ich deshalb zum Schluss noch auf die speziell nach dieser Entscheidung aufgeworfenen Reformvorschläge eingehen.

Warum ist Fusionskontrolle wichtig?

Zunächst möchte ich also in Erinnerung rufen, warum wir überhaupt eine Fusionskontrolle brauchen.

Dass Fusionskontrolle historisch keine Selbstverständlichkeit war, zeigt sich an der Tatsache, dass sie in Deutschland erst mit der Zweiten GWB-Novelle 1973 eingeführt

wurde. Zum Vergleich: Regelungen über Kartelle sind erstmals 1923 in der Kartell-Verordnung getroffen worden – was allerdings nicht bedeutete, dass Kartelle in Deutschland unterbunden worden wären. Der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung wurde immerhin mit Inkrafttreten des GWB 1958 verboten. Auch auf europäischer Ebene sind explizite Regeln zur Fusionskontrolle vergleichsweise jung.

Während die Grundregeln des Wettbewerbsrechts bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 verankert wurden, trat die erste Regelung der Europäischen Fusionskontrolle erst 1990 in Kraft. Sie ist somit vier Jahre jünger als das eben erwähnte Buch über die Umbrüche in der Weltwirtschaft. Die aktuelle Fusionskontrollverordnung stammt aus dem Jahr 2004.

Trotzdem baut die Fusionskontrolle auf die grundlegende Zielsetzung und Erfahrung auf, aus der das Wettbewerbsrecht seit Adam Smith hervorgeht: Wettbewerb ist der beste uns bekannte Mechanismus, die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher effizient zu bedienen und dabei gleichzeitig für Leistungsgerechtigkeit unter den Unternehmen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette zu sorgen. Nur durch Wettbewerb werden Unternehmen angehalten, ihren Kunden attraktive Konditionen zu bieten, ihre Produkte immer weiter zu verbessern und ihre Kosten gering zu halten. Das ist im Einzelfall durchaus mit Härten verbunden, weil es zu Einschnitten oder sogar zur Insolvenz von Unternehmen führt, die genau dies nicht schaffen – mit allen Risiken und Nebenwirkungen für Beschäftigte und Investoren. Nicht zuletzt deshalb ist der unverfälschte Wettbewerb nicht das alleinige Ziel öffentlicher Politiken. Es ist aber im Grundsatz jedenfalls in demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Systemen anerkannt, dass Korrekturen von als unbillig empfundenen Ergebnissen des Wettbewerbs nicht durch eine Verfälschung des Wettbewerbs vorgenommen werden sollten, sondern durch andere Instrumente, von der Sozial- bis hin zur Umweltpolitik. Denn volkswirtschaftlich gesehen profitieren alle von Wettbewerb: Unternehmen ebenso wie Verbraucherinnen und Verbraucher.

Während die Missbrauchskontrolle darauf abzielt, den Wettbewerb vor der Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung zu schützen, ist es das Ziel der Fusionskontrolle, eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs, insbesondere die Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung durch einen Zusammenschluss, zu verhindern.

An der grundsätzlichen Berechtigung der Fusionskontrolle zweifelt daher heute auch niemand mehr. Allerdings sieht sich die Fusionskontrolle aktuell mit Vorschlägen konfrontiert, die ihre Reichweite einschränken bzw. ihren Prüfungsmaßstab verändern wollen. Darauf werde ich gegen Ende dieser Rede noch einmal eingehen.

Fusionskontrollverfahren

Lassen Sie mich nun zum besseren Verständnis zuerst das Verfahren der europäischen Fusionskontrolle darstellen.

Die meisten dieser Verfahren vor der Europäischen Kommission folgen einem klaren Muster. Seine Grundlage ist die Regelung, dass Zusammenschlüsse ab einer bestimmten – nach Umsatzschwellen bemessenen – Dimension einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterliegen. Für die Erteilung der Erlaubnis ist die Europäische Kommission zuständig.

Am Anfang steht die unternehmerische Entscheidung für einen Zusammenschluss.

Anschließend können die Unternehmen die Zuweisung eines *Case Teams* für den Zusammenschluss beantragen. Daraufhin übermitteln die Parteien des Zusammenschlusses den ersten Entwurf der Anmeldung an dieses *Case Team*, wobei die Anmeldung nach dem sogenannten Formular CO standardisiert ist. Das *Case Team* teilt den Unternehmen daraufhin mit, ob und ggf. welche Informationen noch ergänzt werden sollten. Die Anmeldung kann erfolgen, sobald der Zusammenschluss hinreichend

absehbar ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Kaufvertrag unterschrieben oder ein Übernahmeangebot veröffentlicht wurde.

Mit der Anmeldung beginnt eine Frist von 25 Arbeitstagen zu laufen, innerhalb derer die Kommission den Zusammenschluss überprüft.

