

# **Positionspapier zu nationalen und europäischen Champions in der Fusionskontrolle**

## **Impressum**

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundswettbewerbsbehörde, Radetzkystraße 2, 1030 Wien

Gesamtumsetzung: Bundeswettbewerbsbehörde

Wien, 2019. Stand: November 2019

### **Copyright und Haftung:**

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Bundeswettbewerbsbehörde und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Rückmeldungen: Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an [wettbewerb@bwb.gv.at](mailto:wettbewerb@bwb.gv.at).

## **Inhalt**

<b>Executive Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Wettbewerbsfähigkeit, Wettbewerb und nationale Champions</b> .....	<b>11</b>
2.1 Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität.....	11
2.2 Produktivitätsentwicklung und wirtschaftspolitischer Diskurs .....	14
2.3 Wettbewerb und Wettbewerbspolitik .....	19
2.4 Nationale „Champions“ .....	22
2.5 Politökonomische Überlegungen .....	28
<b>3 Rechtliche Überlegungen zur europäischen Fusionskontrolle</b> .....	<b>31</b>
3.1 Rechtliche Grundlagen .....	31
3.2 Bedeutung einer transparenten und diskriminierungsfreien Fusionskontrolle...	34
<b>4 Handlungsalternativen</b> .....	<b>37</b>
<b>5 Conclusio</b> .....	<b>40</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>42</b>

# Executive Summary

In der laufenden Debatte und für die Zwecke dieses Positionspapieres werden unter nationalen oder europäischen Champions Unternehmen verstanden, die etwa durch die Genehmigung von potentiell wettbewerbsschädigenden Fusionen oder durch die Gewährung staatlicher Beihilfen dabei unterstützt werden zu wachsen, in der Erwartung, dass diese Unternehmen dadurch gegenüber ausländischen Unternehmen erfolgreicher würden. Davon zu unterscheiden sind Unternehmen, die aus eigener Kraft in der Lage sind, erfolgreich am Markt durch leistungsgerechten Wettbewerb zu bestehen.

Über die Schaffung europäischer Champions wurde kürzlich im Zusammenhang mit der geplanten Fusion von Siemens und Alstom (COMP/M.8677) intensiv diskutiert. Während des Zusammenschlussverfahrens wurde von den beteiligten Unternehmen vorgebracht, dass die Fusion zur Erhaltung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere gegenüber China, notwendig wäre. Dieser Standpunkt wurde auch von den Wirtschaftsministern Deutschlands und Frankreichs unterstützt. Letzten Endes wurde der Zusammenschluss jedoch am 6. Februar 2019 von der Europäischen Kommission untersagt.

Am 19. Februar 2019 veröffentlichten die genannten Minister ein deutsch-französisches Manifest für eine europäische Industriepolitik.<sup>1</sup> Im Zuge dessen wurde auch eine Lockerung der europäischen Fusionskontrolle und der Beihilferegeln gefordert, die in Zukunft die Schaffung europäischer Champions ermöglichen sollte. In die gleiche Richtung, wenngleich deutlich weniger konkret, gehen auch eine Erklärung der Freunde der Industrie<sup>2</sup>, das sind Industrieminister von 18 Mitgliedstaaten, von Dezember 2018 und der Entwurf einer nationalen Industriepolitik 2030<sup>3</sup> des deutschen Wirtschaftsministers von Anfang Februar 2019.

---

<sup>1</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>2</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/friends-of-industry-6th-ministerial-meeting-declaration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/friends-of-industry-6th-ministerial-meeting-declaration.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>3</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=24](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=24)

Führende Wettbewerbsökonominnen und -juristen stufen die Schaffung so genannter nationaler und europäischer Champions und die im Manifest vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch als nicht zielführend ein.<sup>4</sup> Auch etliche Unternehmen und Unternehmensverbände haben sich kritisch zu der Debatte geäußert.<sup>5</sup>

Eine offene Diskussion über dieses Thema kann jedoch helfen, im Sinne einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik Annahmen und Ziele zu hinterfragen und Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Dabei sind schon die Begriffe „national“ oder „europäisch“ und die des „Champions“ wert, hinterfragt zu werden. Im Zusammenhang mit dem geplanten Zusammenschluss von Siemens/Alstom ist zB darauf hinzuweisen, dass ca. 70% der Eigentumsanteile des „deutschen Teil-Champions“ Siemens nicht in deutscher Hand liegen. Mit der Verwirklichung des Brexits wird Siemens ein Unternehmen sein, dessen Eigentumsanteile voraussichtlich zu mehr als 50% in der Hand des EU-Auslandes liegen.<sup>6</sup>

### **Was spricht nun im Detail gegen die Förderung nationaler oder europäischer „Champions“?**

- **Größe ist manchmal ein Vorteil, häufig aber auch ein Nachteil:**

Größere Unternehmen können manchmal Kostenvorteile durch Skalenerträge und Verbundeffekte generieren. Diese Größenvorteile sind aber häufig sehr begrenzt<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Offener Brief 47 führender Wettbewerbsökonominnen vom 10.2.2019 „More, not less, competition is needed in Europe“: <https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2019/02/Open-letter-on-European-champions-with-signatures.pdf>; Offener Brief von mehr als 90 renommierten Wettbewerbsjuristinnen und -ökonominnen vom 30.4.2019: [https://res.cloudinary.com/gcr-usa/image/upload/v1556637328/Open\\_letter\\_on\\_EU\\_competition\\_policy\\_FINAL\\_dtavjw.pdf](https://res.cloudinary.com/gcr-usa/image/upload/v1556637328/Open_letter_on_EU_competition_policy_FINAL_dtavjw.pdf); Jenny et al (2019); Fuest et al (2019); Mundt (2019).

<sup>5</sup> Vgl etwa ntv.de vom 5.5.2019, „Streit um Industriestrategie - Wirtschaft ätzt gegen Altmaier“, <https://www.ntv.de/wirtschaft/Wirtschaft-aetzt-gegen-Altmaier-article21005621.html>; Süddeutsche.de vom 8.4. 2019 „Wirtschaft empört sich offen über Altmaier“, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/altmaier-kritik-industriestrategie-1.4400963>; Familienunternehmer e.V., Pressemeldung vom 20.2.2019, „Familienunternehmer warnen vor deutsch-französischer Industrie-Hybris“ <https://www.familienunternehmer.eu/presse-news/pressemitteilungen/detail/article/familienunternehmer-warnen-vor-deutsch-franzoesischer-industrie-hybris.html>; DIHK Newsletter vom 14.3.2019, „Industriestrategie 2030: Turbo oder Bremse?“, [https://www.dihk.de/presse/thema-der-woche/thema-der-woche/aktuell/tdw-14032019/at\\_download/file?mdate=1552551966167](https://www.dihk.de/presse/thema-der-woche/thema-der-woche/aktuell/tdw-14032019/at_download/file?mdate=1552551966167).

<sup>6</sup> Vgl Siemens Aktionärsstruktur, Stand August 2019, <https://new.siemens.com/global/de/unternehmen/investor-relations/aktie-anleihen-rating/aktionarsstruktur-stimmrechtsmitteilungen.html#Aktionarsstruktur>;

<sup>7</sup> Seit den 1990er Jahren kam es daher zu einer massiven Liberalisierung ehemaliger staatlicher und privater Monopole im Bereich der Telekommunikation, der Energieversorgung und des Transports. Zuletzt wurde etwa im

und der Industriepolitik gelingt es häufig auch nicht, die erfolgreichsten Unternehmen auszuwählen.<sup>8</sup> Damit wird aus der Förderung von Gewinnern bald die Rettung und Restrukturierung finanziell angeschlagener Unternehmen.

- **Ausländische Investoren und die Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten nützen der heimischen Wirtschaft:**

International tätige Unternehmen sind im Schnitt produktiver als Unternehmen die nicht am Außenhandel teilnehmen. Heimische Lieferanten und Abnehmer profitieren von der Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und werden selbst produktiver. Empirische Untersuchungen zeigen, dass nationale Champions häufig geschaffen werden, um ausländische Übernahmen zu verhindern. Ausländische Investoren werden durch diese Praxis langfristig jedoch abgeschreckt. Die Verhinderung ausländischer Übernahmen kann sich damit negativ auf die Produktivitätsentwicklung eines Landes auswirken.

- **Eine protektionistische Fusionskontrolle schadet kleinen Unternehmen und Unternehmen aus kleinen Mitgliedsstaaten wie Österreich:**

Kurz nach der Einführung der Fusionskontrolle gab es immer wieder Versuche von Mitgliedsstaaten, mit rechtlichen Mitteln, aber auch mit Interventionen Einfluss auf Fusionskontrollentscheidungen zu nehmen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass häufiger zugunsten großer Unternehmen als zugunsten kleiner Unternehmen interveniert wurde. Große Mitgliedsstaaten waren zudem mit ihren Interventionen erfolgreicher als kleine Mitgliedsstaaten.

Die Institutionalisierung einer European Champions Politik würde den Einfluss der Mitgliedsstaaten in der Europäischen Fusionskontrolle erhöhen. Davon würden vor allem einige wenige Unternehmen aus großen Mitgliedsstaaten profitieren. KMUs und Unternehmen aus kleineren Mitgliedsstaaten kämen nicht in den Genuss einer regulatorischen Vorzugsbehandlung, müssten später aber gegen marktmächtige European Champions konkurrieren oder als Abnehmer höhere Preise zahlen.

---

Rahmen des Vierten Eisenbahnpakets eine umfassende Liberalisierung des europäischen Schienenpersonenverkehrs beschlossen, vgl [https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013\\_de](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_de).

<sup>8</sup> Vgl etwa den gescheiterten Versuch, mit dem Unternehmen Quaero mit öffentlichen Geldern einen europäischen Wettbewerber zu Google zu schaffen: <http://en.www.quaero.org.systranlinks.net/31-decembre-2013-le-programme-quaero-sacheve/>; <https://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-genehmigt-Millionen-Beihilfe-fuer-Quaero-189893.html>.

