



BUNDES**W**ETTBEWERBS**B**EHÖRDE

Effektivität von Auflagen bei Zusammenschlüssen

Mag. Birgit Schwabl-Drobir

11. Competition Talk, 3.6.2014

Auflagen bei Zusammenschlüssen

- Auflagen sind ein effizientes Mittel um kartellrechtliche Bedenken (zumeist schneller und kostengünstiger) auszuräumen.
- Verpflichtungszusagen bringen Flexibilität in der Fusionskontrolle, wobei folgendes gilt:

“Konsumenten sollen nach einer Fusion vom selben Grad an Wettbewerb profitieren als vor einer Fusion.”

(vgl. FTC Antitrust Report, The Evolving Approach to Merger Remedies, R. Parker, D. Balto, 2000)

Auflagen bei Zusammenschlüssen

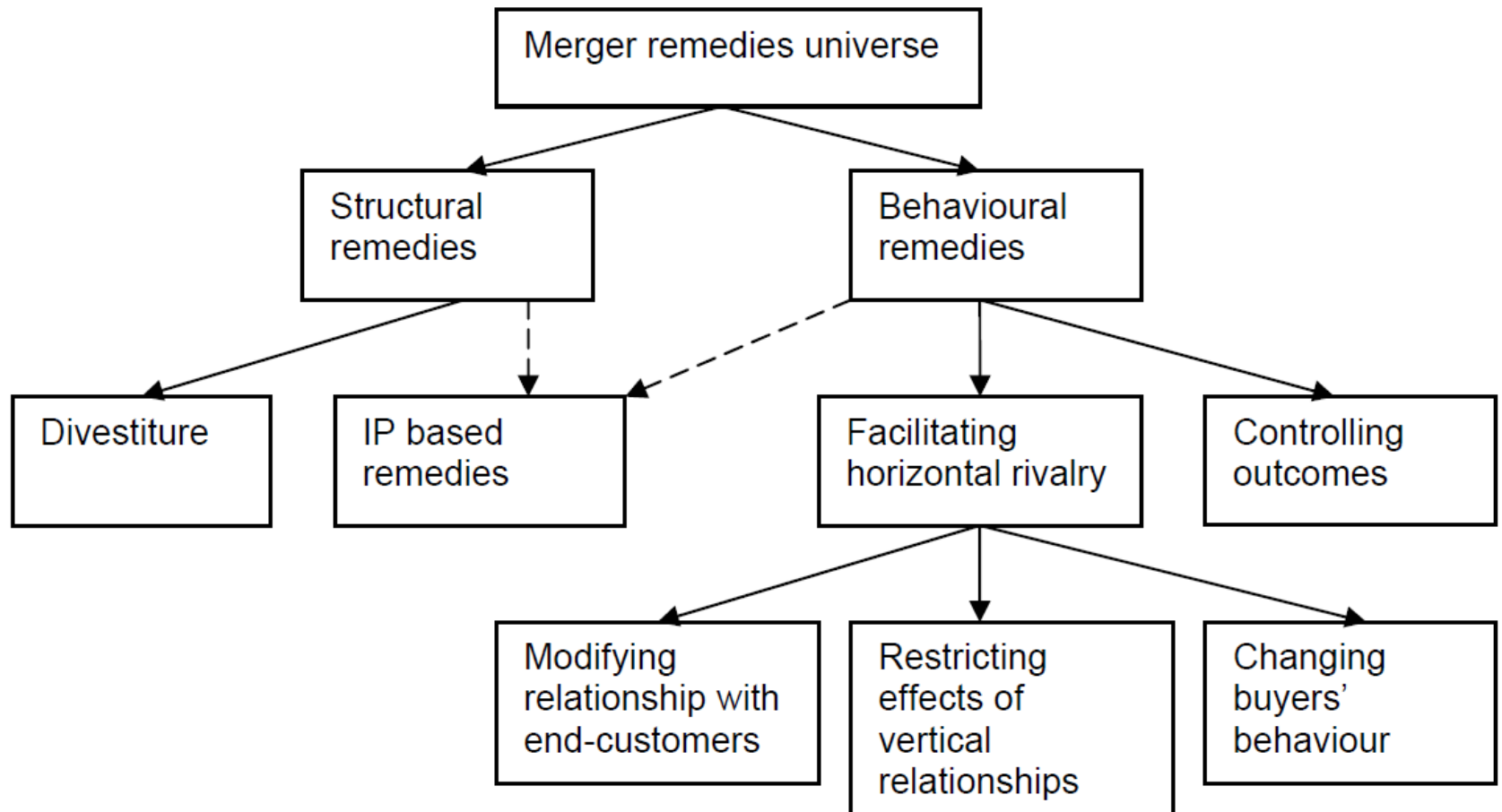
- Auflagen können zwischen der Anmelderin und
 - der **BWB / Bundeskartellanwalt** in **Phase I** verhandelt werden (um Phase II zu vermeiden); Kartellrechtl. Bedenken müssen klar zu umreißen und leicht zu lösen sein.
(Zeitplan: 4 Wochen + 2 Wochen wenn die Anmelderin dies beantragt)
 - der **BWB / Bundeskartellanwalt** in **Phase II** (um die Zurückziehung des Prüfungsantrages an das Kartellgericht zu bewirken); Verhandlungen oft durch Ergebnisse des Sachverständigen-Gutachtens beeinflusst.
(Zeitplan: bis kartellgerichtlicher Beschluss erfolgt)
 - dem **Kartellgericht** (um den Zusammenschluss unter Auflagen zu genehmigen)
(Zeitplan: 5 Monate + 1 Monat wenn die Anmelderin dies beantragt)