Vereinfachte Verfahren (und Marktdefinition)

In mittlerweile über 75 Prozent aller Fusionskontrollfälle sind das dann im Wesentlichen auch schon die gesamten Verfahrensschritte für die beteiligten Unternehmen gewesen. Beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, insbesondere wenn der gemeinsame Marktanteil auf ein und demselben Markt weniger als 20 Prozent und der Marktanteil auf vor- oder nachgelagerten Märkten weniger als 30 Prozent beträgt, füllen die Unternehmen sogar nur ein vereinfachtes Anmeldeformular aus. In diesen Fällen nimmt die Kommission während der Prüfung keine umfangreichen Marktuntersuchungen vor. Damit werden die Ressourcen der beteiligten Unternehmen und anderer Marktteilnehmer geschont. Dies sind Fälle, von denen Sie im Regelfall wenig hören, weil sie schnell und lautlos überprüft und freigegeben werden.

Wie sie schon hier erkennen können, kann der Frage der zutreffenden Marktdefinition in Fusionskontrollverfahren eine entscheidende Bedeutung zukommen. Die in sachlicher und geographischer Hinsicht abgegrenzten Märkte stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen die Kommission die Auswirkungen eines Zusammenschlusses untersucht. Der sachlich relevante Markt umfasst dabei alle Waren, die aufgrund ihrer Eigenschaften, ihrer Preise und ihres Verwendungszwecks als austauschbar angesehen werden können. Der räumlich relevante Markt ist das Gebiet, in dem die Wettbewerbsbedingungen für das jeweilige Produkt hinreichend homogen sind. Der Begriff der „Marktdefinition“ ist dabei vielleicht ein wenig irreführend: Die Europäische Kommission (und jede andere Wettbewerbsbehörde) nimmt hier keine wertende, sondern vor allem anderen eine beschreibende Erfassung tatsächlicher Umstände vor.

Um dies anhand eines Beispiels zu verdeutlichen: Nehmen Sie Mobilfunkverträge. Ein Mobilfunkvertrag ist aus Verbraucher- oder Unternehmenssicht nicht durch einen Festnetzvertrag ersetzbar. Eine dauerhafte Preiserhöhung von einigen Prozent würde nicht dazu führen, dass Kunden statt eines Mobilfunkvertrages einen Festnetzvertrag abschließen. Somit stehen diese beiden Produkte nicht in einem unmittelbaren Wettbewerbsverhältnis zueinander. Obwohl sie eine Vielzahl gemeinsamer Merkmale aufweisen, unterscheiden sich die Produkte doch so deutlich voneinander, dass sie die Wettbewerbsbedingungen des jeweils anderen Produkts nicht wesentlich beeinflussen. Das Gleiche gilt – jedenfalls bisher – für die geographische Abgrenzung dieser Märkte: Sowohl aus Verbraucher- als auch aus Unternehmenssicht kann ein deutscher Mobilfunkvertrag nicht durch den Mobilfunkvertrag eines ausländischen Anbieters ersetzt werden, auch wenn die Europäische Roaming-Verordnung den zuvor geforderten, hohen Roaming-Gebühren innerhalb der Europäischen Union ein Ende bereitet hat. Auch hinsichtlich der Leistungen unterscheiden sich Mobilfunkverträge aus unterschiedlichen Ländern teils deutlich – etwa weil Tarife mit unbegrenzten Freiminuten nur für Anrufe in das jeweilige Herkunftsland gelten. Aus diesen Gründen konkurrieren Mobilfunktarife jedenfalls bislang im Regelfall nur innerhalb eines Mitgliedsstaates miteinander und daher wurden entsprechenden Märkte als national definiert.

Nicht-vereinfachte Phase I-Entscheidungen (und Beteiligung an Marktuntersuchung)

Selbst die meisten Fälle, die nicht unter die Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren fallen, unterscheiden sich nicht wesentlich von diesem: Im Regelfall erfolgt eine bedingungslose Freigabe innerhalb der Frist von 25 Arbeitstagen.

Der Unterschied zum vereinfachten Verfahren besteht darin, dass die Unternehmen der Anmeldung umfangreichere Informationen beifügen müssen und dass die Kommission in

einer sogenannten Marktuntersuchung die Meinung von anderen Marktteilnehmern einholt.

Die Bedeutung einer solchen Marktuntersuchung für die Entscheidung der Kommission können Sie nicht überschätzen. Es hängt ganz von den Umständen des Einzelfalls ab, ob ein Zusammenschluss wettbewerbsrechtliche Bedenken aufwirft oder nicht. Die Expertise von Marktteilnehmern, und damit letztlich Ihre Expertise, meine Damen und Herren, ist dabei von besonderer Bedeutung.

Lassen Sie mich daher an dieser Stelle ausdrücklich um Ihre Unterstützung werben.