- **Die Begünstigung europäischer Champions untergräbt die Rechtssicherheit und den Rechtsschutz:**

Die Fusionskontrollentscheidungen der Europäischen Kommission werden veröffentlicht und unterliegen der vollen Ermessensnachprüfung durch den EuGH, die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen haben umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten.

Eine Politisierung der europäischen Fusionskontrolle, insbesondere durch die im deutsch-französischen Manifest diskutierte Einbindung des Rates, würde die Rechtssicherheit und die Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Unternehmen einschränken. Der Interessensverband *Business at OECD* (BIAC), dem auch die österreichische Industriellenvereinigung angehört, hat mehrfach darauf hingewiesen, dass Rechtssicherheit in der Fusionskontrolle für die betroffenen Unternehmen von größter Wichtigkeit ist.

- **Eine protektionistische Fusionskontrolle würde zu reziproken Maßnahmen führen und schadet europäischen und österreichischen Unternehmen im Ausland:**

Österreichische Eigentümer halten selbst zahlreiche Unternehmensbeteiligungen im Ausland. Die österreichischen Direktinvestitionen im Ausland beliefen sich im Jahr 2018 auf rund 203 Mrd EUR oder 53% des österreichischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Davon gingen 28% an Staaten außerhalb der EU.<sup>9</sup> Eine faire Behandlung österreichischer Unternehmen im Ausland ist daher von großer Wichtigkeit.

Auch Länder mit lange etabliertem Wettbewerbsrecht wie die USA, einem wichtigen Handelspartner Österreichs, könnten auf eine Benachteiligung ihrer Unternehmen in der europäischen Fusionskontrolle mit Gegenmaßnahmen nicht nur in der Fusionskontrolle, sondern zB auch im Bereich des Handelsrechts, reagieren. Auch das wäre zum Schaden der europäischen und auch der österreichischen Unternehmen.

- **Nationale Champions fördern "Rent-Seeking"**

Empirische Untersuchungen zeigen auch, dass die Förderung nationaler Champions häufig mit höherem Korruptionsrisiko einhergeht. Korruption wirkt sich negativ auf die Produktivität aus und ist deshalb ein Indikator des World Competitiveness

---

<sup>9</sup> OeNB Statistik, Aktive und passive Direktinvestitionen für das Jahr 2018.

Index.<sup>10</sup> Wenn private Investitionen durch öffentliche Subventionen verdrängt werden, besteht die Gefahr, dass öffentliche Gelder versickern.

Der Wunsch nach einer fairen Behandlung durch ausländische Regulatoren und der Schutz vor subventionierten Unternehmen ist ein legitimes Anliegen der europäischen Wirtschaft und sollte eine zentrale politische Zielsetzung der nächsten Europäischen Kommission sein. Die Schaffung vermeintlicher nationaler oder europäischer Champions ist jedoch kein geeignetes Mittel für den Schutz vor regulatorischer Willkür und würde letztlich den europäischen und österreichischen Unternehmen mehr schaden als nützen.

Initiativen in anderen Bereichen<sup>11</sup> sind weitaus besser geeignet und werden bereits in Angriff genommen: Handelspolitische Maßnahmen wie Antidumping Zölle und die Überwachung ausländischer Direktinvestitionen nach Maßgabe der geplanten Foreign Direct Investment Richtlinie können etwa helfen, europäische Unternehmen vor unfairem Wettbewerb durch staatlich subventionierte Unternehmen zu schützen und F&E Kapazitäten in Europa zu erhalten. Auch das europäische Vergaberecht könnte hier im Sinn der Reziprozität Spielräume für eine Reform bieten. Diese Maßnahmen sind jedoch auch mit dem Risiko verbunden, einen Handelskonflikt zu eskalieren und könnten verwendet werden um wettbewerbswidrige Verhaltensweisen abzusichern. Umso wichtiger ist es daher, den Wettbewerb im Binnenmarkt durch eine wirksame europäische Wettbewerbspolitik zu erhalten.

Das langfristige Ziel sollte es sein, die bewährten europäischen Wettbewerbsregeln oder vergleichbare Standards auch bei den Handelspartnern der EU zu etablieren und sohin ein Level-Playing Field zu schaffen. Das europäische Wettbewerbsrecht stellt sicher, dass europäische Unternehmen im Binnenmarkt diskriminierungsfrei agieren können.

### **Schutz eines international fairen Wettbewerbs kann nicht aus Schutz vor Wettbewerb entstehen:**

Genauso wenig wie ein Sportler seine Leistung und damit seine Fähigkeit national wie international mit den Besten mithalten, dadurch verbessert, dass er die Teilnahme leistungsstarker Konkurrenten aus dem Ausland am Wettbewerb durch regulatorische

---

<sup>10</sup> Vgl. Ades und Di Tella (1997; 1999)

<sup>11</sup> Viele weitere handels- und wirtschaftspolitische Maßnahmen werden derzeit diskutiert, vgl etwa European Political Strategy Centre (2019); Jenny et al (2019); Fuest et al (2019); Mundt (2019).



Tricks verhindert, wird die Wettbewerbsfähigkeit von (europäischen) Unternehmen dadurch steigen, dass man sie vor Wettbewerb schützt; im Gegenteil:

Die Europäische Fusionskontrolle gibt der Europäischen Kommission schon jetzt alle Mittel an die Hand, in einem transparenten Verfahren unter Berücksichtigung auch außereuropäischer Gegebenheiten (wie zB internationaler Entwicklungen innerhalb betroffener Märkte) für fairen Wettbewerb zu sorgen und marktbeherrschende Positionen zu verhindern.

Probleme des Marktzuganges oder der Subventionierung jeweils heimischer Unternehmen in manchen ausländischen Jurisdiktionen sind mit Maßnahmen der Handelspolitik oder des Vergaberechts zu lösen, nicht dadurch, dass man den Wettbewerb aufweicht.

### **Leitbild der BWB**

Die **österreichische Bundeswettbewerbsbehörde** steht seit ihrem Bestehen für eine **transparente und diskriminierungsfreie Fusionskontrolle** ein, die nicht auf tagespolitische Einzelinteressen abstellt, sondern mit Blick auf die Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft und den Konsumenten entscheidet, ob ein Zusammenschluss ermöglicht werden kann, untersagt werden muss oder unter Auflagen stattfinden darf.

Gleichzeitig setzt sich die BWB für internationale Standards im Wettbewerbsvollzug ein, Ziel muss ein Level-Playing Field sein. So nimmt die BWB aktiv an verschiedenen internationalen Foren teil, wie der OECD, dem International Competition Network und der UNCTAD. Darüber hinaus hat die BWB mit einer Vielzahl an Jurisdiktionen Memoranda geschlossen (ua Russland, Türkei, Ukraine, Albanien, Montenegro, Kosovo), die eine Verbreiterung österreichischer und europäischer Best Practices ermöglichen.

Die BWB ist zudem Gründungsmitglied des internationalen Übereinkommens für **Competition Agency Procedures (CAP)**, in dem sich seit Mai 2019 Wettbewerbsbehörden aus aller Welt zur Einhaltung transparenter und nicht-diskriminierender Verfahrensregeln verpflichten.

Mehr Informationen zur nationalen Fusionskontrolle finden sich unter <https://www.bwb.gv.at/zusammenschluesse/>.

# 1 Einleitung

Am 6. Februar 2019 untersagte die Europäische Kommission den geplanten Zusammenschluss von **Siemens und Alstom** (COMP/M.8677). Im Zuge des Zusammenschlussverfahrens wurde von den beteiligten Unternehmen vorgebracht, dass die Fusion zur Erhaltung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere gegenüber China, notwendig wäre. Dieser Standpunkt wurde auch von den Wirtschaftsministern Deutschlands und Frankreichs unterstützt.

Am 19. Februar 2019 veröffentlichten die genannten Minister ein **deutsch-französisches Manifest** für eine europäische Industriepolitik<sup>12</sup>. Im Zuge dessen wurde auch eine Lockerung der europäischen Fusionskontrolle und der Beihilferegeln gefordert. In die gleiche Richtung, wenngleich deutlich weniger konkret, gehen eine Erklärung der **Freunde der Industrie**<sup>13</sup>, der Industrieminister von 18 Mitgliedstaaten, von Dezember 2018 und der **Entwurf einer nationalen Industriepolitik 2030**<sup>14</sup> des deutschen Wirtschaftsministers von Anfang Februar 2019.

Alle drei Dokumente setzen sich zum Ziel Innovationen, Schlüsselindustrien und Wertschöpfungsketten zu fördern, Handels- und Vergaberegeln anzupassen und regen als Mittel eine Überarbeitung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenregeln an. Das deutsch-französische Manifest, das die konkretesten Vorschläge enthält, fordert – wohl vor dem Hintergrund staatlicher Unternehmen insbesondere in China - die Berücksichtigung staatlichen Eigentums und öffentlicher Subventionen in der europäischen Fusionskontrolle. Darüber hinaus wird gefordert, die europäische Fusionskontrollverordnung dahingehend anzupassen, dass globale Wettbewerbsverhältnisse, potentielle zukünftige Wettbewerber und auch langfristige zukünftige Entwicklungen in der wettbewerblichen Beurteilung stärker berücksichtigt werden. Schließlich wird vorgeschlagen, der Europäische Rat solle die Möglichkeit erhalten, Entscheidungen der Europäischen Kommission in der Fusionskontrolle aufzuheben.

---

<sup>12</sup> <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?blob=publicationFile&v=2>

<sup>13</sup> <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/friends-of-industry-6th-ministerial-meeting-declaration.pdf?blob=publicationFile&v=6>

<sup>14</sup> <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?blob=publicationFile&v=24>

Führende Wettbewerbsökonominnen und -juristen schätzen die Schaffung nationaler und europäischer Champions und die im Manifest vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch als nicht zielführend ein.<sup>15</sup> Auch etliche Unternehmen und Unternehmensverbände haben sich kritisch zu der Debatte geäußert.<sup>16</sup> Eine offene Diskussion über dieses Thema kann jedoch helfen, im Sinne einer **evidenz-basierten Wirtschaftspolitik** Annahmen und Ziele zu hinterfragen und Handlungsoptionen aufzuzeigen. In diesem Sinne wird in den folgenden Kapiteln ein Beitrag zur Versachlichung der Debatte und zum Verständnis der Ziele des Wettbewerbsrechts und der Fusionskontrolle geleistet.