Arten von Auflagen

- **Strukturelle Auflagen** (“einmalige Auflagen”):
gänzliche oder teilweise **Veräußerung** von
Unternehmensteilen

Spezialfall von Vermögensveräußerung:
Auflagen betreffend das **geistige Eigentum**
(Lizenzierung oder Übertragung von Patenten,
Marken, etc.); können **Verhaltenselemente** beinhalten
- **Verhaltensauflagen** (“anhaltende Auflagen”):
Zugangsverpflichtungen, Chinese Walls, kein
Kopplungsverkauf oder Bündelung, Preisdeckel,
Aufrechterhaltung einer best. Produktion, etc.

Arten von Auflagen



Effektivität von Auflagen

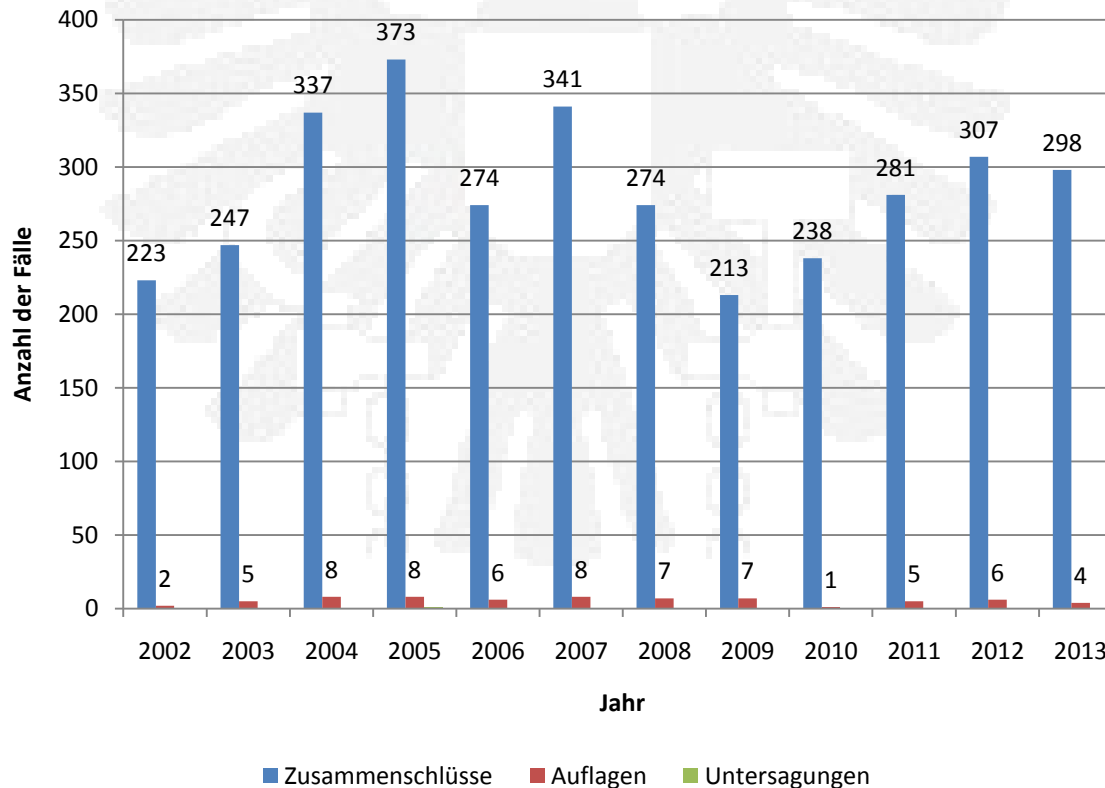
- Auflagen müssen **geeignet** sein die **kartellrechtlichen Bedenken** auszuräumen
- Ev. durch die Auflagen verursachte **Marktverzerrungen** sollen so **gering** wie möglich sein
- **Angemessene Zeithorizonte** hinsichtl. Umsetzung und Laufzeit
- **Implementierung, Durchführung und Überwachung** sollen **praktikabel** sein
- **Risikotoleranz**, den beabsichtigten Effekt nicht zu erzielen, abwägen

