

Krakowski, Michael

Article — Digitized Version

Anforderungen an eine europäische Zusammenschlußkontrolle

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krakowski, Michael (1989) : Anforderungen an eine europäische
Zusammenschlußkontrolle, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69,
Iss. 2, pp. 106-112

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136490>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

Michael Krakowski

Anforderungen an eine europäische Zusammenschlußkontrolle

Eine einheitliche europäische Fusionskontrolle erscheint mit dem Näherrücken des europäischen Binnenmarktes immer dringlicher. Welche Vorschläge und Ansätze für ein europäisches Wettbewerbsrecht existieren bislang? Wie sind sie zu bewerten?

Mit dem Näherrücken des magischen Datums 1993, zu dem ein einheitlicher Binnenmarkt mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der Europäischen Gemeinschaft geschaffen sein soll, ist auch die Diskussion um einen Ausbau der europäischen Wettbewerbsgesetzgebung wieder aufgelebt. Schon 1973 hatte die EG-Kommission einen ersten Vorschlag zu einer Verordnung über eine europäische Fusionskontrolle unterbreitet, der jedoch vom Rat nicht übernommen wurde. Inzwischen hat der Rat der EG einen grundsätzlichen Beschluß über die Wünschbarkeit einer solchen Verordnung gefaßt und die Kommission einen neuen – inzwischen wiederum mehrfach geänderten – Entwurf vorgelegt. Allerdings konnten sich die zuständigen Minister noch nicht auf eine Verabschiedung einigen.

Ein letztes Mal drängte der bis zum Ende letzten Jahres zuständige Kommissar Peter Sutherland auf der Ratssitzung am 21. Dezember 1988 mit relativ starkem Druck auf eine Einigung. Der dort beratene Vorschlag liegt diesem Aufsatz zugrunde¹. Es hat sich herausgestellt, daß die Auffassungen der Mitgliedstaaten noch recht weit auseinanderliegen und die vorliegende Fassung insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien nicht akzeptabel ist. Die neue Kommission und der mit Wettbewerbsfragen beauftragte Kommissar Lord Brittan werden sich nun erst einarbeiten müssen; mit einer neuen Initiative wird wohl kaum vor der zweiten Jahreshälfte gerechnet werden können. Auch dürfte der nächste Vorschlag erhebliche Änderungen aufweisen. Gleichwohl bleibt eine einheitliche

europäische präventive Fusionskontrolle ein wichtiger Baustein eines wettbewerblich orientierten europäischen Binnenmarktes.

Das EG-Recht

Eine Grundsatzentscheidung für Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft wurde schon bei ihrer Gründung im Jahre 1956 gefällt. Der Kommission wurden weitreichende direkte Kompetenzen zu seinem Schutze eingeräumt. So sind laut § 85 des EWG-Vertrages wettbewerbsbehindernde Vereinbarungen oder Beschlüsse verboten und nichtig; § 86 verbietet den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Hinzu kommen die Vorschriften über nationale Beihilfen und staatliche Monopole. Alle diese Paragraphen zusammen werden als die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages bezeichnet.

Die Artikel 85 und 86 sind Grundlage für das schon bestehende Recht der EG-Kommission, Zusammenschlüsse zu untersagen: Wenn ein Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung ein anderes aufkauft, ist dies als Mißbrauch dieser Stellung interpretierbar; und falls ein Unternehmen an einem anderen eine Minderheitsbeteiligung erwirbt, kann dies – falls andere Elemente hinzukommen – als Grundlage für abgestimmtes Verhalten dienen und daher untersagt werden². Bisher ist die Zusammenschlußkontrolle nach EG-Recht nur von relativ geringer Bedeutung. Die Eingriffsschwelle ist – in § 86 – recht hoch: Eines der beteiligten Unternehmen muß schon vor der Fusion marktbeherrschend

Dr. Michael Krakowski, 36, ist Leiter der Forschungsgruppe Besondere Forschungsbereiche im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Dokument KOM (88)734 endg. – Revidierte Fassung vom 19. Dezember 1988.

² Dies hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. 11. 1987 (Morris-Rothmans) klargestellt.

sein. Andere Erschwernisse kommen hinzu. Bei § 85 ist der Anteilserwerb selbst noch nicht ausreichend, um abgestimmtes Verhalten nachzuweisen. In beiden Fällen ist Untersagungsvoraussetzung, daß der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Fusionen von nur nationaler Bedeutung fallen nicht unter die Bestimmungen des EWG-Vertrages.