## 2 Wettbewerbsfähigkeit, Wettbewerb und nationale Champions

### 2.1 Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität

Der Begriff der „Wettbewerbsfähigkeit“ kam in den 1980er Jahren in Mode und porträtierte häufig einen Wettkampf zwischen Nationen um begrenzte Ressourcen. Krugman (1994) weist darauf hin, dass Volkswirtschaften nicht auf gleiche Weise in Wettbewerb stehen wie Unternehmen und das insbesondere der Wohlstand eines Landes (BIP pro Kopf) nicht vom Verhältnis von Importen und Exporten (Handelsbilanz)

---

<sup>15</sup> Offener Brief 47 führender Wettbewerbsökonominnen vom 10.2.2019 „More, not less, competition is needed in Europe“: <https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2019/02/Open-letter-on-European-champions-with-signatures.pdf>; Offener Brief von mehr als 90 renommierten Wettbewerbsjuristinnen und -ökonominnen vom 30.4.2019: [https://res.cloudinary.com/gcr-usa/image/upload/v1556637328/Open\\_letter\\_on\\_EU\\_competition\\_policy\\_FINAL\\_dtavjw.pdf](https://res.cloudinary.com/gcr-usa/image/upload/v1556637328/Open_letter_on_EU_competition_policy_FINAL_dtavjw.pdf); Jenny et al (2019); Fuest et al (2019); Mundt (2019).

<sup>16</sup> Vgl etwa ntv.de vom 5.5.2019, „Streit um Industriestrategie - Wirtschaft ätzt gegen Altmaier“, <https://www.ntv.de/wirtschaft/Wirtschaft-aetzt-gegen-Altmaier-article21005621.html>; Süddeutsche.de vom 8.4. 2019 „Wirtschaft empört sich offen über Altmaier“, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/altmaier-kritik-industriestrategie-1.4400963>; Familienunternehmer e.V., Pressemitteilung vom 20.2.2019, „Familienunternehmer warnen vor deutsch-französischer Industrie-Hybris“ <https://www.familienunternehmer.eu/presse-news/pressemitteilungen/detail/article/familienunternehmer-warnen-vor-deutsch-franzoesischer-industrie-hybris.html>; DIHK Newsletter vom 14.3.2019, „Industriestrategie 2030: Turbo oder Bremse?“, [http://www.hihk.de/blob/wi\\_hessen/4390904/c059a54abe21e45c5a9e5b846fa61da8/KW-11\\_2019\\_Industriestrategie-2030---Turbo-oder-Bremse-data.pdf](http://www.hihk.de/blob/wi_hessen/4390904/c059a54abe21e45c5a9e5b846fa61da8/KW-11_2019_Industriestrategie-2030---Turbo-oder-Bremse-data.pdf).

abhängt. Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit stehe daher für ein nichtssagendes und letzten Endes gefährliches Konzept.

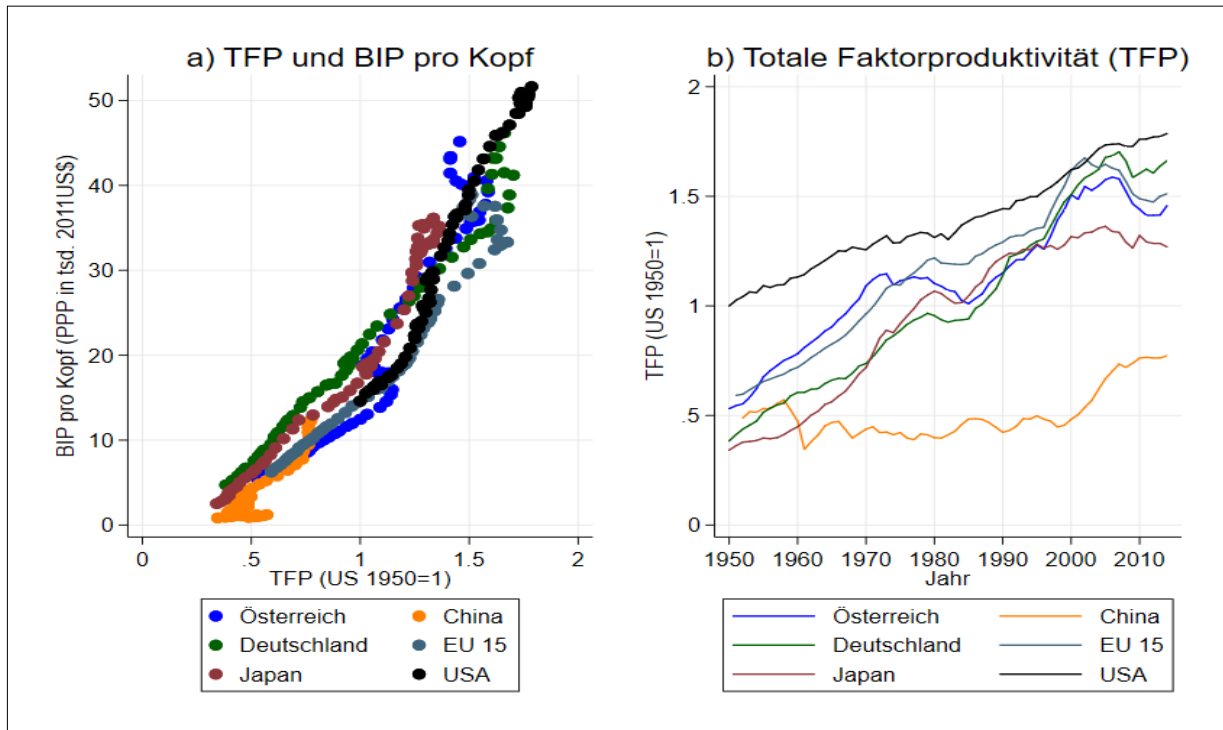
Festzuhalten ist, dass der Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ in der Ökonomie keine eindeutige Definition hat. Ein Literaturüberblick von Siggel (2010) unterscheidet mikroökonomische Definitionen von Wettbewerbspolitik wie die Lohnstückkosten, makroökonomische Definitionen wie den realen effektiven Wechselkurs (REER) sowie multi-dimensionale Definitionen wie den Global Competitiveness Index des World Economic Forum.<sup>17</sup>

Aiginger et al (2013) unterscheiden zwischen der preislichen, qualitativen und ergebnisorientierten Wettbewerbsfähigkeit. Unter preislicher Wettbewerbsfähigkeit werden unter anderem Lohn- und Kapitalkosten sowie Produktivität verstanden. Unter qualitativer Wettbewerbsfähigkeit verstehen die Autoren Ausbildung, Innovation und andere Faktoren, die dabei helfen können höherwertige Produkte herzustellen. Unter ergebnisorientierter Wettbewerbsfähigkeit verstehen sie das BIP pro Kopf sowie „Beyond-GDP“ Ziele wie Einkommensgerechtigkeit, Umweltschutz, Wohlbefinden und Work-Life Balance.

---

<sup>17</sup> Die Komponenten dieses Indexes können unter dem folgenden Link eingesehen werden:  
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/appendix-c-the-global-competitiveness-index-4-0-methodology-and-technical-notes/>.

Abbildung 1 Produktivität und Wirtschaftsentwicklung.



Quelle: Penn World Table 9, Berechnungen der BWB.

Langfristig hängt die Fähigkeit eines Landes, den Lebensstandard seiner Einwohner zu erhöhen, fast ausschließlich von der Entwicklung der Produktivität ab. Das gilt unabhängig davon, ob eine Volkswirtschaft viel oder wenig Außenhandel treibt (Krugman, 1997). Eine Reihe von Autoren setzt Wettbewerbsfähigkeit daher mit Produktivität gleich. Beispielsweise definiert Sala-i-Martin (2010), langjähriger ökonomischer Berater des World Economic Forum, Wettbewerbsfähigkeit als „die Gesamtheit der Institutionen, Maßnahmen und Faktoren, die das Produktivitätsniveau eines Landes bestimmen.“

Unter Produktivität versteht man die Effizienz in der Produktion, also die Differenz zwischen der Menge oder dem Wert von Inputfaktoren wie Arbeit, Anlagekapital und Zwischenprodukten und der Menge oder dem Wert der produzierten Güter oder Dienstleistungen. Im Folgenden wird unter Produktivität die **Totale Faktorproduktivität (TFP)** verstanden. Die TFP gibt jenen Teil der Wirtschaftsleistung wieder, der nicht durch Arbeits- und Kapitaleinsatz erklärt werden kann und gilt damit als Maß für den technischen Fortschritt.

Abbildung 1b zeigt die Entwicklung der TFP und des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf im Zeitverlauf. Es zeigt sich, dass **Produktivität und Wirtschaftsentwicklung** tatsächlich **sehr eng korreliert** sind. Eine einfache Regressionsanalyse ergibt, dass das TFP im Zeitraum von 1950 bis 2014 98% der Variation des BIP pro Kopf der USA und Deutschlands, 88% des BIP pro Kopf in Österreich und 77% des BIP pro Kopf der EU-15 Staaten<sup>18</sup> erklärt. **Produktivität ist damit ein sinnvoller Maßstab für die Beurteilung industriepolitischer Maßnahmen.**

## 2.2 Produktivitätsentwicklung und wirtschaftspolitischer Diskurs

Abbildung 1a zeigt die Entwicklung der TFP mehrerer Industriestaaten und Chinas von 1950 bis 2014. Um 1950 war die Produktivität der USA beinahe doppelt so hoch wie jene Österreichs und Deutschlands. Seither ist die Produktivität in den USA im Schnitt um etwas weniger als 1% im Jahr gewachsen. In dieser Zeit kam es jedoch zu mehreren Strukturbrüchen: während die Produktivität in den 1950er und 1960er Jahren sehr schnell wuchs, kam es ab Mitte der 1970er Jahre zu einem Rückgang. Ab Mitte der 1990er Jahre folgte eine Dekade starken Produktivitätswachstums, ab 2005 kam es zu einem Rückgang der Wachstumsraten.