Auch und gerade wenn Sie denken, dass ein Zusammenschluss zwischen zwei anderen Unternehmen keine großen Auswirkungen auf Ihr Unternehmen haben wird: Lassen Sie uns das bitte wissen! Ich bin mir bewusst, dass die Fragebögen der Kommission mitunter eine Vielzahl von Fragen enthalten, die Ihnen möglicherweise nicht alle auf den ersten Blick als relevant erscheinen. Bitte, machen Sie sich die Mühe und füllen diese Fragebögen so weit wie möglich aus! Unternehmen, die sich nicht unmittelbar durch einen Zusammenschluss betroffen fühlen, können genauso wertvolle Hinweise liefern wie Unternehmen, die sich vehement gegen einen Zusammenschluss aussprechen. Gerade weil Letztere dafür meistens nicht viele Aufforderungen benötigen, ist es für die Kommission wichtig, auch Gründe zu hören, warum möglicherweise keine weitreichenden Auswirkungen durch den Zusammenschluss zu erwarten sind.

Ganz ohne Ihre Mitwirkung wären wir – wie schon gesagt – blind. Und wenn sich nur eine geringe Anzahl solcher Unternehmen an unseren Marktuntersuchungen beteiligen würde, die sich über den Zusammenschluss beschweren wollen, wären wir gewissermaßen nur einäugig. Daher möchte ich Sie in aller Offenheit ermutigen: Nehmen Sie sich die Zeit und öffnen Sie uns die Augen!

Phase I mit Zusagen (und Arten von Bedenken)

In einer geringen Anzahl von Fällen kommt die Kommission aufgrund ihrer Marktuntersuchung zu ernsthaften Bedenken, ob der Zusammenschluss mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, das heißt zu einer wesentlichen Verschlechterung des effektiven Wettbewerbs in der Europäischen Union beziehungsweise im Europäischen Wirtschaftsraum führt.

Diese Bedenken können auf verschiedenen Gründen beruhen.

Am häufigsten ergeben sie sich aus sogenannten nicht-koordinierten, horizontalen Wirkungen. Das sind Wettbewerbseinschränkungen durch den Wegfall des Wettbewerbs zwischen den Zusammenschlussparteien. Koordinierte, horizontale Bedenken ergeben sich daraus, dass Unternehmen, die ihr Verhalten zuvor nicht koordiniert hatten, nach dem Zusammenschluss zwischen zwei Wettbewerbern eher geneigt sind, gemeinsam die Preise zu erhöhen oder in andere Weise wirksamen Wettbewerb zu schädigen.

Neben diesen horizontalen Bedenken, in denen die Zusammenschlussparteien in den gleichen Märkten tätig sind und somit in unmittelbarem Wettbewerb zueinander stehen, können sich Bedenken auch aus vertikalen Beziehungen ergeben. Als „vertikal“ werden dabei Fälle beschrieben, in denen Unternehmen auf verschiedenen Stufen einer Lieferkette tätig sind. Auch bei diesen vertikalen Fällen kann zwischen nicht-koordinierten Effekten und koordinierten Effekten unterschieden werden.

Schließlich gibt es auch Zusammenschlüsse, in denen die beteiligten Unternehmen weder in einem horizontalen noch in einem vertikalen Verhältnis zueinander stehen. Ein solcher Zusammenschluss könnte zu sogenannten konglomeralen Effekten führen. Dies sind beispielsweise Fälle, in denen ein Unternehmen unterschiedliche Produkte als Bündel anbieten und so den Wettbewerb einschränken könnte.

Die Kommission teilt den beteiligten Unternehmen ihre Bedenken, sofern sie diese hat, noch während des laufenden Verfahrens mit.

Die Unternehmen haben daraufhin die Möglichkeit, diese Bedenken durch klare und eindeutige Verpflichtungszusagen auszuräumen. Typischerweise wird die Kommission

diese Zusagen einem Markttest unterziehen, in dem Marktbeteiligte um ihre Meinung gebeten werden. So kann es vorkommen, dass Marktteilnehmer innerhalb kurzer Zeit zwei Fragebögen erhalten – einen für die wettbewerbsrechtliche Würdigung und einen für die Verpflichtungszusagen.

Das Feedback der Marktteilnehmer ist dabei wieder von besonderer Bedeutung – insbesondere weil der Kommission in dieser Phase nur 10 zusätzliche Arbeitstage zur Verfügung stehen, um die Verpflichtungszusage zu bewerten.

Sofern diese Bewertung positiv ausfällt, endet das Verfahren 35 Arbeitstage nach der Anmeldung mit einer bedingten Freigabe.