Dem Recht der Europäischen Gemeinschaften kommt gegenüber nationalem Recht Vorrang zu. Konflikte können sich insbesondere ergeben, wenn ein Verhalten zwar nach EG-Vorschriften, nicht aber nach nationaler Regelung zulässig ist. In diesem Falle wirkt sich der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes nur aus, wenn eine positive, gestaltende Politik vorliegt. Bei Zusammenschlußvorhaben ist dies in der Regel nicht der Fall: Aus der Tatsache, daß eine Fusion nicht unter die Paragraphen 85 oder 86 EWG-Vertrag fällt oder von der Kommission nicht aufgegriffen wird, ist kein positives Votum für ihre Zulassung abzuleiten. Insofern konnten die nationalen Behörden bisher eine Fusion nach einzelstaatlichem Recht überprüfen und gegebenenfalls insgesamt oder in ihrer Inlandsauswirkung untersagen; dabei spielt es keine Rolle, in welchem Land die beteiligten Unternehmen ihren Sitz haben.

Nationale Regelungen

Die Regelungen über eine Zusammenschlußkontrolle in den einzelnen Mitgliedstaaten sind in bezug auf Zielsetzung und Ausgestaltung sehr unterschiedlich. So entscheidet etwa in Großbritannien und in Frankreich der Wirtschaftsminister darüber, ob überhaupt ein förmliches Verfahren eröffnet werden soll. Der Ablauf wird damit erheblich politisiert. So kommt etwa Kleemann zu dem Schluß „... daß in der französischen Wettbewerbspolitik die Ausübung einer Strukturkontrolle (i.e. Fusionskontrolle, M.K.) . . . nicht als Rechtsanwendung, sondern als rein politische Entscheidung angesehen wird“³. In den anderen Mitgliedstaaten (außer Irland) existiert überhaupt keine systematische präventive Fusionskontrolle.

Für die betroffenen Unternehmen bedeutet das Nebeneinander von Untersagungsmöglichkeiten nach europäischem und nationalem Recht zusätzliche Unsicherheit und bürokratischen Aufwand. Schon aus diesem Grunde ist eine einheitliche europäische Fusions-

kontrolle zu befürworten. Hinzu kommt, daß die §§ 85 und 86 EWG-Vertrag nur recht unzureichend auf Unternehmenszusammenschlüsse anwendbar sind und keine systematische präventive Kontrolle erlauben.

Die Konkretisierung der im EWG-Vertrag schon getroffenen Grundsatzentscheidung für Wettbewerb erfordert insofern eine Verordnung über eine gemeinschaftliche Fusionskontrolle; sie ist nicht erst durch das Projekt eines einheitlichen Binnenmarktes notwendig geworden. Aber sie wird dadurch dringlicher: Von einer zunehmenden Anpassung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln und der Integration der Wirtschaftsstrukturen in der EG ist eine Verstärkung des Wettbewerbs und – zumindest in manchen Bereichen – auch ein Aufbrechen nationaler, häufig durch staatliches Handeln geschützter Monopolstellungen zu erwarten. Der innergemeinschaftliche Handel wird zunehmen, und die räumlich für das Wettbewerbsverhalten der Unternehmen relevanten Märkte dürften größer werden.

An diesen Prozeß knüpfen die Vorhersagen der Kommission über eine Wohlstandssteigerung in Europa aufgrund des Binnenmarktprogrammes an: Der stärkere Wettbewerbsdruck kann zu einer Annäherung zwischen den Preisen für gleiche Güter und Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft auf niedrigerem Niveau führen und die Unternehmen zu einem insgesamt effizienteren Verhalten zwingen, also organisatorischen Leerlauf (die sogenannte X-Ineffizienz) einschränken. Die Ausweitung der relevanten Märkte erlaubt ein besseres Ausnutzen von Massenproduktionsvorteilen, also eine Annäherung an mindestoptimale Betriebsgrößen in Bereichen, in denen diese bisher noch nicht erreicht wurden⁴.