### 1950-1973:

In den 1950er und 1960er Jahren war das TFP Wachstum in den USA sehr stark. In Europa und Japan kam es aufgrund des Wiederaufbaus sogar noch zu wesentlich höheren Produktivitätszunahmen.

Die europäischen Staaten und Japan verfolgten in dieser Zeit eine sektorale Industriepolitik. Direkte Subventionen, die Regulierung der Finanzmärkte und branchenspezifische Regulierungen wurden verwendet, um Investitionen zu fördern und Produktionskapazitäten wiederaufzubauen.

Aber auch das Wettbewerbsrecht erfuhr in dieser Zeit eine Stärkung. In den USA kam es nach einer Phase der staatlich sanktionierten Kartellierung in den frühen 1930er Jahren bereits ab den späten 1930er Jahren zu einem Revival des Kartellrechtes. Mit dem Celler-Kefauver Act von 1950 wurde die Fusionskontrolle zudem auf den Erwerb von Vermögenswerten (Asset Deals) und auf nicht-horizontale Zusammenschlüsse ausgeweitet (Sawyer, 2019). In der Bundesrepublik Deutschland wurde im Jahr 1957 das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen erlassen, dass zunächst aber nur Kartelle

---

<sup>18</sup> Unter dem Begriff der EU-15 werden die 15 Staaten zusammengefasst, die vor April 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, dh Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

und Marktmachtmissbrauch betraf. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1951 sah auch ein Kartellverbot und eine Fusionskontrolle in der Montanindustrie vor. Auch die Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sahen die Verfolgung von Kartellen und Marktmachtmissbrauch vor, die Einführung einer Fusionskontrolle scheiterte jedoch am Widerstand einiger Mitgliedsstaaten. Ab 1966 vertrat die Europäische Kommission den Standpunkt, dass Zusammenschlüsse als Marktmachtmissbrauch verfolgt werden könnten. Dies wurde vom EuGH in der Rechtssache 6/72 *Continental Can* bestätigt (McGowan und Cini, 1999).

Mit dem GATT Abkommen von 1947 und den Ancey, Torquay, Genf II, Dillon und Kennedy Runden kam es in den 1950er und 1960er Jahren auch zu einem starken Anstieg des Welthandels. Neben einer sektoralen Industriepolitik kam es in Europa in den 1950er und 1960er Jahren also in vielen Bereichen auch zu einer Marktöffnung.

### **1973-1995:**

In den 1970er und frühen 1980er Jahren kam es zu einem Rückgang der Produktivität in den USA und Europa, während die Produktivität in Japan weiter anstieg.

In den 1960er Jahren waren in vielen subventionierten Sektoren **Überkapazitäten** entstanden und die Industriestaaten sahen sich zunehmend mit dem Problem konfrontiert, ihre Produkte am Weltmarkt unterzubringen und niedergehende Industrien und staatliche Unternehmen in finanzieller Schieflage zu restrukturieren. Die steigenden Kosten sektoraler Interventionen kamen in Kritik, und die Fähigkeit des Staates, die Aufgaben des Marktes zu ersetzen, wurde zunehmend in Zweifel gezogen. In den 1980er und 1990er Jahren **verschob sich der Fokus der Industriepolitik von sektoralen zu „horizontalen“ Maßnahmen**, wie der Privatisierung von Staatsunternehmen, der Öffnung regulierter Märkte und Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes, die auf eine Erhöhung der Produktivität durch eine Stärkung des Wettbewerbs abzielten (vgl. Peneder 2016).

### **Wettbewerbsfähigkeit und strategische Handelspolitik in Japan:**

In den 1970er und 1980er Jahren erzielte Japan große Exporterfolge. Das führte in den USA und Europa zur Befürchtung gegenüber Japan an „Wettbewerbsfähigkeit“ zu verlieren. Nach Krugman (1997) waren die Ökonomien Japans und Westdeutschlands vor der Wiedervereinigung sehr ähnlich. Beide waren dichtbesiedelte Länder mit hohen Sparquoten, die hohe Handelsbilanzüberschüsse erzielen mussten um Erdöl und andere

Rohstoffe importieren zu können. Im Gegensatz zu Deutschland, das auch einer der größten Importeure von Industrieprodukten war, hatte Japan nur sehr geringe Importe.

Nach Krugman et al (2018, S. 333) argumentierten Befürworter einer interventionistischen Außenhandelspolitik, dass **Japans Exporterfolge** auf die bewusste Förderung einzelner Industriezweige zurückzuführen gewesen seien. Als Beispiel wurde oft die **Halbleiterindustrie** genannt. Japan trat Ende der 1970er Jahre in die Herstellung von Halbleiterchips ein. Der Sektor wurde von der japanischen Regierung gezielt durch die Förderung von F&E Ausgaben unterstützt. Diese Subventionen waren laut den Autoren zwar nicht sehr hoch, von manchen Kommentatoren sei jedoch argumentiert worden, dass die japanische Handelspolitik im Wesentlichen in einem „stillschweigenden Protektionismus“ bestanden habe: sobald japanische Firmen einen bestimmten Halbleiterchip herstellen konnten, hätten japanische Unternehmen keine ausländischen Chips mehr gekauft, auch wenn diese besser und billiger waren. Andere Kommentatoren wiesen darauf hin, dass sich die Halbleiterindustrie durch eine fallende Lernkurve auszeichnet, wonach die Produktionskosten mit der kumulierten Summe der produzierten Einheiten fallen. Argumentiert wurde auch, dass die Qualitätskontrolle ein wichtiger Bestandteil der Halbleiterproduktion ist und dass Japan in diesem Bereich einen komparativen Vorteil gehabt hätte.

Mitte der 1980er Jahre überstiegen die Verkaufszahlen Japans die der USA bei einer Art von Halbleiterchips, dem der random access memories (RAMs). RAMs waren die am häufigsten produzierte Halbleiterchips und es wurde daher argumentiert, dass die Dominanz im Bereich der RAMs zu positiven Externalitäten, etwa in Form eines Wissenstransfers, bei der Herstellung anderer Chips führen würde. Von manchen Kommentatoren wurde daher erwartet, dass sich die Dominanz bei RAMs auf andere Bereiche übertragen würde. Während die Herstellung von RAMs nicht sonderlich profitabel war, wurde darüber hinaus erwartet, dass durch das Ausscheiden von Wettbewerbern und die fortgesetzte Konzentration des Marktes in Zukunft hohe Gewinne erzielt werden könnten.

Wie Krugman et al (2018) festhalten, **traten weder die erwarteten Externalitäten noch die erhofften Gewinne ein**. Japanische Firmen schafften es nicht, ihre Dominanz im Bereich der RAMs auf andere Bereiche zu übertragen. Amerikanische Firmen blieben beispielsweise Marktführer bei Mikroprozessoren. Die Anzahl der RAM Hersteller stieg wieder an, insbesondere durch den Markteintritt von Unternehmen aus Südkorea und anderen Schwellenländern. Ende der 1990er Jahre hatten RAMs den Status von Massenprodukten. Die Entwicklung der Halbleiterindustrie zeigt daher, wie schwer es ist, geeignete Sektoren für eine sektorale Industriepolitik auszuwählen.



### **1995-2005:**

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es in den USA und Europa zu einem Jahrzehnt starken Produktivitätswachstums. In Japan brach das Produktivitätswachstum ab Beginn der 1990er Jahre ein und das Land erlebte in den **1990er und 2000er Jahren** eine Phase wirtschaftlicher **Stagnation** („zwei verlorene Dekaden“). Die Befürchtungen, von der japanischen Exportwirtschaft überflügelt zu werden, zerstreuten sich. In China kam es dagegen ab Anfang der 2000er Jahre zu einer Dekade starken Produktivitätswachstums.

### **2005-2014:**

Ab 2005 kam es zu einer globalen Stagnation der Produktivität, im Jahr 2008 kam es in allen beobachteten Ländern zu einem Rückgang. Die USA und Deutschland erholten sich etwas besser von diesem Einbruch als andere Länder.

Untersuchungen der OECD (2015) haben ergeben, dass die weltweit effizientesten Unternehmen keine Produktivitätseinbußen hinnehmen mussten. Die Diffusion neuer Technologien und Geschäftspraktiken zu weniger effizienten Unternehmen habe sich aber verlangsamt. Ein möglicher Ansatzpunkt für die Verbesserung liegt daher in der Verbesserung der Diffusion durch eine offene Außenhandelspolitik, Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten und der internationalen Mobilität ausgebildeter Arbeitskräfte. Auch die Funktionsweise der Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkte und die Liberalisierung des Dienstleistungssektors wird als Anhaltspunkt genannt.

Während es also viele Ansätze zur Verbesserung der Produktivitätsentwicklung gibt, droht die aktuelle Debatte in Populismus umzuschlagen, wie der Fall Siemens/Alstom gezeigt hat.

### **Wettbewerbspolitik und China:**

Die aktuelle Debatte zur Wettbewerbsfähigkeit gegenüber China ähnelt bis zu einem gewissen Maß der Debatte zu Japan in den 1980er und 1990er Jahren. Auch wenn China Mitglied der WTO ist, ist erkennbar, dass der chinesische Markt für europäische und amerikanische Unternehmen weniger offen ist als westliche Märkte für China. Manche Kommentatoren werfen China zudem vor, nicht nach den internationalen Regeln zu spielen, und heimische Unternehmen unter anderem durch Subventionen und eine diskriminierende Anwendung der Fusionskontrollrichtlinien zu bevorzugen.

