

**Die Reform der EU-Fusionskontrolle –
Die wichtigsten Neuerungen
aus Sicht der EU-Kommission**

**Anlässlich eines Workshops,
organisiert vom Managerkreis
der Friedrich-Ebert-Stiftung
mit Unterstützung der FIPRA Deutschland GmbH**

Berlin, 8/05/2003

Einleitung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung zu diesem Workshop. Ich freue mich sehr, dass wir heute Gelegenheit haben, in einem so erlesenen Kreis über die Reform der europäischen Fusionskontrolle zu diskutieren. Ich möchte diese Diskussion hier nicht vorwegnehmen, sondern nur kurz ein paar einleitende Worte aus Sicht der Kommission sagen.

Wie sie wissen, ist das Reformpaket der Kommission zurzeit das große Projekt der Generaldirektion Wettbewerb, neben der bereits beschlossenen Modernisierung des Kartell-Verfahrensrechts.

Wie schon die Kartellrechtsreform, bezweckt auch der Vorschlag der Kommission zur Reform der Fusionskontrolle, sicherzustellen, dass unser System den wirtschaftlichen Realitäten angepasst bleibt und für die Erweiterung der Union fit gemacht wird. Dabei wollen wir auf den allgemein anerkannten Erfolgen der Vergangenheit aufbauen.

Aus der Vielzahl interessanter Aspekte, die unser Reformvorschlag aufweist, möchte ich heute einmal die vier wichtigsten herausgreifen und kurz ansprechen: den materiellrechtlichen Test für die Prüfung von Zusammenschlüssen, die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, den künftigen Verfahrensablauf in einem Fusionsfall, sowie die internen organisatorischen Maßnahmen, die wir uns in der Generaldirektion Wettbewerb vorgenommen haben.

Materiellrechtlicher Test

Eines der intellektuell spannendsten Themen in dieser Reform ist sicherlich die Frage des **materiell-rechtlichen Tests** in der Fusionskontrolle. Wie Sie wissen, liegt unserer Fusionskontrollverordnung der sogenannte „Marktbeherrschungstext“ zugrunde. Intensiv diskutiert wurde allerdings, ob stattdessen nunmehr der sogenannte „SLC“-Test („*substantial lessening of competition*“) eingeführt werden sollte. Dieser Test wird von einigen anderen Wettbewerbsbehörden verwendet, so in den USA und seit kurzem auch in Großbritannien und in Irland.

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile sind wir letztlich zu der Überzeugung gekommen, dass der Marktbeherrschungstest - richtig angewandt - in der Lage ist, alle möglichen Wettbewerbsprobleme aufzugreifen, die durch Fusionen entstehen können. Um aber mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten, schlagen wir vor, im Verordnungstext eine Klarstellung vorzunehmen.

Darüber hinaus dient natürlich auch der Entwurf für eine Mitteilung über die Beurteilung von "horizontalen" Zusammenschlüssen der Klarstellung. Darin wird umfassend dargelegt, wie wir bei der Bewertung von Zusammenschlüssen vorgehen. Auf diese Weise wird die Analyse von Fusionsfällen nachvollziehbar und berechenbar gemacht, was allen Beteiligten mehr Rechtssicherheit garantiert. Es wird unter anderem klargestellt, dass wir den Begriff der Marktbeherrschung auch bei oligopolistischen Marktstrukturen anwenden. Die **ausdrückliche Berücksichtigung von Effizienzvorteilen** einer Fusion ist Kennzeichen einer an wirtschaftlichen Realitäten orientierten Analyse und daher eine begrüßenswerte Entwicklung. Ich möchte jedoch klarstellen, dass die Möglichkeit einer solchen "efficiency defence" nicht eine Aufweichung des generell hohen Schutzniveaus der europäischen Fusionskontrolle bedeutet. Effizienzargumente können immer nur dann akzeptiert werden, wenn wir mit hinreichender Sicherheit feststellen können, dass die Effizienzvorteile das neue Unternehmen dazu veranlassen werden, sich in einer dem Wettbewerb förderlichen Weise zu verhalten, zum Wohle der Verbraucher.

Zuständigkeitsverteilung

Lassen Sie mich nun zum Thema der Zuständigkeitsverteilung übergehen. Besonders in Deutschland ist ja das Thema der „Zuständigkeitsabgrenzung“ in der europarechtlichen Diskussion in aller Munde. Und auch auf europäischer Ebene ist die Frage „**Who does what?**“ seit jeher ein Kernstück der Gesetzgebung zur Fusionskontrolle gewesen. Sie hat bereits bei der letzten Novelle der Fusionskontrollverordnung, im Jahre 1997, eine zentrale Rolle gespielt. Verständlicherweise – denn wenn es um Zuständigkeiten geht, ist jede Behörde peinlich darauf bedacht, ihre ureigensten Interessen möglichst erfolgreich zu verteidigen.