Für den Erfolg des „Projektes 1993“ ist also notwendige Voraussetzung, daß sowohl die Chance zu mehr Wettbewerb nicht durch die Herausbildung von Unternehmen mit einer dominierenden Marktstellung auf europäischer Ebene wieder zunichte gemacht wird als auch Hemmnisse für eine effizientere Produktionsstruktur beseitigt werden. Für letzteres ist in dem hier behandelten Zusammenhang die Angleichung der Bedingungen auf dem europäischen Markt für Unternehmen von Bedeutung, zu denen auch die Fusionskontrollvorschriften zählen. Bei beidem ist nicht nur die Wettbewerbs-, sondern insbesondere auch die Handelspolitik gefordert: Freihandel ist wohl das beste Mittel gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Um Marktmacht zu verhindern und die Bedingungen auf dem Markt für Unternehmen zu vereinheitlichen,

³ Dietrich Kleemann: Das neue französische Wettbewerbsrecht, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1987, S. 628-635, hier S. 633.

⁴ Vgl. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The Economics of 1992*, in: *European Economy*, No. 35, March 1988, S. 118-126 und 107 ff. Im Weißbuch der Kommission „Vollendung des Binnenmarktes“ (KOM(85)310 endg.) vom 14. Juni 1985 wurde die zentrale Bedeutung der Wettbewerbspolitik noch nicht ausreichend gewürdigt.

muß eine EG-Verordnung zur Zusammenschlußkontrolle freilich bestimmten Anforderungen genügen.

Wettbewerbsorientierung

Die erste und wichtigste Anforderung an eine europäische Fusionskontrolle ist eine eindeutige Orientierung an der Aufrechterhaltung von Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft. Dies bedeutet eine Prüfung von Zusammenschlußvorhaben nach rein wettbewerblichen Kriterien, wobei weder bei der Zulassung noch bei der Ablehnung zusätzliche Argumente – etwa die Erhaltung von Standorten oder ähnliches – eine Rolle spielen. Gleichwohl sind Möglichkeiten für Ausnahmegenehmigungen vorzusehen, wenn in seltenen Fällen besonders bedeutende gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte überwiegen. Beide Verfahren – die wettbewerbliche Beurteilung und die Ausnahmegenehmigung – sollten aber von unterschiedlichen Institutionen durchgeführt werden.

Nach dem vorliegenden Verordnungsentwurf hätte die Kommission erst einmal zu entscheiden, ob ein Zusammenschluß eine Stellung begründet oder verstärkt, „welche die Aufrechterhaltung oder Entwicklung wirksa-

men Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben behindert“ (Artikel 2, Abs. 2). Der Begriff des wirksamen Wettbewerbs orientiert sich hier an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Definition einer marktbeherrschenden Stellung⁵. Falls eine Behinderung festgestellt wird, kann die Fusion gleichwohl genehmigt werden, falls „ihr Beitrag zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung, zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts oder zur Verbesserung der Wettbewerbsstruktur im Gemeinsamen Markt die mit ihnen verbundenen Nachteile für den Wettbewerb übertrifft“ (Artikel 2, Abs. 3). In beiden Fällen – also selbst wenn keine Behinderung des wirksamen Wettbewerbs vorliegt – kann die Kommission ihre Genehmigungsentscheidungen „mit Bedingungen und Auflagen verbinden, um die Voraussetzungen für wirksamen Wettbewerb zu sichern“ (Artikel 8, Abs. 2 bzw. 3).

Die auf den ersten Blick überraschende Möglichkeit, eine Fusion selbst dann nur mit Auflagen zu genehmigen, wenn keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zu

⁵ Vgl. Urteil vom 14. 12. 1978 (United Brands).

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bodo B. Gemper
(Hrsg.)

THE INTERNATIONAL TREND TOWARDS INDICATIVE TARGETING

Case Studies on Canada, Ghana, Great Britain, the People's Republic of China, South Africa, the Soviet Union, Taiwan and West Germany

Großoktav,
207 Seiten, 1988,
brosch. DM 49,-
ISBN 3-87895-364-X

Angesichts des Umfangs und des Tempos, mit dem sich der technische und wirtschaftliche Wandel nicht nur in Industrieländern, sondern auch in den Entwicklungsländern vollzieht, ist mehr denn je eine Politik erforderlich, die es erlaubt, die Entwicklung sich ändernder Strukturen mit zu beeinflussen und mitzugestalten. Auf dem vierzehnten Walberberger System-Symposium diskutierte ein Kreis von ausgewiesenen Fachleuten aus aller Welt wirtschaftliche und politische Kernfragen, mit denen die Bundesrepublik und viele andere Länder konfrontiert sind. Das vorliegende Buch enthält die in englischer Sprache abgefaßten Referate, die auf diesem Symposium gehalten wurden.