Effektivität von Auflagen

- Generell sind **strukturelle Auflagen effektiver**, aufgrund
 - der direkten Auswirkung
 - den geringeren möglichen Marktverzerrungen
 - den geringeren Überwachungskosten
 - dem geringeren Risiko, das beabsichtigte Ergebnis nicht zu erzielen
 - die kürzere Zeitspanne
- Daher präferieren **Wettbewerbsbehörden strukturelle Auflagen** (wenn machbar und geeignet, z.B. keine sich schnell ändernden technologischen Märkte)

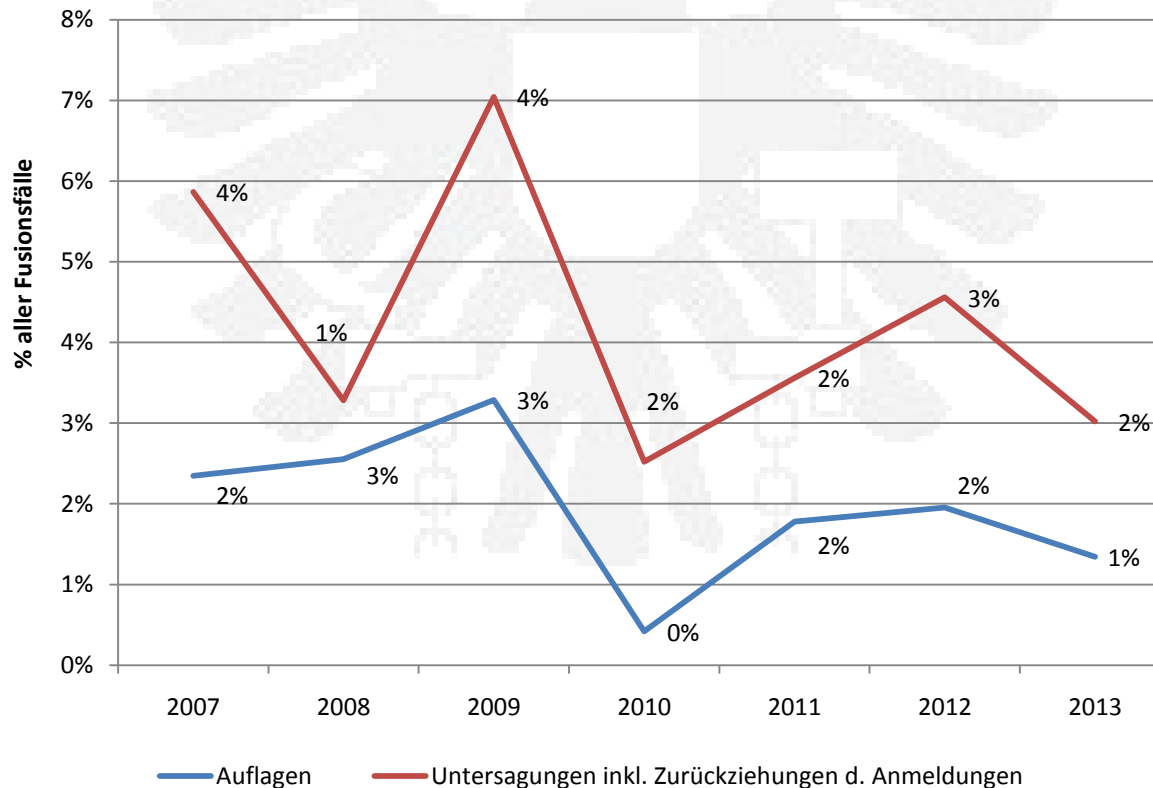
Fusionsstatistik in absoluten Zahlen

- 1 Untersagung im Jahr 2005; 5-10 Zurückziehungen der Anmeldungen / Jahr



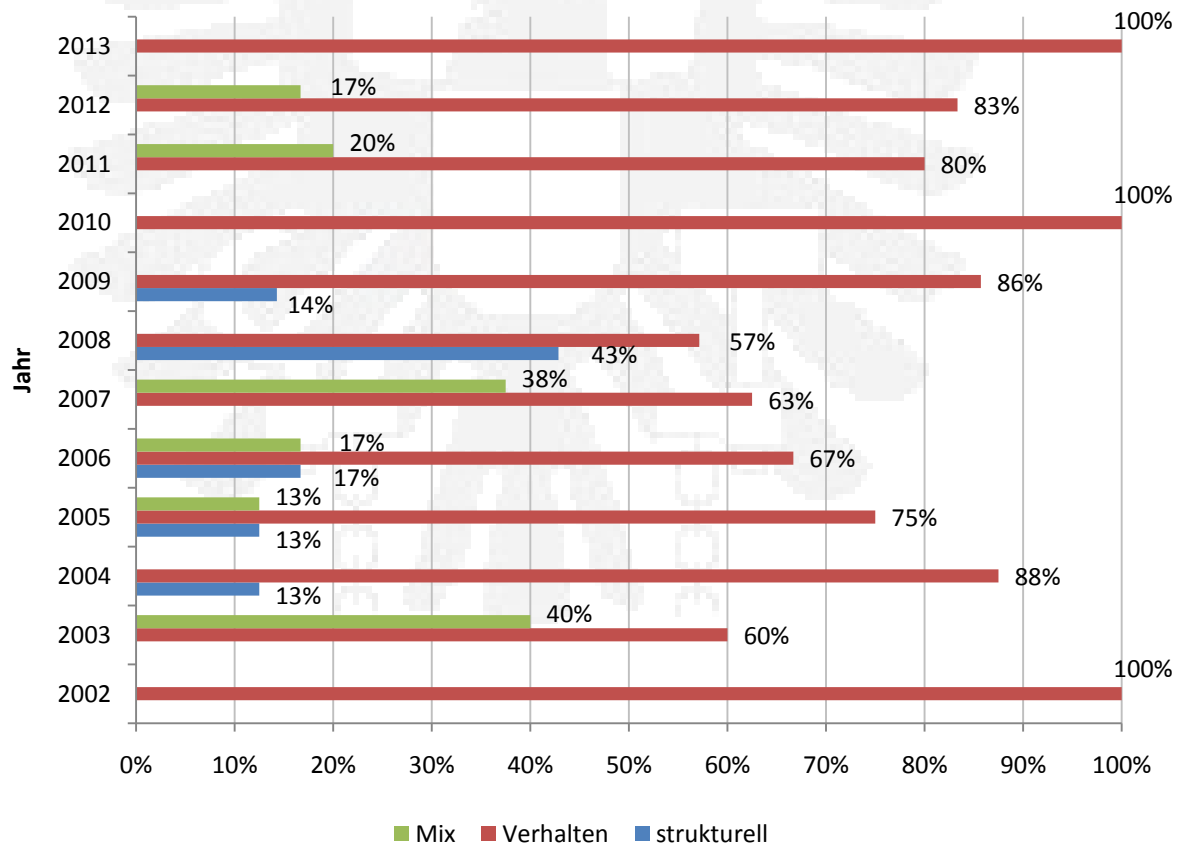
Fusionsstatistik

- Wirksames Einschreiten der BWB in ca. 5 % aller Fusionsfälle



Arten von Auflagen

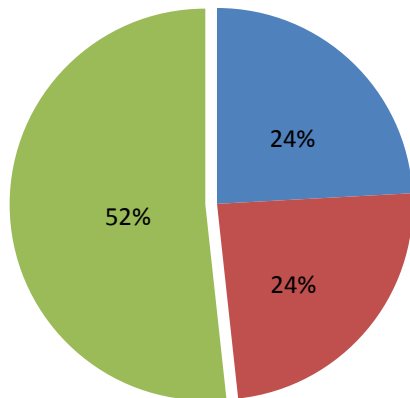
Folgende Auflagen wurden seit 2002 implementiert:



Zeitpunkt der Zusagen

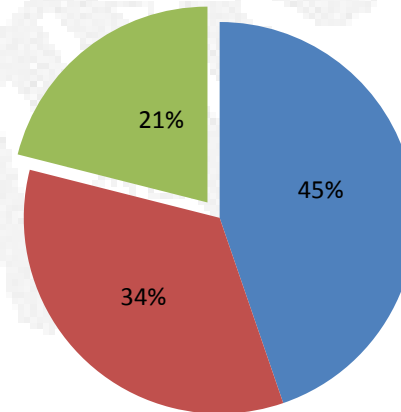
- **Signifikante Änderung** des **Zeitpunkts** der verbindlichen Verpflichtungszusagen:

2002 - 2006



■ Phase I
■ Phase II (Zurückziehung des Prüfungsantrags)
■ Phase II (kartellgerichtl. Beschluss)

2007 - 2013



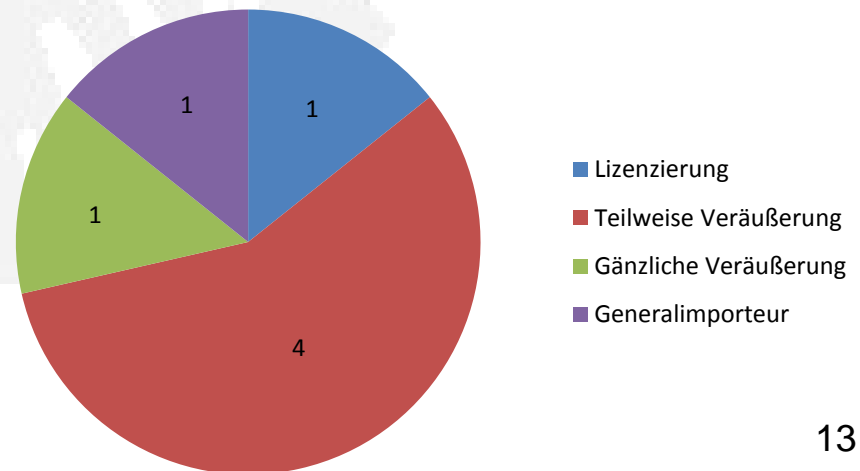
■ Phase I
■ Phase II (Zurückziehung des Prüfungsantrags)
■ Phase II (kartellgerichtl. Beschluss)

Zeitpunkt der Zusagen

- **Novellierung des KartG:**
Seit 2006 können rechtsverbindliche Zusagen gegebenüber den Amtsparteien abgegeben werden (§ 17 Abs 2 KartG)
- Dadurch wurde die Effektivität der Verfahren erhöht (möglicher frühzeitiger Abschluss in Phase I od. II)
- **Aber: BWB ist keine Entscheidungsbehörde;**
Strukturelle Auflagen nicht populär bei den Anmeldern.
→ Das **schwächt** die **Verhandlungsposition** der **BWB** bei den **Auflagenverhandlungen!**

Strukturelle Auflagen

- Bisher 7 Fälle mit rein strukturellen Auflagen:
 - Veräußerung (1 x zur Gänze, 4 x teilweise)
 - Lizenzierung: Produktion, Vertrieb und Verkauf eines Produktes für 10 Jahre
 - Generalimporteur einer bestimmten Automarke für mind. 7 Jahre



Mix: Strukturelle und Verhaltensauflagen

- In 9 Fusionsfällen wurde ein Mix aus strukturellen Auflagen und Verhaltensauflagen verwirklicht:

Strukturelle Auflagen	Verhaltensauflagen
<ul style="list-style-type: none">• Teilweise Veräußerung (7 Fälle)	<ul style="list-style-type: none">• Förderung eines horizontalen Wettbewerbers (9 Fälle)<ul style="list-style-type: none">- <i>Modifizierung des Verhältnisses zu Endkunden</i> (kein “predatory pricing”, keine Bündelung oder Kopplung, etc.)- <i>Beschränkung der vertikalen Auswirkungen</i> (Verpflichtung einen best. Input zu produzieren, etc)
<ul style="list-style-type: none">• Gänzliche Veräußerung (1 Fall)	
<ul style="list-style-type: none">• Auflösung Lizenzvertrag (1 Fall)	