„Phase II-Untersuchungen“

Wenn trotz ernsthafter Bedenken der Kommission die Parteien keine Verpflichtungszusagen einreichen oder wenn die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Verpflichtungszusagen nicht ausreichend sind, um ihre Bedenken auszuräumen, eröffnet die Kommission eine vertiefte Prüfung des Zusammenschlusses, die sogenannte „Phase II“. Dafür erläutert die Kommission den Parteien in der Entscheidung zur Eröffnung der vertieften Prüfung umfassend, warum sie ernsthafte Bedenken hat. Dies passiert nur in einer ganz geringen Anzahl an Fällen. Im Schnitt der letzten 10 Jahre waren dies 9 Fälle pro Jahr. Demgegenüber erfolgten im gleichen Zeitraum durchschnittlich 320 Anmeldungen pro Jahr. Im Schnitt der letzten 10 Jahre eröffnete die Kommission somit nur in weniger als 3% aller Fälle eine vertiefte Untersuchung. In der Phase II stehen der Kommission 90 Arbeitstage zur Vorbereitung einer meistens äußerst umfangreichen Entscheidung über das Zusammenschlussvorhaben zur Verfügung.

Ungefähr ein Drittel dieser Zeit kann die Kommission für eine intensive Überprüfung einschließlich einer neuen, detaillierten Marktuntersuchung nutzen. Je nachdem, ob zuvor in der ersten Phase Verpflichtungszusagen eingereicht wurden, können andere Marktteilnehmer daher innerhalb von weniger Wochen nun einen dritten Fragebogen erhalten. Neben einer detaillierten Untersuchung der betreffenden Märkte erlaubt uns dieser Fragebogen aber auch, Behauptungen der Parteien, die diese in ihrer Antwort auf die Entscheidung zur Eröffnung der Phase II mitgeteilt haben, zu überprüfen.

Ich kann mich nur wiederholen: Aus Sicht der Kommission kann die Bedeutung dieser Fragebögen für das weitere Verfahren gar nicht überschätzt werden!

Nur Ihre Mitwirkung an diesen Marktuntersuchungen erlaubt es der Kommission, eine sachgerechte und den Marktbedingungen angemessene Entscheidung zu treffen.

Dabei wägt die Kommission die unterschiedlichen Eingaben natürlich sehr sorgfältig ab. Eine Marktuntersuchung ist keine demokratische Abstimmung, bei der allein nach der Zahl der Stimmen entschieden würde. Es kommt ganz auf die Aussagekraft an.

Anschließend informiert die Kommission die Zusammenschlussparteien über das vorläufige Ergebnis dieser vertieften Prüfung mündlich und auch schriftlich in einer detaillierten Mitteilung der Beschwerdepunkte. Danach erhalten die Zusammenschlussparteien Zugang zu allen nicht-vertraulichen Informationen in der Fallakte der Kommission. Anhand dieser Informationen, der Mitteilung der Beschwerdepunkte und den Unterlagen in der Fallakte, können die Zusammenschlussparteien die Argumentation und Schlussfolgerungen der Kommission überprüfen und ihre eigenen Argumente und Schlussfolgerungen der Kommission schriftlich sowie in einer Anhörung mitteilen. So sind die Verfahrensrechte der Zusammenschlussparteien und insbesondere das Recht auf rechtliches Gehör sichergestellt.

Andere Marktteilnehmer können sich in diesem Stadium als interessierte Dritte bei dem Anhörungsbeauftragten der Kommission melden. Sofern dieser ihr berechtigtes Interesse anerkennt, kann die Kommission diesen Unternehmen eine nicht-vertrauliche Fassung

der Mitteilung der Beschwerdepunkte zukommen lassen. Die betreffenden Unternehmen können darauf ihre eigene Position erläutern, an der Anhörung teilnehmen und auch eigene Stellungnahmen während der Anhörung abgeben.

Zu jedem Zeitpunkt in diesem Verfahren können die Zusammenschlussparteien mit der Kommission über Abhilfemaßnahmen sprechen, die die wettbewerbsrechtlichen Bedenken der Kommission ausräumen könnten. Im Regelfall geschieht dies nach der Anhörung, wenn die Kommission die Gegenargumente der Parteien gehört und die vorläufigen Schlussfolgerungen in der Mitteilung der Beschwerdepunkte im Angesicht dieser Gegenargumente kritisch überprüft hat.

Je nach Bereitschaft der Parteien, die verbleibenden Bedenken mit Verpflichtungszusagen auszuräumen, schließen sich dann Diskussionen über die erforderlichen Abhilfemaßnahmen an. In einer vertieften Prüfung kommt es auch regelmäßig vor, dass die Zusammenschlussparteien Verpflichtungszusagen vor dem Hintergrund eines Markttestes nachbessern. Gelegentlich werden dann auch die neuen Verpflichtungszusagen noch einmal in einem weiteren Markttest überprüft.

Diese Schritte geschehen mehr oder weniger alle im zweiten Drittel einer Phase II-Untersuchung.