VERLAG WELTARCHIV GMBH-HAMBURG

erwarten ist, beruht auf folgender Überlegung: Da sich die europäische Regelung einer Fusionskontrolle auf relevante Teile des Gesamtmarktes beschränkt, gleichwohl aber – etwa bei Zeitungsfusionen – Marktbeherrschung auch auf lokalen Märkten erhebliche negative Folgen haben kann, muß dafür gesorgt werden, daß hier keine Kontrolllücken entstehen. Sonst ist es möglich, daß etwa die Fusion zweier großer Presseunternehmen, die wegen ihrer Größe unter die europäische Kontrolle fallen, von der Kommission zu genehmigen wäre, obwohl negative Auswirkungen auf die Marktverhältnisse auf einem oder mehreren lokalen Märkten bestehen. Eine mögliche Auflage der Kommission könnte in diesem Fall darin bestehen, daß eines der betroffenen Unternehmen eine für einen lokalen Markt relevante Beteiligung veräußert. Letztlich bedeutet die Formulierung dieses Artikels den Versuch, die Beschränkung der europäischen Fusionskontrolle auf Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung, die zumindest einen relevanten Teilmarkt der EG betreffen, zu umgehen, und führt zu weitreichenden Ermessungsspielräumen der Kommission. Dies ist nicht notwendig, sondern es reicht aus, im Falle einer Gefahr lokaler Marktbeherrschung die nationalen Behörden zur Anwendung ihres Rechtes zu ermächtigen, wie es der Verordnungsentwurf auch vorsieht.

Gefahren

Die möglichen Gründe für die Zulassung einer Fusion, die den wirksamen Wettbewerb behindert, sind zu weit gefaßt und erlauben – wenn politisch gewünscht –, die Genehmigung wohl fast jeden Zusammenschlusses. Die Befürchtung, daß die Fusionskontrolle aufgrund dieser Vorschrift zur Industriepolitik mißbraucht werden könnte, ist nicht unbegründet: Hierfür spricht die Tradition vor allem der romanischen Mitgliedsländer der Gemeinschaft, häufig mit staatlichen Interventionen auf die Industriestruktur ihrer Wirtschaften Einfluß zu nehmen. Auch die Stellungnahmen des Europäischen Parlamentes⁶ und des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁷ der Europäischen Gemeinschaft zum Verordnungsentwurf gehen in diese Richtung. Um industriepolitischem Mißbrauch der Ausnahmeregelung vorzubeugen, sollte dieser Artikel strenger formuliert werden.

Wichtiger noch ist aber das Verfahren: Hier liegen nach dem Verordnungsentwurf die Beurteilung der wettbewerblichen Auswirkungen von Zusammenschlüssen und die Abwägung der möglicherweise vorhandenen

übergeordneten Gesichtspunkte in den gleichen Händen; die Gefahr, daß beide Gesichtspunkte nicht klar auseinandergelassen werden, ist groß: Falls ein Zusammenschluß wegen einer überragenden Bedeutung für die Gemeinschaft ohnehin gewünscht wird, ist die Motivation nicht allzu hoch, gleichwohl nach Behinderungen für den Wettbewerb zu suchen. Diese Situation wäre mit derjenigen vergleichbar, die zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf das Zusammenschlußvorhaben Daimler – MBB besteht, wo schon der politische Wille verkündet wurde, es trotz einer etwaigen Untersagung durch das Bundeskartellamt zu genehmigen.