Laut Mariniello (2013) betrafen die **Zusammenschlussanmeldungen in China** im Zeitraum von 2008 bis 2013 nur zu 15% chinesische Unternehmen, zu 40% chinesische und nicht-chinesische Unternehmen und zu 45% ausschließlich nicht-chinesische Unternehmen. Alle Zusammenschlüsse, die nur unter Auflagen freigegeben oder untersagt wurden, betrafen ausschließlich ausländische Unternehmen. Die verhängten Auflagen zielten zudem häufig darauf ab, einheimische Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen: in Inbev/Anheuser-Busch und Wal-Mart/Niu Hai wurde den Zusammenschlussparteien der Eintritt in ein bestimmtes Geschäftsfeld untersagt. In Novartis/Alcon wurde den Parteien untersagt, ein Novartis Produkt erneut auf den Markt zu bringen. In Marubeni/Gavilon wurde den Parteien untersagt, Synergien zu nutzen, die zu geringeren Großhandelskosten und einer höheren Wettbewerbsfähigkeit von Marubeni geführt hätten. Zum Vergleich: Die Zusammenschlussanmeldungen bei der europäischen Kommission betrafen im selben Zeitraum zu 47% rein europäische, zu 37% europäische und nicht-europäische und nur zu 16% ausschließlich nicht-europäische Unternehmen. 60% der Zusammenschlüsse, die unter Auflagen freigegeben wurden, betrafen ausschließlich europäische Unternehmen. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass das chinesische Wettbewerbsrecht erst seit 2008 besteht und die zuständigen Behörden noch Erfahrung sammeln müssen (Mariniello, 2013).

Trotz Chinas tatsächlicher oder wahrgenommener wirtschaftlicher Erfolge liegt die Produktivität Chinas noch immer weit unterhalb den Produktivitätsniveaus Europas und der USA zurück (vgl. Abbildung 1b). Laut aktuellen Erkenntnissen der OECD ist die chinesische Wirtschaft mit einer Reihe struktureller Probleme behaftet und müsste China seine Märkte öffnen, um nachhaltiges Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum zu gewährleisten (OECD, 2019).

Mariniello et al (2015) halten fest, dass die Reaktion auf eine diskriminierende Fusionskontrolle in Schwellenländern wie China nicht zur Schaffung zusätzlicher Ermessensspielräume in der europäischen Fusionskontrolle führen sollte, da dies zu einer Politisierung der Fusionskontrolle, der Vereinnahmung durch Interessensgruppen („regulatory capture“) und zu Willkür führen könnte und zudem die Probleme europäischer Unternehmen am chinesischen Markt nicht beheben würde. Die Autoren schlagen stattdessen vor, die internationale Koordinierung der Wettbewerbspolitik über das International Competition Network (ICN) und die OECD weiter zu intensivieren. Darüber hinaus sollte eine faire Wettbewerbspolitik und eine nichtdiskriminierende Fusionskontrolle in bilaterale Handelsabkommen und letzten Endes auch in die WTO Regeln aufgenommen werden.

## 2.3 Wettbewerb und Wettbewerbspolitik

Ein funktionierender Wettbewerb bringt den Verbrauchern Vorteile, zum Beispiel in Form niedriger Preise, hochwertiger Produkte, einer großen Auswahl an Waren und Dienstleistungen und Innovation (Horizontal-LL).<sup>19</sup> Wettbewerb leistet aber auch einen wesentlichen Beitrag für die Produktivitätsentwicklung einer Volkswirtschaft (Syverson, 2011; OECD, 2015a). Da höhere Preise häufig alle Einkommensschichten treffen, Unternehmensanteile aber vor allem von den obersten Einkommensschichten gehalten werden, führt Wettbewerb zudem zu einer Reduktion von Vermögensungleichheit (OECD, 2014). Schließlich führt Wettbewerb zu niedrigeren Preisen, einer höheren Nachfrage, mehr Produktion und damit zu einer höheren Nachfrage nach dem Faktor Arbeit (OECD, 2015b, vgl auch Gugler und Yurtoglu, 2004).

### Wettbewerb und Produktivität:

Wettbewerb wirkt sich auf die durchschnittliche Produktivität eines Landes durch Innovation, Diffusion und Marktanteilsverschiebungen aus. Abbildung 2 fasst diese Effekte schematisch zusammen.

### **Innovation:**

Innovation entsteht, wenn Unternehmen den Anreiz und die Ressourcen für Innovation haben. Unternehmen, die sich nahe an der Produktivitätsgrenze befinden, also zu den effizientesten Unternehmen ihres Sektors gehören, können durch Innovationen ihren Wettbewerbsvorteil gegenüber Wettbewerbern weiter erhöhen. Wettbewerb erzeugt also einen Anreiz, in F&E zu investieren. Ineffiziente Unternehmen, die weiter von der Produktivitätsgrenze des relevanten Marktes entfernt sind, senken ihre F&E Ausgaben dagegen unter Umständen sogar, da diese Ausgaben nicht ausreichend wären, um an die Spitze zu gelangen (vgl Aghion et al. 2005 mwN). Innovation führt somit insbesondere zu Produktivitätssteigerungen der effizientesten Unternehmen, während Versuche, „das Rad neu zu erfinden“ weniger attraktiv werden.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Abl C 2004, 31/03.

<sup>20</sup> Die Auswirkung von Fusionen auf Innovationsanreize wurde im Fall COMP/M.7932 Dow/Dupont kontrovers diskutiert und wurde mittlerweile durch eine Reihe von Studien untersucht (vgl Federico/Langus/Valletti 2017, 2018 mwN).

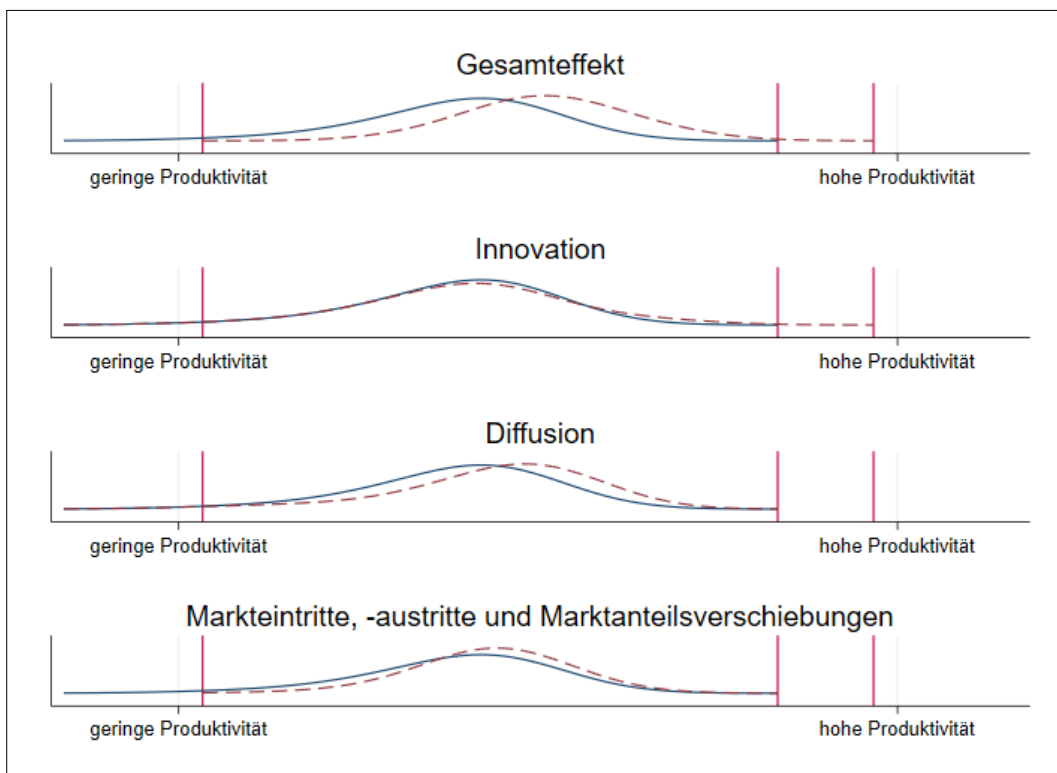
## Diffusion:

Wettbewerb steigert jedoch die Bereitschaft ineffizienter Unternehmen, bessere Technologien und Managementpraktiken zu übernehmen, um ein Ausscheiden aus dem Markt oder eine feindliche Übernahme zu verhindern (Djankov und Hoekman, 2000 mwN). Somit werden auch ineffiziente Unternehmen produktiver.

## Marktanteilsverschiebungen:

Hsieh und Klenow (2009) zeigen auf, dass die Produktivitätsverteilung der Unternehmen eines Landes sehr unterschiedlich ist.<sup>21</sup> Wettbewerb führt zu Marktanteilsverschiebungen zugunsten effizienter Unternehmen und zum Marktaustritt ineffizienter Unternehmen. Das führt zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Produktionsniveaus (vgl auch Foster et al 2008).

Abbildung 2 Auswirkungen von Wettbewerb auf die Produktivitätsverteilung.



<sup>21</sup> Ein Zugang zu Mikrodaten ist für eine Analyse der Produktivität auf Unternehmensniveau unumgänglich und stellt somit eine wichtige Voraussetzung für eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik dar (vgl Falk et al 2015).

Quelle: BWB. Die Grafiken zeigen die durchschnittliche Produktivitätsverteilung aller Firmen einer Volkswirtschaft (blaue Kurve) und die Auswirkungen einer Erhöhung des Wettbewerbs (rot gestrichelte Kurve) durch Innovation, Diffusion, Markteintritte und -austritte sowie Marktanteilsverschiebungen.