Ich möchte gleich zu Beginn betonen, dass aus Sicht der Kommission das derzeitige System der Zuständigkeitsverteilung alles in allem nicht schlecht funktioniert. Die **Umsatzschwellen** in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung haben sich als verlässliche Größen erwiesen.

Allerdings können Umsatzschwellen immer nur ein Näherungswert sein. Im Einzelfall ist es deshalb wichtig, geeignete Instrumente an der Hand zu haben, mit denen man die **Feineinstellung**, das „*Fine-Tuning*“ des Systems vornehmen kann. Gerade vor diesem Hintergrund bin ich überzeugt, dass der Reformvorschlag der Kommission zu den Artikeln 4, 9 und 22 der Fusionskontrollverordnung einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten schaffen kann, also zwischen den Interessen der Kommission, der nationalen Wettbewerbsbehörden und der beteiligten Unternehmen.

Worum geht es? Unser Vorschlag zielt darauf ab, die Zuweisung von Fällen an die Kommission beziehungsweise an die nationalen Wettbewerbsbehörden zu optimieren und sie stärker am **Subsidiaritätsprinzip** auszurichten. Der Grundsatz lautet: Fälle mit grenzüberschreitender Bedeutung sollten von der Kommission bearbeitet werden, weil sie besser in der Lage ist, Wettbewerbsprobleme zu lösen, die sich auf mehrere Mitgliedstaaten auswirken. Fälle mit rein nationalen oder gar lokalen Auswirkungen

sollen hingegen von den nationalen Wettbewerbsbehörden bearbeitet werden, weil diese die Märkte vor Ort besser kennen. Gleichzeitig sind wir bestrebt, die Zahl der **Mehrfachanmeldungen**, der sogenannten „*multiple filings*“, deutlich zu verringern; auch das ist ein Stück praktizierter Subsidiarität und wird vor allem im Hinblick auf die Erweiterung der EU von großer Bedeutung sein.

Das Mittel, mit dem wir dieses „*Fine-Tuning*“ der Zuständigkeiten erreichen wollen, sind **verbesserte Verweisungsvorschriften** in der Fusionsverordnung. Wir haben in der Praxis nämlich festgestellt, dass diese Vorschriften in vielen Fällen zu kompliziert waren und deshalb eine Vereinfachung dringend geboten schien.

Wichtig ist mir aber auch, dass die **Interessen der Hauptbetroffenen**, nämlich der beteiligten Unternehmen und ihrer Vertreter, bei dieser Reform nicht zu kurz kommen. Wie Sie wissen, waren einige von ihnen skeptisch gegenüber dem jetzt eingeschlagenen Weg, der stark auf die Verweisungsvorschriften setzt. Um den Interessen der Unternehmen Rechnung zu tragen, haben wir uns entschieden, die Verweisungsvorschriften bereits vor der Anmeldung eines Falles für anwendbar zu erklären – das steht in Artikel 4 unseres Entwurfes. Dies geschieht auf Antrag der beteiligten Unternehmen. Auf diese Weise kann für die Unternehmen bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt Rechtssicherheit geschaffen werden, und sie wissen von vornherein, wo ihr Fall behandelt werden wird, und zwar noch bevor sie eine aufwändige Anmeldung vorbereiten müssen.

Verfahrensablauf

Um die Interessen und Rechte der beteiligten Unternehmen geht es auch bei dem dritten Thema, das ich heute ansprechen möchte, das heißt, beim Verfahrensablauf.

Unsere Reform zielt darauf ab, die Vorteile des bestehenden Systems zu erhalten und sie weiter zu verbessern. Zwei Leitvorstellungen liegen dabei zugrunde: Die **Transparenz** des Verfahrens und eine **enge Kooperation** zwischen den Kommissionsdienststellen und den beteiligten Unternehmen.

In Zukunft beabsichtigen wir, den beteiligten Unternehmen systematisch an zentralen Punkten des Verfahrens so genannte **“State of Play”-Zusammenkünfte** anzubieten. Damit soll gewährleistet werden, dass die beteiligten Unternehmen und ihre Vertreter über den Stand der Untersuchung regelmäßig auf dem Laufenden gehalten werden und hinreichend Gelegenheit erhalten, ihren Fall mit unserem „*Case Team*“, aber auch mit höherrangigen Kommissionsbediensteten, zu erörtern.