Ein gewichtiger Unterschied existiert allerdings: Das deutsche Verfahren ist zweistufig. Die Entscheidung über die Auswirkungen einer Fusion liegt beim Bundeskartellamt bzw. den eventuell befaßten Gerichten. Erst wenn diese negativ entschieden haben, also die wettbewerbsschädigende Auswirkung des Vorhabens eindeutig festgestellt ist, kann der Wirtschaftsminister aus übergeordneten Gesichtspunkten dennoch genehmigen. Vorher hat er noch ein Gutachten der Monopolkommission einzuholen. Die Zweistufigkeit des Verfahrens führt so zu einer klaren politischen Verantwortung des Ministers. Und wegen der gerichtsähnlichen Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes ist die Gefahr gering, daß es in einem Falle wie dem von Daimler – MBB aufgrund der politischen Festlegung des Ministers nur „mit halber Kraft“ untersucht. Trotz der aktuellen Situation sind die Erfahrungen mit dem deutschen System der Ministererlaubnis bisher insgesamt positiv.

Gefährlicher Ermessensspielraum

Eine Übertragung dieses zweistufigen Systems auf die EG-Ebene wäre somit wünschenswert, die Gründung eines unabhängigen europäischen Kartellamtes wohl aber nur schwer zu realisieren. Sie würde – so jedenfalls die vorherrschende Auffassung – eine Änderung des EWG-Vertrages mit entsprechender Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten erfordern. Ein politischer Wille dazu besteht zur Zeit nicht. Wenn eine Zweistufigkeit bei der Genehmigung von Ausnahmefällen nach deutschem Vorbild – also etwa europäisches Kartellamt für die Wettbewerbsprüfung und EG-Kommission für Ausnahmegenehmigungen – in dieser Form vermutlich nicht durchgeführt wird, sollte nach Wegen gesucht werden, innerhalb der Kommission eine möglichst stark abgesicherte Aufgabentrennung zu gewährleisten.

Dem Kriterium einer ausreichenden Wettbewerbsorientierung der europäischen Fusionskontrolle genügt der Verordnungsentwurf der Kommission insgesamt nicht. Somit steht die Europäische Gemeinschaft erneut

⁶ Vgl. Europäisches Parlament: Sitzungsdokumente, Serie A, Dokument AZ-0197/88 vom 30. 9. 1988.

⁷ Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß: Stellungnahmen und Berichte, CES(88)588 vom 2. 6. 1988.

vor einer Entscheidung, die für die Entwicklung einer europäischen Volkswirtschaft von großer Bedeutung ist. Soll auf die dynamische Kraft des Wettbewerbs oder die – je nach Standpunkt mehr oder weniger große – Weisheit der Entscheidungen staatlicher Stellen vertraut werden? Verspricht die Konkurrenz mehrerer Unternehmen die besseren Ergebnisse, oder sollen „europäische Champions“ herangezogen werden, weil nur diese auf den Weltmärkten bestehen könnten? Ist es für die Herausbildung einer wirklich europäischen Industriestruktur ausreichend, bestehende Hemmnisse abzubauen und Vorschriften zu vereinheitlichen, oder sind der mehr oder weniger systematische Druck der Kommission und die Erteilung von Auflagen bzw. selektive Zulassung von Fusionen hier nicht der schnelle erfolversprechende Weg?

Die Antworten auf diese Fragen sollten eindeutig sein: Der Weisheit des Staates bei industriepolitischen Steuerungsversuchen ist zu mißtrauen, denn es ist kein systematischer Grund zu erkennen, warum er die Marktverhältnisse besser einschätzen können sollte als die beteiligten Unternehmen. Eine wirklich europäische Industriestruktur ist nur insofern von Bedeutung, als sie bessere Marktergebnisse verspricht als die bisherige. Insoweit wird sie sich aber auch herausbilden, wenn die noch bestehenden Hemmnisse in der Gemeinschaft abgebaut sind. Bei einer irgendwie durch staatlichen Druck geförderten Industriestruktur ist dagegen eher zu befürchten, daß sie suboptimal sein wird, denn wer wollte bestimmen, wie sie auszusehen habe? Außerdem: Größe – und damit europäische Champions – ist keine Garantie für Erfolge im Wettbewerb; statt dessen sind Verkrustungen und mangelnde Dynamik zu befürchten.

In einer Verordnung über eine europäische Fusionskontrolle sollten daher gegenüber dem Entwurf die Möglichkeit der Kommission für Auflagen, wenn der Wettbewerb nicht behindert wird, abgeschafft, die Ausnahmemöglichkeiten enger gefaßt und für Ausnahmen ein zweistufiges Verfahren eingeführt werden. Kurz: Der Spielraum für industriepolitisch ausnutzbaren Ermessensspielraum muß klein gehalten werden.