Mit Hilfe einer Produktivitätszerlegung kann das Produktivitätswachstum in unternehmensinternes Wachstum (durch Innovation und Diffusion) und Wachstum durch Marktanteilsverschiebungen (zugunsten überlebender produktiverer Unternehmen, Markteintritte und -austritte) zerlegt werden. In einer Reihe von Studien machen Marktanteilsverschiebungen inkl Markteintritten und -austritten rund ein Drittel des gesamten Produktivitätswachstums aus (vgl auch OECD, 2009). Beispielsweise untersuchen Foster et al (2008) amerikanische Industriebetriebe im Zeitraum von 1977 bis 1997 und stellen fest, dass rund 65% des TFP-Wachstums auf unternehmensinternem Wachstum und 35% auf Marktanteilsverschiebungen, Markteintritten und -austritten beruhen (im Einzelnen: 17%, 14% und 4%). Melitz und Polanec (2015) untersuchen das Produktivitätswachstum slowenischer Firmen im Zeitraum von 1995 bis 2000 und stellen fest, dass 72% des TFP-Wachstums auf unternehmensinternes Wachstum und 28% auf Marktanteilsverschiebungen, Markteintritte und -austritte zurückzuführen sind (im Einzelnen: 22%, 7% und -1%).

### **Wettbewerbspolitik und Produktivität:**

Ein Literaturüberblick der OECD (OECD 2014) fasst eine Reihe *empirischer* Studien zusammen, die sich mit der Qualität und den Auswirkungen von Wettbewerbspolitik befassen. Zwei Studien von Voigt (2009) und Bucchirossi et al (2013) seien besonders erwähnt:

Voigt (2009) misst die Qualität der Wettbewerbspolitik anhand der Indikatoren *Qualität des Wettbewerbsgesetzes*, der Anwendung *ökonomischer Methoden* in der Wettbewerbsanalyse und der *de jure* und *de facto* Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden. In einer Ländervergleichsstudie mit 21 OECD Staaten (darunter Österreich), 16 Schwellenländern und 70 Entwicklungsländern zeigt der Autor, dass eine **höhere Qualität der Wettbewerbspolitik zu höherem Produktivitätswachstum** führt und mit niedrigeren Korruptionsniveaus korreliert ist.

Bucchirossi et al (2011) entwickeln im Auftrag der OECD auf Basis wissenschaftlicher Studien einen „**Competition Policy Index**“ (CPI), der die Qualität der Wettbewerbspolitik messen soll. Im Bereich der Fusionskontrolle ist der Index insbesondere dann hoch, wenn es eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, keine Einflussmöglichkeit auf die Fusionskontrollentscheidung durch die Regierung (keine Ministererlaubnis) und Gewaltenteilung zwischen ermittelnden und entscheidenden Abteilungen sowie

zwischen Wettbewerbsbehörde und Berufungsgericht gibt (Bucchirossi et al 2011, S. 172f und S. 203).

Bucchirossi et al (2013) untersuchen 22 Sektoren in 12 OECD Ländern im Zeitraum von 1995 bis 2005 und zeigen, dass sich eine gute Wettbewerbspolitik (ein hoher CPI) positiv auf das Produktivitätswachstum auswirkt. Die Studie konnte zeigen, dass ausgehend vom Durchschnittswert der Variablen **eine Verbesserung der Wettbewerbspolitik von 1% das Produktivitätswachstum um 4,48% erhöht.**

Duso (2014, S.695) nennt zwei konkrete Beispiele, um die Ergebnisse von Bucchirossi et al (2013) zu illustrieren: Im Jahr 2001 wurde in *Großbritannien* der neue Competition Act eingeführt, was zu einer Verbesserung des CPI von 4,6% führte. Das hat zu einer Verbesserung des TFP-Wachstums um 20% (4,6 mal 4,48) geführt. Im Lebensmitteleinzelhandel konnte damit rund ein Drittel der gesamten Steigerung des Produktivitätswachstums erklärt werden. In den *Niederlanden* führte eine Erhöhung des Budgets und der Einstellung qualifizierter Mitarbeiter im Jahr 2001 zu einer Verbesserung des CPI um 16,4%. Das TFP-Wachstum wurde damit um 75% (16,4 mal 4,48) erhöht. In der niederländischen Textilindustrie erhöhte sich das TFP-Wachstum zwischen 2001 und 2002 von 1,2% auf 3,6%. Die Verbesserung der Wettbewerbspolitik führte nach Schätzung der Autoren zu einer Erhöhung des Produktivitätswachstums von 1,2% auf 2,1% (1,2 mal 1,75) und ist damit für mehr als ein Drittel des gesamten Produktivitätswachstums verantwortlich.

**Horizontale Maßnahmen, die auf eine Erhöhung des Wettbewerbsniveaus abzielen, insbesondere auch eine Verbesserung der Wettbewerbspolitik, führen also nachweisbar zu Produktivitätssteigerungen und damit zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung.**

## 2.4 Nationale „Champions“

Die Idee der Schaffung nationaler Champions durch die Fusionierung kleinerer Unternehmen beruht in der Regel auf der Annahme, dass große Unternehmen wettbewerbsfähiger und/oder produktiver wären, dass organisches Unternehmenswachstum nicht ausreicht, um diese Größenvorteile zu erlangen und dass Unternehmen zu geringe Fusionsanreize haben oder von der Fusionskontrolle an effizienzsteigernden Fusionen gehindert werden (OECD, 2009). Die dahinter liegenden Annahmen bedürfen einer näheren Analyse.

### **Größe kann, muss aber kein Vorteil sein:**

In manchen Fällen können Unternehmen ihre Effizienz erhöhen und ihre Kosten vermindern, indem sie ihre Produktion zu effizienteren Produktionsanlagen verlagern oder mehr produzieren (steigende Skalenerträge, Economies of Scale) oder eine bestimmte Mindestproduktionsmenge überschreiten (Minimum Efficient Scale). Manchmal ergeben sich auch Effizienzvorteile, wenn bestimmte Produkte gemeinsam produziert werden (Verbundvorteile, Economies of Scope). Bei komplexen Produkten mit geringer Stückzahl, wie Flugzeugen, können die Kosten auch mit jeder produzierten Einheit fallen (Lernkurve). Die Kosten der Distribution können sich durch die Dichte des Vertriebsnetzes verringern (vgl etwa Röller et al, 2000). Gerade auf Plattformmärkten können höhere Verkaufszahlen oder eine höhere Kundenzahl zudem die Attraktivität des Angebots erhöhen (direkte und indirekte Netzwerkeffekte, vgl etwa Belleflamme und Peitz, 2015).

Größere Produktionseinheiten können aber auch zu Ineffizienzen führen, etwa durch erhöhten Kommunikations- und Verwaltungsaufwand, Überkapazitäten und Störungen in der Lieferkette und im Vertrieb. Diese Nachteile nehmen in der Regel mit der Größe zu. Im Extremen könnten steigende Skalenerträge und Verbundvorteile aber die Nachteile größerer Produktionseinheiten so lange überwiegen, bis nur mehr ein Unternehmen kostendeckend am Markt operieren kann. In diesem Fall spricht man von einer subadditiven Kostenfunktion bzw. einem natürlichen Monopol (Baumol, 1977). Mit diesem Argument wurde lange Zeit das Bestehen staatlicher und privater Monopole im Bereich der Energieversorgung, des Transports und der Telekommunikation gerechtfertigt. Evans und Heckman (1984, 1986) untersuchten die Kostenstruktur von AT&T, einem Unternehmen, das von 1913 bis 1982 ein Monopol in großen Teilen des amerikanischen Telefonmarktes innehatte. Die Autoren konnten zeigen, dass das Unternehmen zu den Produktionsniveaus zwischen 1958 bis 1977 kein natürliches Monopol war, also auch mehrere Unternehmen am Markt überlebt hätten. Eine frühere Aufsplitterung des Monopols wäre somit möglich gewesen und hätte zu niedrigeren Preisen und höherer Qualität für die Abnehmer geführt.

In der Praxis müssen Unternehmen häufig eine Mindestgröße überschreiten (minimum efficient scale), um kostendeckend am Markt operieren zu können. Über dieses Niveau hinaus ergeben sich aber kaum noch Größenvorteile. Unternehmen, die es geschafft haben, in den Markt einzutreten, haben diese Schwelle in der Regel überschritten. Wie oben erläutert, führt wirksamer Wettbewerb zudem dazu, dass effiziente Unternehmen auf organische Weise wachsen und ineffiziente Unternehmen schrumpfen.

## Auswirkungen von Fusionen auf Gewinne und Effizienz:

Gugler et al (2003) vergleichen die Umsatz- und Gewinnentwicklung fusionierter Unternehmen mit einer Kontrollgruppe nicht fusionierter Unternehmen. Ihre Stichprobe umfasst Fusionen in Industrie- und Entwicklungsländern im Zeitraum von 1981 bis 1998. Wie Tabelle 1 zeigt, sind 57% der Fusionen gewinnerhöhend. 29% der Fusionen sind gewinn- und umsatz erhöhend und werden von den Autoren als effizienzsteigernd klassifiziert. 28% sind gewinnsteigernd und umsatzvermindernd. Bei diesen Fusionen wird die Gewinnsteigerung auf eine Erhöhung der Marktmacht zurückgeführt. 43% der Fusionen sind gewinnvermindernd, wobei es bei 15% zu einer Umsatzerhöhung kommt, bei 28% hingegen zu einer Umsatzverminderung. Diese Ergebnisse zeigen auf, dass **Fusionen keinesfalls ein Garant für höhere Wettbewerbsfähigkeit und höhere Effizienz sind.**

Tabelle 1 Auswirkungen von Fusionen (nach 5 Jahren).

	Gewinn nimmt zu	Gewinn nimmt ab	gesamt
Umsatz nimmt zu	29%	15%	44%
Umsatz nimmt ab	28%	28%	56%
gesamt	57%	43%	100%

Quelle: Gugler et al 2003, Tabelle 10.