Anschließend übersendet die Kommission einen Entscheidungsentwurf an die Mitgliedsstaaten, die im sogenannten Beratenden Ausschuss die Gelegenheit haben, mit der Kommission über den Entwurf zu diskutieren, ihre Meinung zu Gehör zu bringen und schließlich über eine Stellungnahme zu dem Entwurf abzustimmen.

Diese Beratungen und die anschließenden prozeduralen Schritte vor der Annahme einer Entscheidung durch das Kommissarskollegium nehmen im Normalfall das letzte Drittel des Phase II-Verfahrens ein.

Wie Sie sehen, ist dieses Verfahren ganz wesentlich durch die verschiedenen prozessualen Rechte aller Beteiligten bestimmt: Die der Zusammenschlussparteien, die der interessierten Dritten, aber auch die Beteiligungsrechte der Mitgliedsstaaten. Die Kommission ist zur Einhaltung dieser Verfahrensrechte ebenso verpflichtet wie zur Einhaltung aller materiellen Anforderungen an ihre Entscheidungen. Dabei unterliegt sie der Kontrolle durch die Europäischen Gerichte, die gerade auch die Einhaltung der Verfahrensbestimmungen – nicht zuletzt im Lichte der Grundrechtecharta – penibel überprüfen.

Siemens/ Alstom

Wenn wir heute über die Herausforderungen für die Europäische Wettbewerbspolitik sprechen, müssen wir, wie erwähnt, auch die Siemens/ Alstom-Entscheidung der Kommission von Februar diesen Jahres ansprechen. Diese Entscheidung löste eine Kontroverse aus, die bis heute nicht völlig abgeebbt ist. Dabei geht es auch und gerade um die Frage, ob die Kommission einen tatsächlichen oder potentiellen Druck durch chinesische Wettbewerber hinreichend berücksichtigt hat.

Die Siemens/ Alstom-Entscheidung

Zunächst darf ich die Kernelemente der Entscheidung in Erinnerung rufen. Siemens und Alstom sind in einer Vielzahl von Märkten im Bereich von Eisenbahn- und U-Bahn-Signalanlagen und von Schienenverkehrsfahrzeugen tätig. Beide Unternehmen sind die größten Hersteller in Europa in diesem Bereich. Das fusionierte Unternehmen wäre der mit deutlichem Abstand größte Wettbewerber in Europa geworden. Dennoch kam die Kommission in vielen betroffenen Märkten zu dem Schluss, dass auch nach einem Zusammenschluss noch ausreichend Wettbewerb bestehen würde.

Auf einigen Märkten hätte der Zusammenschluss nach Auffassung der Kommission aber zu einer erheblichen Beeinträchtigung effektiven Wettbewerbs geführt. Dies betrifft den

Markt für Höchstgeschwindigkeitszüge und einige Märkte für Signalanlagen. In manchen dieser Märkte hätte der Zusammenschluss sogar zu einem Monopol geführt.

Andere – tatsächliche wie potentielle – Wettbewerber wären nicht in der Lage gewesen, den hierdurch entstehenden Verlust von Wettbewerb auszugleichen.

Weder die Wettbewerbsbedenken der Kommission hinsichtlich der Höchstgeschwindigkeitszüge, noch die Bedenken hinsichtlich der Signaltechnik wurden durch die Zusagen ausgeräumt, die die Parteien der Kommission angeboten haben.

Zusagen müssen die Bedenken der Kommission vollständig und dauerhaft ausräumen. Sowohl bei der Signaltechnik als auch bei den Höchstgeschwindigkeitszügen wäre ein Erwerber unter den von den Parteien angebotenen Bedingungen dauerhaft von dem fusionierten Unternehmen abhängig gewesen. Hinsichtlich der Höchstgeschwindigkeitszüge haben die Parteien alternativ angeboten, entweder eine Technologie zu veräußern, die keinen Höchstgeschwindigkeitszug darstellt, oder aber einem Wettbewerber eine Lizenz für einen Höchstgeschwindigkeitszug einzuräumen, die so restriktiven Bedingungen und Ausnahmen unterlag, dass der Käufer keinen konkurrierenden Höchstgeschwindigkeitszug entwickelt hätte.

Nicht nur die Kommission sah diese Zusagen daher als unzureichend an. Auch die Marktteilnehmer beurteilten die vorgeschlagenen Zusagen äußerst negativ. Die Schlussfolgerungen der Kommission konnten auch nicht aufgrund einiger Ergänzungen und Erweiterungen der Zusagen, die die Parteien zu einem äußerst späten Zeitpunkt im Verfahren – nach Ablauf der einschlägigen Fristen – nachgeschoben hatten, verändert werden.

Aus diesem Grund blieb der Kommission daher gar nichts anderes übrig, als den geplanten Zusammenschluss zwischen Siemens und Alstom zu untersagen.

Interessanterweise haben selbst vehemente Befürworter des Zusammenschlusses diese Entscheidung im Nachhinein als „technisch richtig“ bezeichnet – wenngleich sie nach ihrer Auffassung „falsch für Europa“ war.