Auch haben wir vor, den Unternehmen, deren Fusionsvorhaben wir prüfen, bereits zu einem früheren Zeitpunkt Gelegenheit zur **Akteneinsicht** gegeben. Dies gilt zuallererst für Fälle, in denen die zweite Prüfungsphase eingeleitet worden ist. Ganz allgemein wollen wir aber den Unternehmen auch früher Gelegenheit geben, Einsicht in „Beschwerden“ Dritter zu nehmen, die Bedenken über die Auswirkungen einer Fusion geäußert haben.

Schließlich ist auch geplant, bestimmte **Veränderungen am Fristenregime** der Fusionskontrollverordnung vorzunehmen. Dabei ist es mir wichtig zu betonen, dass

die Kommission an den Grundlagen des derzeitigen Systems festhält: kurze, berechenbare Verfahrensfristen und ein vorhersehbarer Verfahrensablauf. Beides wird zu Recht als eine der größten Errungenschaften des europäischen Systems der Fusionskontrolle gewertet, auch und gerade im Vergleich zum amerikanischen System. Nichtsdestoweniger gibt es aber auch im europäischen System noch Raum für punktuelle Verbesserungen. **Der Zeitrahmen muss berechenbar bleiben, er kann aber flexibler gestaltet werden.**

Im Einzelnen schlagen wir vor, in der **Phase I** etwas mehr Zeit für die Abgabe von Zusagen vorzusehen, damit zwischen der Kommission und den Unternehmen ein vernünftiger Meinungs austausch über den Fall stattfinden kann. Grundsätzlich bleibt es aber dabei, dass in der Phase I nur klar umrissene und einfach zu behebbende Wettbewerbsprobleme Gegenstand von Zusagen sein können.

Bedeutsamer sind die vorgesehenen **Veränderungen in der Phase II**. Dort soll erstmals eine automatische Verlängerung der Frist um 15 Arbeitstage (3 Wochen) eintreten, wenn Zusagen abgegeben werden. Das ist nötig, um der regelmäßig eintretenden Zeitnot gegen Ende der Phase II wirksam zu begegnen. Die zusätzliche Zeit ist bitter nötig für unsere Diskussionen mit den beteiligten Unternehmen, für die Konsultation der Mitgliedstaaten und interessierter Dritter, sowie für die Vorbereitung unseres Entscheidungsentwurfes.

In komplexen Phase-II-Fällen kann aber auch zu einem früheren Zeitpunkt, nämlich bei der Marktuntersuchung, mehr Zeit nötig sein. Dafür sehen wir eine optionale Verlängerungsmöglichkeit der Verfahrensfristen um bis zu 20 Arbeitstage (vier Wochen) vor. Diese Verlängerung soll grundsätzlich *im gegenseitigen Einvernehmen* zwischen der Kommission und den beteiligten Unternehmen vorgenommen werden. Darüberhinaus erhalten die Unternehmen aber zu Beginn der Phase II auch das Recht, *einseitig* eine Fristverlängerung auszulösen. Das kann etwa dann sinnvoll sein, wenn die Unternehmen planen, selbst ökonomische oder ökonometrische Studien in Auftrag zu geben, die sie beispielsweise bei der mündlichen Anhörung präsentieren wollen. Aber auch für die Kommission kann es im Einzelfall wichtig sein, mehr Zeit für eine gründliche Untersuchung des Falles zu haben – man denke nur an die jüngsten Gerichtsurteile, in denen das Gericht Erster Instanz die Anforderungen an unsere Beweisführung erheblich gesteigert hat.

Die Flexibilisierung des Fristenregimes ist Teil unseres Gesetzgebungsvorschlags, den wir dem Rat zugeleitet haben. Die anderen Maßnahmen, von denen ich sprach, sind in einem Entwurf für „**best practices**“ enthalten, den wir kürzlich der Öffentlichkeit vorgestellt haben. Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen wollen wir die endgültige Version dieser „**best practices**“ baldmöglichst verabschieden.

Interne organisatorische Maßnahmen

Lassen Sie uns abschließend zu den internen organisatorischen Maßnahmen übergehen, von denen in letzter Zeit so viel die Rede ist. Wir haben eine ganze Reihe

von Maßnahmen vor, die unsere innere Organisation betreffen und die allesamt dazu bestimmt sind, den Entscheidungsprozess der Kommission insgesamt zu verbessern.