## Die Europäische Fusionskontrolle:

Duso et al (2013) untersuchen die Effekte der Reform der europäischen Fusionskontrolle. Mit der Einführung der VO(EG) 139/2004 kam es zu einer Ökonomisierung der europäischen Fusionskontrolle. Eine Effizienzverteidigung wurde eingeführt, ein Chief Economist Team eingerichtet, die Fristen für Auflagenverhandlungen wurden verbessert, Leitlinien für horizontale und vertikale Zusammenschlüsse wurden veröffentlicht und der Marktbeherrschungstest wurde durch den SIEC-Test ersetzt.<sup>22</sup> Die Autoren untersuchen

---

<sup>22</sup> Österreich und Italien sind die einzigen Mitgliedsstaaten, die noch den alten Marktbeherrschungstest der VO(EWG) 4064/89 verwenden und noch nicht auf den „significant impediment to effective competition“ (SIEC) Test umgestiegen sind (zur Entstehung des SIEC-Test und seiner ökonomischen Interpretation vgl etwa Röllner und



die Auswirkungen der Fusionskontrollentscheidungen der EK auf die Aktienkurse der Zusammenschlussparteien und ihrer Wettbewerber.<sup>23</sup> Sie stellen fest, dass die Reform der europäischen Fusionskontrolle zu *größerer Vorhersehbarkeit* geführt hat und dass die *Fehlerwahrscheinlichkeit* in der Beurteilung von Zusammenschlüssen *reduziert* wurde. Zudem geht von Auflagen, der Zurückziehung von Zusammenschlussanmeldungen und vor allem von Untersagungen eine *Signalwirkung* aus, die die Anzahl anti-kompetitiver Zusammenschlussvorhaben vermindert, ohne sich negativ auf die Zahl der pro-kompetitiven Zusammenschlussvorhaben auszuwirken. Andererseits stellen die Autoren fest, dass **Auflagen** bei der Verhinderung wettbewerblicher Bedenken **weniger wirksam sind als Untersagungen**. Die Autoren kommen daher zum Schluss, dass die Fusionskontrolle aus spezial- und generalpräventiver Sicht bei wettbewerblich besonders problematischen Fusionen auch auf Untersagungen zurückgreifen soll.

### **Nationale „Champions“ sind kaum sachlich zu identifizieren:**

Eine Reihe empirischer Analysen von Unternehmensdaten hat gezeigt, dass der größte Teil des Beschäftigungs-, Umsatz- und Produktivitätswachstums von einer kleinen Zahl schnellwachsender Unternehmen hervorgerufen wird (High Growth Firms, HGF). Schnellwachsende Unternehmen gibt es nicht nur in forschungs- und technologieintensiven Branchen, sondern auch in anderen Branchen. Das Wachstum schnellwachsender Unternehmen ist zudem **wenig persistent**, die schnellwachsenden Unternehmen von heute sind also in der Regel nicht die schnellwachsenden Unternehmen von morgen. *Ex ante* ist daher nur **sehr schwer zu sagen, welche** Unternehmen und welche Sektoren **am erfolgreichsten** sein und den größten Beitrag zu Produktivitätswachstum und Beschäftigung leisten werden (Coad et al 2014, mwN).

Die Schaffung nationaler Champions führte in der Vergangenheit daher eher zur fortgesetzten Subventionierung und Restrukturierung angeschlagener Unternehmen als zur Schaffung von Marktführern (OECD, 2009). Die Subventionierung angeschlagener Unternehmen verhindert jedoch Marktanteilsverschiebungen zugunsten produktiverer Unternehmen und senkt somit - wie oben gezeigt - das Produktivitätswachstum.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass größere Unternehmen nicht notwendigerweise kosteneffizienter sind und dass Fusionen nicht notwendigerweise zu höheren Gewinnen und höherer Effizienz führen müssen. Es ist schwierig, im Vorhinein

---

Strohm, 2005). Ausgleichsfaktoren aus der FKVO, wie Effizienzverteidigung und Sanierungsfusion, werden aber schon jetzt im Rahmen des Marktbeherrschungstests in der nationalen Zusammenschlusskontrolle geprüft (vgl etwa Urlesberger in Petsche/Urlesberger/Vartian, § 12 KartG).

<sup>23</sup> Anti-kompetitive horizontale Fusionen erhöhen die Gewinne von Wettbewerbern (Clougherty und Duso, 2009)

die vielversprechendsten Unternehmen und Sektoren auszuwählen. Zudem erhöht die Erhaltung bestehender nationaler „Champions“ nicht nur die Staatsverschuldung, sondern führt auch zu bedeutenden Einbußen im Produktivitätswachstum.

#### **Auch internationale Unternehmen stärken den Wirtschaftsstandort:**

Das Ziel der Schaffung nationaler Champions beruht auf der **Annahme, dass nationale Unternehmen ihrem Heimatland mehr Vorteile bringen als ausländische Unternehmen** (Spector, 2009).

Eine lange Reihe empirischer Untersuchungen zeigt jedoch, dass **multinationale Unternehmen produktiver** sind als andere Unternehmen, und dass sie für einen Großteil der globalen F&E Ausgaben und Innovationsaktivitäten verantwortlich sind (Stiebale 2016, mwN). Ausländische Direktinvestitionen durch multinationale Unternehmen führen im Zielland nicht nur zu einer Produktivitätssteigerung durch den Aufbau lokaler Tochterunternehmen, sondern auch durch Produktivitätssteigerungen lokaler Lieferanten und Abnehmer (Javorcik, 2004). Solche Spillover Effekte sind ein wesentlicher Grund dafür, dass Regierungen die **Ansiedelung ausländischer Unternehmen** (Greenfield Investments) **unterstützen**.

Aber auch ausländische Übernahmen führen in empirischen Studien zu keiner Verschlechterung für die Herkunftsländer der Zielunternehmen.

Gugler und Yurtoglu (2004) untersuchen die Auswirkungen von Fusionen auf das *kurzfristige* Beschäftigungsniveau in Europa und den USA im Zeitraum von 1987 bis 1998. In Europa haben fusionierende Unternehmen im Durchschnitt eine geringere Arbeitsproduktivität. Fusionen führen in den ersten drei Jahren im Durchschnitt zu einer Reduktion des Beschäftigungsniveaus um 10% und einem Anstieg der Arbeitsproduktivität auf das Level nicht-fusionierender Unternehmen. Dabei besteht kein statistisch signifikanter Unterschied zwischen inländischen und grenzüberschreitenden Fusionen. Ein Unterschied besteht jedoch in Hinblick auf die wettbewerblichen Auswirkungen der Fusionen: während pro-kompetitive (produktionssteigernde) Fusionen zu einem höheren Beschäftigungsniveau führen, verringern anti-kompetitive (produktionssenkende) Fusionen das Beschäftigungsniveau.

Bena et al (2017) untersuchen Firmenübernahmen in 30 Ländern im Zeitraum von 2001 bis 2010 und stellen fest, dass Übernahmen durch ausländische institutionelle Investoren *langfristig* zu einem höheren Beschäftigungsniveau, mehr Investitionen und höherer

Produktivität führen. **Eine Industriepolitik, die sich grundsätzlich gegen ausländische Unternehmen richtet, wäre somit produktivitätsmindernd und kontraproduktiv.**

### **Grenzüberschreitende Fusionen und Innovation:**

Eine Reihe von Studien befasst sich mit der Auswirkung ausländischer Übernahmen auf F&E Ausgaben und Innovation des *Zielunternehmens* und kommt zu gemischten Ergebnissen (vgl. Stiebale, 2016).

Szücs (2014) findet für eine Stichprobe von 133 grenzüberschreitender Übernahmen aus den Jahren 1990 bis 2009, dass das Wachstum der F&E Ausgaben des *Zielunternehmens* um 7-10% sinkt, während die Ausgaben der *Erwerberin* nur minimal zurückgehen. Dieser Rückgang könne darauf hindeuten, dass die Forschungsagenden des Zielunternehmens nicht fortgeführt und lediglich bestehende Patente verwertet werden (vgl. auch Wagner, 2011).

Stiebale (2016) untersucht die Auswirkungen von 941 grenzüberschreitenden Übernahmen europäischer Unternehmen auf die Anzahl der (mit der Anzahl der Zitierungen gewichteten) Patente des Zielunternehmens und der Erwerberin. Das fusionierte Unternehmen meldet im Schnitt im Lauf von drei Jahren nach der Fusion 20% mehr Patente pro Jahr an. Während die Innovationstätigkeit im Heimatland der Erwerberin zunimmt, reduziert sich die Anzahl der im Heimatland des Zielunternehmens angemeldeten Patente hingegen um 40%. Der Autor weist darauf hin, dass die Erwerberin idR vor dem Zusammenschluss eine höhere Innovationsrate aufweist als das Zielunternehmen. Dies könne darauf hinweisen, dass die Forschungseinrichtungen der Erwerberin eine höhere Effizienz aufweisen als die des Zielunternehmens und dass die Reallokation der Forschungsaktivität effizienzsteigernd ist. Bei der Beurteilung ausländischer Übernahmen in F&E intensiven Bereichen sei deshalb eine sorgfältige Abwägung zu treffen, um die globale Innovationstätigkeit nicht zu beeinträchtigen.

Die Auswirkung von Fusionen auf die Innovationsanreize wurde von der Europäischen Kommission zuletzt zB in den Zusammenschlüssen COMP/M.7278 *GE/Alstom*, COMP/M.7932 *Dow/Dupont* und auch in COMP/M.8677 *Siemens/Alstom* untersucht (vgl. zum Analyserahmen auch Federico, Langus und Valletti 2017, 2018). Die **Auswirkungen auf die F&E Tätigkeit** der Zusammenschlussparteien und ihrer Wettbewerber auf die Abnehmer und auf mögliche Lizenznehmer war dabei **vollumfassend zu berücksichtigen**. Insofern ergibt sich kein Gegensatz zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik.