Wettbewerb durch chinesische Unternehmen?

Zu einem ganz wesentlichen Teil entzündeten sich diese unterschiedlichen Auffassungen an der Analyse des realen oder möglichen Drucks von chinesischen Wettbewerbern auf die Parteien.

Sowohl für Züge als auch für Signalanlagen gibt es ein chinesisches Staatsunternehmen, das alle entsprechenden Arbeiten in China ausführt.

In ihrer Entscheidung hat die Kommission festgestellt, dass von diesen Unternehmen in den fraglichen Märkten derzeit und in absehbarer Zukunft nur ein geringer Wettbewerbsdruck ausgeht.

Dieses Ergebnis beruht auf einer intensiven Untersuchung, die sich über mehrere Monate hingezogen hat. Dabei haben auch die Antworten in der Marktuntersuchung eine wichtige Rolle gespielt. Darüber hinaus hat die Kommission sich mit zahlreichen Marktteilnehmern getroffen oder Telefonate organisiert, um die Antworten weiter zu vertiefen. Die Kommission hat intensiv auch interne Dokumente der Parteien ausgewertet. Nicht zuletzt wurden alle Ausschreibungen für Höchstgeschwindigkeitszüge in den vergangenen 10 Jahre untersucht, um zu ermitteln, ob chinesische Unternehmen einen nennenswerten Wettbewerbsdruck ausgeübt haben.

Nach all diesen Schritten war das Ergebnis eindeutig: Chinesische Staatsunternehmen üben derzeit in den erwähnten Märkten keinen nennenswerten Wettbewerbsdruck aus. CRSC, das staatliche Unternehmen für Signaltechnik-Produkte, hat bisher noch nie auch nur versucht, an einer Ausschreibung in Europa teilzunehmen. Die Bedingungen für die Installation von Signaltechnik-Anlagen sind in Europa andere als in China. In Europa werden hauptsächlich bestehende Strecken modernisiert, während in China neue Strecken gebaut werden.

Ähnlich stellt sich die Situation beim chinesischen Staatsunternehmen CRRC dar, das Höchstgeschwindigkeitszüge in China herstellt. Bisher fährt kein einziger Zug von CRRC außerhalb von China. Der „track record“, also die erfolgreiche Umsetzung eines vergleichbaren Projektes, ist jedoch eine entscheidende Bedingung für die erfolgreiche Teilnahme an Ausschreibungen in Europa; darüber hinaus sind die Sicherheitsbestimmungen in Europa deutlich strenger.

Mit Blick auf die aktuelle Situation wird das selbst von den Zusammenschlussparteien nicht bestritten. Die Meinungen gehen aber auseinander mit Blick auf die zukünftige Entwicklung chinesischer Unternehmen. Aber auch hier muss ich Ihnen sagen: Die Kommission hat keine ausreichenden Beweise dafür gefunden, dass sich an der aktuellen Situation in absehbarer Zukunft etwas ändern wird. Und wenn ich von „absehbarer Zukunft“ spreche, dann reden wir von einem Zeitraum von 5 bis 10 Jahren, den die Kommission in ihrer Entscheidung berücksichtigt hat.

Wir müssen hier, glaube ich, zwei Sichtweisen unterscheiden. Ich habe volles Verständnis dafür, dass sich Unternehmen auf wachsenden Wettbewerbsdruck aus China vorbereiten müssen. Aus unternehmerischer Perspektive ist dies richtig und sinnvoll. Ansonsten würde man eines Tages vor vollendeten Tatsachen stehen. Für diese Vorbereitung gibt es eine Fülle von – unternehmerischen – Strategien und Möglichkeiten. Aus fusionskontrollrechtlicher Sicht müssen wir aber bei bestimmten Maßnahmen einen spezifischen Maßstab anlegen. Lassen Sie mich das kurz mit einem Beispiel verdeutlichen: Nehmen wir einmal an, die Kommission hätte den Zusammenschluss zwischen Siemens und Alstom freigeben, weil sie davon ausgeht, dass irgendwann das chinesische Unternehmen CRRC auch in Europa Höchstgeschwindigkeitszüge anbietet. Statt zweier weltweit führender, konkurrierender Unternehmen hätten die europäischen Bahngesellschaften und die europäischen Verbraucher jedenfalls heute nur noch einem marktbeherrschenden europäischen Anbieter für Höchstgeschwindigkeitszüge gegenüber gestanden. Solange nun aber das chinesische Staatsunternehmen doch noch nicht „auf Augenhöhe“ angelangt ist, hätte das fusionierte Unternehmen eine enorme Marktmacht erlangt. Zulieferer, Abnehmer und Verbraucherinnen und Verbraucher wären in die Situation gekommen, eine spezielle Unternehmensstrategie unterstützen und letztlich finanzieren zu müssen.