Erstens wird schon sehr bald der Posten eines **Chefökonom** in der Generaldirektion Wettbewerb besetzt werden. Dieser Chefökonom soll ein anerkannter Wirtschaftsexperte sein, der auf Basis eines dreijährigen Zeitvertrages für die Kommission arbeitet und mir persönlich unterstellt sein wird. Der Beschluss über die Ernennung soll im Juni getroffen werden. Ich bin überzeugt, dass der Chefökonom dazu beitragen wird, den Prozess der Entscheidungsfindung in der Kommission erheblich zu verbessern, indem unsere Analysen in einer soliden ökonomischen Argumentation verankert werden.

Beschlossen haben wir zweitens auch, die bereits heute bestehende Praxis zu systematisieren, wonach unsere Entscheidungsentwürfe intern durch sogenannte „**Panel**“ überprüft werden. Für alle komplexeren Fälle soll künftig ein Panel aus erfahrenen Beamten bestellt werden, das die Schlussfolgerungen des „*Case Teams*“ zu zentralen Zeitpunkten im Verfahren unvoreingenommen noch einmal überprüft. Manche reden hier vom „*advocatus diaboli*“. In meiner englischen Muttersprache sprechen wir gelegentlich auch vom „*fresh pair of eyes*“.

Drittens soll der Mitarbeiterstab der **Anhörungsbeauftragten** aufgestockt werden, damit sie ihre wichtige Funktion in Wettbewerbsverfahren umfassend wahrnehmen können.

Und schließlich machen beide großen Reformvorhaben, sowohl die schon beschlossene Reform im Bereich des Kartellverfahrensrechts als auch die geplante Reform in der Fusionskontrolle, auch einige Veränderungen in der **Struktur der Generaldirektion Wettbewerb** unumgänglich. Die Kommission hat diese Maßnahmen letzte Woche formell beschlossen. Sie haben sicherlich bereits vorab die eine oder andere Pressemeldung zu diesem Thema gelesen. Leider war das Bild, das dort gezeichnet wurde, nicht immer zutreffend und häufig sogar ziemlich verzerrt.

Mir geht es ganz persönlich darum, die positiven Aspekte, die sich in den verschiedensten Bereichen in der Arbeit unseres Hauses gezeigt haben, zu verstärken und möglichst auf die gesamte Generaldirektion zu übertragen.

Da sind zum einen die Antitrust-Direktionen mit ihrer Spezialisierung auf einzelne Wirtschaftszweige; dort hat sich über die Jahre hinweg eine bemerkenswerte Sektorkennntnis angesammelt, die wir künftig auch für Fusionsverfahren verstärkt nutzbar machen sollten. Und da sind zum anderen diejenigen Referate in unserem Haus, welche Fusionskontrolle betreiben; sie zeichnen sich – über das allgemein hohe Niveau in unserer Generaldirektion hinaus – durch ihre flexible und effiziente Arbeitsweise aus. Mein Ziel ist es, künftig beide Herangehensweisen miteinander in Einklang zu bringen. Dies soll durch die Schaffung eines Referats für Fusionskontrolle in jeder der sektoriellen Direktionen des Hauses geschehen. Gleichzeitig sollen die Grenzen zwischen Abteilungen durchlässiger werden, so dass eine flexiblere Zusammenarbeit in „case teams“ möglich ist. Die *Merger Task Force* bleibt für eine Zeit von einem Jahr noch in verkleinerter Form bestehen, um einen reibungslosen Übergang in das neue System zu gewährleisten.

Mit dieser Umstrukturierung können wir sowohl im Antitrust-Bereich als auch im Fusions-Bereich den Herausforderungen der Zukunft gelassen entgegentreten. Eines ist mir dabei besonders wichtig: das Ziel dieser Reorganisation ist zukunftsgerichtet, nicht auf die Vergangenheit bezogen. Und ich bin überzeugt, dass die geplanten Reformen die Effizienz und die Schlagkraft der Europäischen Kommission als Fusionskontroll-Behörde nicht schwächen, sondern noch steigern werden. Dafür werde ich mich einsetzen.

Schluss

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Kommissar Monti hat mehrfach betont, dass die geplanten Reformen in der Fusionskontrolle und anderswo nicht eine Folge irgendwelcher Niederlagen vor Gericht in Luxemburg sind. Ich kann das nur voll unterstreichen. Der Reformprozess wurde schon viel früher in Gang gesetzt. Das zeigt schon ein Blick in unser Grünbuch aus dem Jahre 2001, wo bereits alle wesentlichen inhaltlichen Themen zur Diskussion gestellt wurden.

Dass unsere Reformvorhaben ganz nebenbei auch eine Antwort auf eine Reihe von Kritikpunkten an der Qualität unserer Entscheidungen geben, trifft sich allerdings in der Tat gut.

Meine Damen und Herren,

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf eine angeregte Diskussion.