Verhaltensauflagen

- 51 Fälle mit reinen Verhaltensauflagen:
 - Großteil der Auflagen dazu bestimmt **horizontale Wettbewerber** zu **stärken**, was durch
 - **Beschränkung der vertikalen Auswirkungen**
(Zugang zu Anlagen oder Netzwerken durch Kontrolle des Preises, des Angebots, etc.)

Berichtspflichten

- **Strukturelle Auflagen / Struktureller Part des Mix:**
Berichtspflicht einfach und mit geringen Kosten verbunden ⇒
In > 80 % der Fälle Berichtspflicht vereinbart
- **Verhaltensauflagen:**
Verifizierung der Einhaltung oft schwierig und daher hoher Ressourceneinsatz nötig. Wünschenswerter Grad an Kontrolle durch BWB nicht administrierbar ⇒
In < 50% der Fälle Berichtspflicht vereinbart,
Rest Self-Monitoring durch Marktteilnehmer

Effektivität von Auflagen

- Die Möglichkeit der Durchführung von Effektivitätsanalysen ist aufgrund der geringen personellen Ausstattung limitiert.
 - Daher kann lediglich auf Forschungsarbeiten in diesem Bereich zurückgegriffen werden.
- Was kann die BWB (teilweise) tun? – Überwachung der Umsetzung und Durchführung der abgegebenen Verpflichtungszusagen

Effektivität von Auflagen

Ausgewählte Beispiele

- Einige Zusagen sind aufgrund struktureller Veränderungen hinfällig:
 - Das Zielunternehmen wurde weiterverkauft
 - Das Zielunternehmen wurde aufgrund der Zahlungsunfähigkeit liquidiert
 - Das betroffene Produkt wurde eingestellt
 - Der Zusammenschluss wurde nie durchgeführt oder rückabgewickelt
 - Es wurden gesetzliche Bestimmungen eingeführt bzw. abgeändert

Effektivität von Auflagen

Ausgewählte Beispiele

- Auflagen wurden eingehalten, aber die kartellrechtlichen Bedenken konnten nicht ausgeräumt werden:
 - Ein Werk wurde geschlossen anstatt es – wie beabsichtigt - an einen Konkurrenten zu vermieten (unpräzise Formulierung der Zusage, sodass auch diese Alternative möglich war)

Effektivität von Auflagen

Ausgewählte Beispiele

- Auflagen wurden nicht eingehalten:
 - Der Berichtspflicht wurde nicht nachgekommen
 - Die Auflagen per se wurden nicht eingehalten:
Verhängung einer Geldbuße von € 200.000,-, da strukturelle Auflagen nicht eingehalten wurden; BWB wurde seitens Beschwerdeführer darüber informiert
- Self-Monitoring (durch Marktteilnehmer) ist ein sehr wichtiges Hilfsmittel!

Lessons Learned

- Berichtspflicht ist aufgrund höherer Umsetzungsdisziplin va bei Verhaltensauflagen sehr wichtig.
- Eine Überwachung der tatsächlichen Einhaltung der Auflagen ist dennoch wesentlich.
- Aufgrund des administrativen Aufwandes und den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einem Monitoring, sollten Auflagen mit geringer Notwendigkeit und der generellen Möglichkeit einer Überprüfung implementiert werden, d.h. wenn schon keine strukturellen Auflagen, dann Auflagen mit einem hohen Grad an Self-Monitoring.

Lessons Learned

- Erweiterung der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen, da die Analysemöglichkeiten der BWB aufgrund der knappen personellen Ausstattung limitiert sind.
- Entscheidungen über Zusammenschlüsse und Verhandlungen über Auflagen sollten durch ein und dieselbe Behörde erfolgen (i.e. durch die BWB).

BUNDES**W**ETTBEWERBS**B**EHÖRDE

Mag. Birgit Schwabl-Drobir

Bundeswettbewerbsbehörde
Praterstraße 31
1020 Vienna

+43 1 24508 315

birgit.schwabl-drobir@bwb.gv.at