Unabhängig davon, ob es sich dann europäischer Champion nennt oder nicht – es hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit Höchstpreise für seine Höchstgeschwindigkeitszüge verlangt.

Dies aber ist genau die Situation, die die Europäische Kommission zu verhindern verpflichtet ist. Diesen Aufschlag, in gewisser Weise eine „Champion-Steuer“, wenn Sie so wollen, hätten alle zahlen müssen. Auf Spekulationen über zukünftige Entwicklungen können wir uns daher nicht verlassen – vor allem wenn alle verfügbaren Fakten und Beweise wie in diesem Fall in eine andere Richtung deuten.

Reform der Fusionskontrolle

Vor diesem Hintergrund – der Unzufriedenheit mit dem Verbot des Zusammenschlusses zwischen Siemens und Alstom und der Erkenntnis, dass diese Verbotsentscheidung der Kommission „technisch richtig“ ist – fordern nun einige Stimmen in den Mitgliedsstaaten und der Wirtschaft eine Reform der Fusionskontrolle. Es wird argumentiert, dass Europa „Champions“ brauche, um angesichts der Umbrüche in der Weltwirtschaft sich weiter behaupten zu können. Die Vorschläge setzen insbesondere an den Themen an, die ich schon angesprochen habe: Der geographischen Marktdefinition oder der Berücksichtigung zukünftigen Wettbewerbs. Darüber hinaus wird nach einer Art „Ministererlaubnis“ auf europäischer Ebene gerufen, also die Möglichkeit einer Institution, beispielsweise des Rates, eine Verbotsentscheidung der Kommission aufzuheben.

Da alle diese Vorschläge nur durch eine Änderung der Fusionskontrollverordnung zu erreichen wären, wird es die Aufgabe des europäischen Gesetzgebers sein, über diese Vorschläge zu entscheiden.

Als Beamter der Europäischen Kommission steht es mir nicht zu, diesem demokratischen Prozess vorwegzugreifen.

Als Beamter ist es aber meine Aufgabe, Kriterien zu skizzieren, die in dieser Diskussion erwogen werden sollten.

Die Diskussion ist nicht neu

Dabei muss zuerst daran erinnert werden, dass diese Diskussion nicht wirklich neu ist. Wir leben zwar alle im Hier und Jetzt. Aber nicht alle Fragen haben sich im Hier und Jetzt zum ersten Mal gestellt. Ob eine Art „Ministererlaubnis“ eingeführt werden sollte, wurde bereits bei der Neufassung der Fusionskontrollverordnung von 2004 erörtert. Damals freilich mit der Überlegung, den Druck der Mitgliedsstaaten auf „ihre“ Kommissare zu reduzieren und ein separates Verfahren an die Stelle einer Entscheidung durch das Kommissarskollegium zu setzen.

Auch die Forderung nach weiter gefassten geographischen Märkten begleitet die Entscheidungen der Kommission seit langem. Dabei untersucht die Kommission in jedem ihrer Verfahren und ganz besonders in einer „Phase II-Untersuchung“ auch die geographische Marktabgrenzung im Detail. Wenn der Kommission vorgeworfen wird, an überholten Marktdefinitionen festzuhalten, geht dies an der Realität vorbei. In jedem Einzelfall untersucht die Kommission anhand aktueller Daten, anhand von Anhaltspunkten aus internen Dokumenten und anhand von Antworten von Marktteilnehmern, wie die betreffenden Märkte abzugrenzen sind. Wie bereits ausgeführt, wird dabei insbesondere berücksichtigt, in welchen Gebieten einheitliche Wettbewerbsbedingungen vorherrschen und Angebote miteinander konkurrieren.

Wer trotz dieser fallbezogenen Vorgehensweise die Marktdefinition weiter fassen möchte, nimmt in Kauf, dass man sich gegebenenfalls über die empirischen Befunde hinwegsetzt – mit allen Konsequenzen, die das für Wettbewerb, andere Marktteilnehmer und die Verbraucherinnen und Verbraucher hätte.

Wirtschaft als zusammenhängendes Ökosystem

Überhaupt ist es ausgesprochen wichtig zu verstehen, dass die Ausnahme oder Befreiung von der Wettbewerbsaufsicht für die einen Nachteile für andere Marktteilnehmer mit sich bringt.

Selbst wenn es sich bei den Begünstigten um europäische Champions handelt.

Ich werde Ihnen, meine Damen und Herren, nicht zu erklären brauchen, dass die Wirtschaft ein komplexes Ökosystem bildet, in dem unzählige Beziehungen zwischen den verschiedenen Beteiligten bestehen. Ein marktwirtschaftliches System geht daher zu Recht davon aus, dass diese Beziehungen zu komplex sind, um sie durch einen staatlichen Akteur effizient zu gestalten. Stattdessen obliegt es den einzelnen Marktteilnehmern, im Rahmen der geltenden Gesetze, einschließlich des Wettbewerbsrechts, eine effiziente Verteilung der Ressourcen sicherzustellen. Das ist der Wettbewerb als Entdeckungsprozess im Hayek'schen Sinne. Noch sind wir in der Entwicklung künstlicher Intelligenz nicht so weit, dass wir auf diesen Entdeckungsprozess ohne Weiteres verzichten könnten.