Exklusivität

Da – wie erläutert – derzeit bei bedeutenden Zusammenschlußvorhaben nicht nur der Einspruch der EG-Kommission, sondern auch einer oder mehrerer nationaler Behörden möglich ist, sind die betroffenen Unternehmen mit erheblichem bürokratischen Aufwand und Rechtsunsicherheit belastet. Es liegt schon aus diesem Grunde nahe, der EG-Kommission die ausschließliche

Zuständigkeit für Fusionen ab einer zu definierenden europäischen Größenordnung zuzugestehen, mit der Folge, daß ein nach europäischem Recht unbeanstandetes Zusammenschlußvorhaben nicht nach nationalem Recht untersagt werden kann.

Noch ein weiterer Gesichtspunkt spricht für eine solche Regelung. Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten führen zu Allokationsverzerrungen auf dem europäischen Markt für Unternehmen: So mag ein schlecht geführtes Unternehmen als Übernahmekandidat nicht in Frage kommen, weil angesichts der involvierten Marktanteile die nationale Kartellbehörde nicht zustimmen würde, während in einem anderen Land ohne oder mit weniger strengen Fusionskontrollvorschriften ein Aufkauf möglich wäre. Insofern ist es zu begrüßen, daß sich die zuständigen Minister darauf verständigt haben, bei einer europäischen Fusionskontrolle der EG-Kommission eine exklusive Zuständigkeit anzustreben.

Aus den gleichen Gründen wäre es sinnvoll, nicht nur für eine bestimmte Gruppe sogenannter „Fusionen von europäischer Bedeutung“ europäisches Recht gelten zu lassen, sondern für alle, auch wenn sie nur von geringer oder regionaler Bedeutung sind. Aus ökonomischen Gründen spricht eigentlich nichts gegen ein einheitliches europäisches Wettbewerbsgesetz bei einer zentralen Institution einerseits und regionalen dezentralen Stellen andererseits, die alle nach demselben einheitlichen Recht entscheiden. Dies ist beispielsweise auch in der Bundesrepublik Deutschland der Fall, wo Bundeskartellamt und Landesbehörden auf der Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen arbeiten. Ökonomisch bedeutsam ist schließlich nicht eine Landesgrenze, sondern der räumlich relevante Markt, der kleiner, aber auch größer als das Gebiet eines Mitgliedstaates oder auch der EG sein kann, etwa der Weltmarkt. Schon aufgrund des mit einer solchen Regelung verbundenen Souveränitätsverlustes für die Mitgliedstaaten zeichnet sich dafür gegenwärtig allerdings keine Realisierungsmöglichkeit ab.

Aufgreifschwelle

Somit müssen diejenigen Zusammenschlußvorhaben, die der europäischen Regelung unterliegen sollen, von denjenigen abgegrenzt werden, die weiterhin in nationaler Zuständigkeit verbleiben. Dies erfolgt im Verordnungsentwurf über die Definition von Fusionen mit „gemeinschaftsweiter Bedeutung“, die vorliegen, wenn

der weltweite Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen mehr als eine Milliarde ECU und

□ der gemeinschaftsweite Gesamtumsatz von mindestens zwei der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen jeweils mehr als hundert Millionen ECU beträgt, es sei denn, daß die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen jeweils mehr als drei Viertel ihres gemeinschaftsweiten Gesamtumsatzes in ein und demselben Mitgliedstaat erzielen (Artikel 1, Abs. 2).

Insbesondere von der Bundesregierung und der Regierung Großbritanniens wurde die Aufgreifschwelle von 1 Mrd. ECU (ca. 2,2 Mrd. DM) als zu niedrig angesehen. Drei Überlegungen werden hier vorgebracht: Die große Zahl der Fälle, die unter die vorgeschlagene Regel fallen würden, überfordere die Kommission; bei einer Milliarde ECU würden nicht nur Zusammenschlüsse von wirklich gemeinschaftlicher Bedeutung erfaßt; und die mangelnde Wettbewerbsorientierung des Verordnungsentwurfes ließe es angezeigt erscheinen, der Kommission möglichst wenig Fälle zu überlassen.

