

Aktuelle Fragen zur europäischen Fusionskontrolle unter besonderer Berücksichtigung des Reformvorschlags der Kommission zur FkVO

Studienvereinigung Kartellrecht

XX. Internationales Forum EG-Kartellrecht

Brüssel - 11/04/2003

Einleitung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung zu dem diesjährigen Brüsseler Forum der Studienvereinigung Kartellrecht. Ich glaube, die vergangenen zwei Tage haben wieder einmal eindrucksvoll bestätigt, dass Ihre Veranstaltung auf der Rangliste der Konferenzen zum europäischen Wettbewerbsrecht ganz oben steht. Es ist deshalb für mich eine große Ehre, heute ein Schlusswort an Sie richten zu dürfen. Sie haben auf dieser Konferenz schon eine Menge über die eine große Reform des EG-Wettbewerbsrechts gehört und diskutiert: die kürzlich beschlossene Modernisierung des Kartellverfahrensrechts und die praktischen Konsequenzen, die aus dem baldigen In-Kraft-Treten der Verordnung 1/2003 zu ziehen sind.

Dabei sollten wir aber nicht vergessen, dass wir auch auf einem zweiten großen Gebiet des europäischen Wettbewerbsrechts eine wichtige Reform „in der Pipeline“ haben: die Reform der europäischen Fusionskontrolle. Ich bin deshalb der Studienvereinigung Kartellrecht sehr dankbar, dass sie diesem Thema heute Nachmittag einen besonderen Programmpunkt gewidmet hat.

Wie Kommissar Monti bereits zu Beginn dieser Konferenz gesagt hat, bezweckt unser Vorschlag zur Reform der Fusionskontrolle, sicherzustellen, dass das 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 drei herausgreifen und näher mit Ihnen besprechen: 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.

Zuständigkeitsverteilung

Lassen Sie mich mit dem Thema der Zuständigkeitsverteilung beginnen. Besonders in Deutschland ist ja das Thema der „Zuständigkeitsabgrenzung“ in der europarechtlichen Diskussion in aller Munde. Und auch auf europäischer Ebene ist ja 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.

Lassen Sie mich 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 haben sich als verlässliche Größen erwiesen.

Allerdings können Umsatzschwellen immer 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 einem 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. Das gilt für den Artikel 9, wo wir nunmehr das Kriterium für einen Verweisungsantrag seitens der nationalen Behörden vereinfachen. Es gilt aber vor allem für Artikel 22, der leider in den fast 13 Jahren der europäischen Fusionskontrolle nur zu selten zur Anwendung kam, weil er zu schwerfällig ist. Erst in letzter Zeit ist diese Vorschrift ein klein wenig aus ihrem „Dornröschen-Schlaf“ erwacht. Hier gilt es, das Verfahren für eine Verweisung von Fällen an die Kommission zu vereinfachen und vor allem die Koordinierung simultaner Verweisungsanträge von mehreren Mitgliedstaaten sicherzustellen.

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 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 zweiten 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 der 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. Soweit möglich, sollen die fusionierenden Unternehmen

solche Bedenken auch frühzeitig direkt mit den „Beschwerdeführern“ und mit der Kommission erörtern können, in sogenannten „*triangular meetings*“. Dabei muss dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen natürlich hinreichend Rechnung getragen werden.

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 die Beweisführung durch die Kommission 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 nun zu den internen organisatorischen Maßnahmen übergehen, von denen ich einleitend gesprochen habe. 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. Er oder sie wird über einen Mitarbeiterstab von rund 10 hochspezialisierten Ökonomen verfügen und in die Prüfung von Fusionen, aber auch von anderen Wettbewerbsfällen, einbezogen werden. Seine – oder Ihre – endgültigen Empfehlungen zu den einzelnen Fällen werden sowohl unserem Kommissar als auch dem Kollegium der Kommissionsmitglieder übermittelt.

Die Stellenausschreibung für diesen hochinteressanten Posten erfolgte kürzlich. Der Beschluss über die Ernennung soll im Juni getroffen werden. Ich hoffe, dass der erfolgreiche Bewerber oder die erfolgreiche Bewerberin die Stelle möglichst bald danach antreten kann. 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 komplexen 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 sprechen 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 werden 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 machen. Sie haben sicherlich bereits 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, damit wir sowohl im Antitrust-Bereich als auch im Fusions-Bereich den Herausforderungen der Zukunft gelassen entgegensehen können.

Bitte haben Sie Verständnis, dass ich im Moment nicht zu Details der geplanten Reorganisation Stellung nehmen möchte. Diese sind derzeit Gegenstand der internen Meinungsbildung der Kommission. Eines ist mir aber 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,

Es gäbe noch viele spannende Themen aus dem Bereich der Fusionskontrolle, über die wir uns unterhalten könnten. Beispielsweise die Anforderungen an unsere **Beweisführung**, die sich aus der jüngsten Rechtsprechung des Gerichts Erster Instanz zu ergeben scheinen. Wir könnten ein ganzes Seminar darüber abhalten, was der angemessene Standard für eine Untersagungs- und für eine Freigabe-Entscheidung in einem Fusionsverfahren sein soll. Ich halte es aber für sinnvoller, jetzt erst einmal den Gerichtshof entscheiden zu lassen. Wie Sie ja wissen, haben wir unter anderem mit Blick auf dieses Rechtsproblem in der Sache *TetraLaval / Sidel* Revision zum EuGH eingelegt.

Kommissar Monti hat übrigens bereits gestern betont, dass die geplanten Reformen in der Fusionskontrolle nicht eine Folge irgendwelcher Niederlagen 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 mit Ihnen.