Will man nun Ausnahmen für europäische Champions einführen, bricht man voluntaristisch in unser regelbasiertes System ein – aber tut man es auf der Basis von überlegenem Wissen?

Denn die Begünstigungen für europäische Champions bedeuten nichts Anderes als Nachteile für alle anderen Beteiligten in diesem Ökosystem. Ich habe es eben schon am

Beispiel einer hypothetischen Freigabe des Zusammenschlusses zwischen Siemens und Alstom erläutert. Den Preis für die Bildung eines solchen Champions zahlten dann alle. Zielführende Mittel, um auf unfaire Wettbewerbsbedingungen in anderen Ländern zu reagieren

Die Kritik an der Verbotsentscheidung entzündet sich freilich auch an einem Punkt der nicht zu bestreiten ist: Es ist ein Problem, wenn europäische Unternehmen im Ausland verfälschtem Wettbewerb ausgesetzt werden, während die entsprechenden ausländischen Unternehmen in der Europäischen Union vom unverfälschten Wettbewerb profitieren. Die Europäische Union muss eine Antwort darauf finden, wie damit umzugehen ist.

Aber ist die richtige Antwort auf unfairen Wettbewerb woanders in der Welt mehr unfairer Wettbewerb in der Europäischen Union?

Siemens und Alstom sind nicht zu weltweiten Marktführern geworden, weil sich Deutschland und Frankreich vor Wettbewerb durch andere Unternehmen abgeschottet haben.

Siemens und Alstom sind so erfolgreich, weil sie Wettbewerb ausgesetzt waren und immer etwas besser als ihre Wettbewerber sein mussten, um weiter zu wachsen. Das bedeutet aber nicht, dass die Europäische Union Wettbewerbsverfälschungen aus anderen Jurisdiktionen einfach freie Hand lassen muss. Wenn deren Unternehmen andere Unternehmen nicht durch innovativere Produkte oder durch effizientere Herstellungsmethoden verdrängen, sondern weil sich ihre Heimatmärkte gegenüber europäischen Unternehmen abschotten, sie andere Standards in Fragen des Arbeitnehmer- oder Umweltschutzes haben oder weil ein ausländischer Staat unmittelbar an den Unternehmen beteiligt ist, bewirken auch solche Unternehmen eine Verzerrung des Wettbewerbs, die angegangen werden muss.

Die Frage ist aber, mit welchen Instrumenten und Mitteln.

Da die Fusionskontrolle und das Wettbewerbsrecht rechtlich den Wettbewerb im Binnenmarkt steuern, sollten andere Instrumente und Mittel, die Verfälschungen angehen, die außerhalb des Binnenmarktes entstehen, zum Einsatz kommen. Dabei gibt es nicht ein einziges Instrument oder Mittel. Unser Außenwirtschaftsrecht hält eine Reihe von Möglichkeiten bereit, die angewendet und umgesetzt werden können. Das reicht von Antidumpingmaßnahmen über ein *International Procurement Instrument* bis hin zur neuen Verordnung zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, die am 10. April dieses Jahres in Kraft getreten ist. Daneben steht der – in den letzten zwei Jahrzehnten außerordentlich erfolgreiche – Weg der Stärkung einer weltweiten Wettbewerbskultur und -ordnung.

Schlussworte

Die für Wettbewerb zuständige Kommissarin, Margrethe Vestager, hat immer wieder „Fairness“ als Ziel des Wettbewerbsrecht beschrieben.

An diesem Maßstab muss die Kommission sich messen lassen und auch selbst immer wieder fragen, ob ihre Prüfmaßstäbe und ihre Verfahren „Fairness“ gewährleisten.

Im Fall Siemens/ Alstom bin ich überzeugt, dass uns dies gelungen ist. Andere Bereiche, insbesondere digitale Märkte, beobachten wir sehr genau und prüfen, ob die Kommission ihrem Auftrag, den Wettbewerb zu erhalten, auch dort gerecht werden kann. „Neue Technologien“ sind wohl einer dieser permanenten Umbrüche in der Weltwirtschaft, die uns ständig herausgefordert haben und herausfordern werden.

Nun aber habe ich Ihre Aufmerksamkeit und Gastfreundschaft schon über Gebühr strapaziert. Dafür möchte ich mich herzlich bei Ihnen bedanken. Mir scheint, dass es nun auch an der Zeit für einen Umbruch im Programm des heutigen Tages ist.

Auf Wiedersehen!