Nach der Statistik der Europäischen Gemeinschaft über Zusammenschlüsse, bei denen zumindest eines der 1000 größten Unternehmen aus der Gemeinschaft beteiligt war, überstieg der Gesamtumsatz der sich zusammenschließenden Unternehmen im Berichtszeitraum 1986-87 in 224 Fällen die Schwelle von 1 Mrd. ECU (vgl. Tabelle). Um abzuschätzen, wie viele Fusionsvorhaben unter die vorgeschlagene Kontrolle der EG fallen würden, müßten die Anschlußfusionen – bei denen also das aufgekaufte Unternehmen weniger als 100 Millionen ECU in der Gemeinschaft erzielt – und die Fusionen von nur nationaler Bedeutung – bei denen die Unternehmen mehr als Dreiviertel ihres Umsatzes in ein und

demselben Mitgliedstaat erzielen – abgezogen werden. Letzteres dürfte vor allem im Bereich der Dienstleistungsunternehmen der Fall sein. So wird die Zahl der nach dem Verordnungsentwurf als Zusammenschlußvorhaben von gemeinschaftsweiter Bedeutung einzu-stufenden Fälle auf etwa 100 bis 150 pro Jahr geschätzt, eine durchaus beachtliche – und wohl weiter steigende – Zahl, deren Beurteilung erhebliche Ressourcen beansprucht.

Probleme

Auch wenn der bis Ende letzten Jahres zuständige Kommissar immer wieder betonte, daß von der großen Zahl der anzeigepflichtigen Fusionen wohl nur wenige problematisch und daher genau zu untersuchen seien, ist es doch notwendig, erst einmal zu bestimmen, mit welchen Fusionen Probleme verbunden sind – und dies in der vorgesehenen Zeit von höchstens einem Monat (für die Entscheidung in der Sache bleiben dann vier weitere Monate). Wenn eine Institution nicht in der Lage ist, alle Fälle wirklich zu prüfen, ist die Gefahr groß, daß die Untersuchung oberflächlich ausfällt, also einfach „abgestempelt wird“. Dem wäre allerdings relativ leicht im Rahmen einer längeren Übergangszeit mit einer erheblichen personellen Aufstockung der Generaldirektion Wettbewerb abzuhelpfen.

Ab welcher Größenordnung eine Fusion gemeinschaftsweite Bedeutung hat, ist umstritten; objektive Kriterien dafür gibt es nicht. Falls die Kontrolle nach EG-Recht eindeutig wettbewerbsorientiert ausfällt, spricht aber nichts gegen eine relativ niedrige Schwelle in der Größenordnung des Kommissionsvorschlages. Im Gegenteil: Die EG-Regelung würde dann stärker auch zum Schutze des Wettbewerbs in denjenigen Ländern dienen, die sich bisher noch nicht zu einer deutlich wettbewerbsorientierten Fusionskontrolle entschließen konnten. Bei der kürzlich von deutscher und englischer Seite erhobenen Forderung, die Aufgreifschwelle auf 10 Mrd. ECU zu erhöhen, blieben dagegen ganze Industriezweige in Europa von der gemeinschaftlichen Regelung ausgenommen.

Eine hohe Aufgreifschwelle ist auch kein probates Mittel, um (befürchtete) industriepolitische Tendenzen der Kommission in ihren Auswirkungen zu begrenzen; vielmehr wäre es fatal, wenn besonders große Fusionen leichter (nach europäischem Recht) zu vollziehen wären als kleinere (nach nationalem Recht). Eine sehr hohe Aufgreifschwelle würde also weder einen ausreichenden Schutz des Wettbewerbs in Europa ermöglichen, noch die Regeln auf dem Markt für Unternehmen hinreichend vereinheitlichen.

Zusammenschlüsse¹, an denen mindestens eines der tausend größten Unternehmen in der EG beteiligt war

	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
Industrie	85	92	108	171
Handel	n. e.	21	10	21
Banken ²	n. e.	10	18	20
Versicherungen ²	n. e.	9	6	12
Insgesamt	n. e.	132	142	224

¹ Mehrheitsbeteiligungen einschließlich Übernahmen und Fusionen mit einem Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen von mindestens 1 Mrd. ECU. ² Bei den Banken entspricht dem Umsatz ein Zehntel der Gesamtaktiva der Beteiligten, bei den Versicherungen handelt es sich um die gesamten Prämieinnahmen.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Siebzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg 1988.

Die Vereinheitlichung der Regeln auf dem Markt für Unternehmen ist eine zweite, manchmal vernachlässigte Aufgabe einer gemeinschaftlichen Fusionskontrolle. Die bisherige Situation, daß Entscheidungen über Unternehmenskäufe in der EG von den unterschiedlichen nationalen Kontrollvorschriften beeinflußt werden, obwohl es sich in vielen Fällen beim relevanten Markt schon jetzt zumindest um den der EG handelt – und dies wird mit der Vollendung des Binnenmarktes zunehmend der Fall sein –, führt zu bedeutenden Verzerrungen auf diesem wichtigen Markt.

Hier sind neben der Zusammenschlußkontrolle allerdings auch andere Regelungen von Bedeutung. So sind insbesondere die Vorschriften für Übernahmeangebote und die Anzeigepflichten bei Kapitalbeteiligungen innerhalb der EG sehr unterschiedlich geregelt. Bestimmte Arten von Übernahmeversuchen sind in einigen Ländern möglich, in anderen dagegen nicht. Der Versuch einer Übernahme der Société Générale in Belgien durch den italienischen Industriellen Benedetti etwa wäre in anderen Ländern der Gemeinschaft so nicht durchführbar gewesen⁸. Auch Unterschiede in den Rechnungslegungs- und Steuervorschriften spielen eine Rolle. Der – besonders wichtige – Markt für Unternehmen sollte weniger als bisher durch unterschiedliche nationale Regelungen in seiner Allokationseffizienz beeinträchtigt sein.

Eine präventive europäische Fusionskontrolle wird von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung der Wirtschaft im gemeinsamen Binnenmarkt sein. Ihre Einführung ist sicherlich wünschenswert. Falls ihre Ausgestaltung aber nicht zumindest einigen Mindestanforderungen genügt, wie sie hier formuliert wurden, sollte ihre Verabschiedung eher aufgeschoben werden, als daß eine vorschnelle Form für viele Jahre faktisch festgeschrieben wird. Die Vereinheitlichung der Bedingungen

⁸ Ein Vorschlag für eine Richtlinie über Übernahmeangebote wurde inzwischen von der Kommission vorgelegt.

auf dem Markt für Unternehmen in der EG ist wichtig; wichtiger noch aber ist die Erhaltung des Wettbewerbs. Große industriepolitische Befugnisse der Kommission wären ein zu hoher Preis für die Vereinheitlichung.

Fazit

Manchmal wird das Verhältnis zwischen diesen zwei Forderungen umgekehrt gesehen und der Vereinheitlichung ein überragender Stellenwert beigemessen, weil sonst eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf dem einheitlichen Binnenmarkt befürchtet wird: Die im europäischen Maßstab strenge Fusionskontrolle hierzulande würde zur Benachteiligung der deutschen Unternehmen führen, weil ihr externes Wachstum stärker als das von Unternehmen in anderen Ländern behindert sei. Sicherlich, es sind Fälle vorstellbar, in denen Unternehmen aus anderen Mitgliedsländern auf dem Gesamtmarkt oder wesentlichen Teilen – etwa ihrem Heimatland – eine marktbeherrschende Stellung erreichen und deutsche Anbieter durch mißbräuchliche Praktiken behindern bzw. ihren Zugang zu Teilmärkten der Gemeinschaft verhindern können.

Eine nur unzureichend am Wettbewerb orientierte Fusionskontrolle würde diese Möglichkeit freilich nicht ausschließen, es allerdings deutschen Unternehmen erlauben, beim Rennen um eine marktbeherrschende Stellung mitzuhalten. Und bevor ein Anbieter in Europa marktbeherrschend ist, dürfte er zumindest eine starke Stellung in seinem Heimatland – in diesem Falle also der Bundesrepublik Deutschland – besitzen. Ein Vorrang der Vereinheitlichung der Bedingungen gegenüber der Wettbewerbsorientierung heißt also, mehr Marktbeherrschung in der Bundesrepublik in Kauf zu nehmen. Dies aber mag für das einzelne Unternehmen von Vorteil sein, für die deutsche Wirtschaft und den Wohlstand der Bevölkerung aber nicht.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36. Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36. Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsbeispiele wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.