## 2.5 Politökonomische Überlegungen

### National orientierte Tendenzen in der Fusionskontrolle:

Dinc und Erel (2013) untersuchen politische Reaktionen auf große Fusionsvorhaben in den EU-15 Staaten im Zeitraum von 1997 bis 2006. Ihr Datensatz umfasst die 25 größten Zusammenschlüsse - gemessen am Wert des Zielunternehmens - pro Mitgliedsstaat und Berichte zu den Reaktionen der Regierungen in der Handelspresse. Der Großteil der Zusammenschlussvorhaben überschritt die Umsatzschwellen der FKVO und waren daher bei der Europäischen Kommission anzumelden. Die Autoren zeigen, dass den Regierungen der Mitgliedsstaaten dennoch eine Reihe von Möglichkeiten offen stand, um **gegen Übernahmen zu intervenieren**, darunter die Anwendung der Ausnahmebestimmungen des Art 21 Abs 4 VO(EG) 139/2004 (Fusionskontrollverordnung), „moralische Überzeugung“ der ausländischen Erwerberinnen, dass eine Übernahme nicht wohlwollend aufgenommen würde, Ausübung von Vetorechten in ehemaligen Staatsbetrieben, Behinderung oder Verzögerung von Übernahmen durch nationale Regulierungsbehörden bzw die Finanzierung inländischer Erwerber. In vielen Fällen wurden inländische Unternehmen überredet, als Käufer oder als Erwerber einer Minderheitsbeteiligung mit Vetorechten aufzutreten. In manchen Fällen wurden diese inländischen Übernahmen auch durch öffentliche Pensionsfonds oder Banken in Staatseigentum finanziert. Darüber hinaus sei versucht worden, durch die Fusionierung nationaler Unternehmen vorbeugend nationale Champions zu schaffen, die für eine Übernahme zu groß sind.

Die Autoren zeigen, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten 9% der geplanten Übernahmen in der Stichprobe ablehnten und versuchten gegen die Übernahme zu intervenieren. Rund 24% der abgelehnten Zusammenschlüsse betrafen Übernahmen durch inländische Unternehmen, 76% betrafen Übernahmen durch ausländische Unternehmen, insb auch Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten. Umgekehrt unterstützten die Mitgliedsstaaten 10% der Übernahmehorhaben und intervenierten dabei in 83% der Fälle zugunsten inländischer Unternehmen und nur in 17% der Fälle zugunsten ausländischer Unternehmen (insb Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten).

Bei großen Zusammenschlüssen waren Interventionen wahrscheinlicher: Eine 10%ige Erhöhung des Unternehmenswertes erhöhte die Wahrscheinlichkeit öffentlicher Opposition um 0,19 Prozentpunkte, die Wahrscheinlichkeit einer öffentlichen Unterstützung hingegen um 0,34 Prozentpunkte.

Die Interventionen von Mitgliedsstaaten hatten einen signifikanten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, ob ein Zusammenschlussvorhaben letzten Endes durchgeführt wurde. Dieser Effekt war im Fall der Opposition noch größer als bei der Unterstützung eines Zusammenschlussvorhabens.

Interventionen gegen ausländische Übernahmen haben zudem eine **abschreckende Wirkung**. Die Wahrscheinlichkeit eines ausländischen Übernahmeversuchs war im ersten Jahr nach der Intervention um 50%, im zweiten um mehr als 75% und im dritten Jahr um mehr als 25% geringer.

### **Bias zugunsten großer Mitgliedsstaaten:**

Duso et al (2007) untersuchen die Auswirkungen von Fusionskontrollentscheidungen auf die Aktienkurse der Konkurrenten von Zusammenschlussparteien. Der Fokus der Analyse liegt auf unilateralen Effekten aus horizontalen Fusionen. Fusionen, die die Aktienkurse der Wettbewerber senken, werden als pro-kompetitiv eingestuft, da dies auf Effizienzgewinne durch den Zusammenschluss hindeutet. Steigende Aktienkurse von Wettbewerbern deuten hingegen auf weniger Wettbewerb, höhere Preise und damit höhere Gewinne für alle Marktteilnehmer hin und werden deshalb als anti-kompetitiv eingestuft. Die Autoren sprechen von *Fehlern erster Ordnung*, wenn pro-kompetitive Fusionen untersagt oder nur unter Auflagen freigegeben wurden und von *Fehlern zweiter Ordnung*, wenn anti-kompetitive Fusionen freigegeben wurden.

Die Autoren untersuchen 167 horizontale EU-Fusionen im Zeitraum 1990 bis 2002, also vor der Einführung der neuen Fusionskontrollverordnung im Jahr 2004. Davon wurden 87 Fälle als anti-kompetitiv und 80 Fälle als pro-kompetitiv eingestuft. Die Autoren stellen fest, dass im Beobachtungszeitraum rund 30% aller Fälle freigegeben wurden, obwohl sie anti-kompetitiv waren (*Fehler zweiter Ordnung*). Hingegen wurden nur 18% der Fälle unter Auflagen freigegeben, obwohl sie pro-kompetitiv waren (schwacher Fehler erster Ordnung) und nur drei Zusammenschlüsse (weniger als 2% der Fälle) wurden untersagt, obwohl sie pro-kompetitiv waren (*starker Fehler erster Ordnung*). Zwei dieser drei Untersagungsentscheidungen wurden später vom EuGH wieder aufgehoben. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass ein pro-kompetitiver Zusammenschluss untersagt wird, bereits vor der Einführung der neuen FKVO sehr gering war, während Duso et al (2013), wie bereits erwähnt, zum Ergebnis kamen, dass die neue FKVO und die Ökonomisierung der Fusionskontrolle die Fehlerwahrscheinlichkeit der europäischen Fusionskontrolle weiter gesenkt hat.

Die Autoren stellten jedoch auch fest, dass institutionelle und politische Faktoren die Entscheidungen der EK beeinflussten. Während Unternehmen nicht in der Lage waren, direkt zu intervenieren, hatten prozedurale Fragen, Länder- und Industrieeffekte Einfluss auf die Fehlerwahrscheinlichkeit. Insbesondere hatten Zusammenschlüsse, die Unternehmen aus großen Mitgliedsstaaten betrafen (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien) eine geringere Wahrscheinlichkeit von Fehlern erster Ordnung (Untersagung/bedingte Freigabe pro-kompetitiver Zusammenschlüsse) und eine (statistisch insignifikante) höhere Wahrscheinlichkeit von Fehlern zweiter Ordnung (Freigabe anti-kompetitiver Zusammenschlüsse) als Zusammenschlüsse, die nur Unternehmen der kleineren Mitgliedsstaaten betrafen. Die Entscheidungen der EK hatten in dieser Stichprobe also einen (schwachen) **Bias zugunsten großer Mitgliedsstaaten**.

#### **Gefahr des „Rent-Seeking“:**

Ades und Di Tella (1997) untersuchen die Auswirkungen der Förderung nationaler Champions auf das Investitionsniveau und die Entwicklung von Korruption. Das Datenset der Autoren umfasst Querschnittsdaten von 32 Industrie- und Schwellenländern, darunter Österreich, in den 1980er und 1990er Jahren. Korruption wird durch den „Corruption Index“ des World Competitiveness Report (WCR) und einen Korruptionsindex der deutschen Exportindustrie gemessen, der den Anteil der Aufträge mit Kickbackzahlungen zählt. Als Maß für die Förderung nationaler Champions verwenden die Autoren einen „Procurement Index“ des WCR, der misst, inwieweit öffentliche Ausschreibungen für ausländische Bieter zugänglich sind und einen „Fiscal Index“ des WCR, der misst, inwieweit alle Unternehmen in einem Land steuerlich gleichbehandelt werden und die Höhe der staatlichen Subventionen an (Industrie-) Unternehmen. Unabhängig davon, welches Maß verwendet wurde, führte die Förderung nationaler Champions zu einer signifikanten Steigerung des Korruptionsniveaus.

In weiterer Folge untersuchen die Autoren, wie sich eine interventionistische Industriepolitik auf das Investitionsniveau auswirkt. Die Autoren stellen fest, dass eine interventionistische Industriepolitik zu mehr Investitionen führt. Gleichzeitig kommt es jedoch zu einem Versickern von Fördergeldern und/oder einer Verdrängung privater Investitionen, sodass die Erhöhung des Investitionsniveaus geringer ist, als die öffentlichen Gelder, die dafür aufgewendet werden. **Eine interventionistische Industriepolitik bringt demnach weniger als sie kostet.**

Ades und Di Tella (1999) untersuchen den Zusammenhang von Korruption und Wettbewerb. Ihr Datenset umfasst Querschnittsdaten von 52 Industrie- und Schwellenländern, darunter Österreich, in den 1980er und 1990er Jahren. Daten zum

Korruptionsniveau stammen wiederum aus dem World Competitiveness Report. Die Autoren stellen fest, dass Länder mit weniger Markteintrittsbarrieren, einem höheren Importanteil und einem funktionierenden Kartellrecht ein signifikant niedrigeres Korruptionsniveau aufweisen als andere Länder.

#### **Zusammenfassend:**

Die empirische Literatur zeigt, dass sich die Bevorzugung so genannter nationaler „Champions“ in der Fusionskontrolle häufig gegen Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten richtet und zur Abschreckung ausländischer Investoren führt. Während die Förderung nationaler oder europäischer Champions für manche, politisch gut vernetzte, Unternehmen einen Vorteil bedeuten würde, hätte ein Klima des politischen Aktionismus in der Fusionskontrolle für kleinere Unternehmen, Unternehmen die in anderen Mitgliedsstaaten tätig sind und für die exportorientierte Industrie hauptsächlich Nachteile.

Die europäische Fusionskontrolle ist nach der Einführung der neuen FKVO besser vorhersehbar und weniger fehleranfällig geworden. Eine Politisierung der europäischen Fusionskontrolle könnte hingegen zu einem Bias zugunsten der größeren Mitgliedsstaaten führen. Die Förderung nationaler Champions und die Behinderung des Wettbewerbs kann darüber hinaus Korruption fördern und verdrängt private Investitionen.

## **3 Rechtliche Überlegungen zur europäischen Fusionskontrolle**

### **3.1 Rechtliche Grundlagen**

Das europäische Wettbewerbsrecht untersagt Kartellabsprachen (Art 101 AEUV), die Verdrängung von Wettbewerbern oder die Ausbeutung von Abnehmern durch den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art 102 AEUV), die Bevorzugung einzelner Firmen durch wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen (Art 105 AEUV) und wettbewerbswidrige Zusammenschlüsse (VO(EG) 139/2004, Fusionskontrollverordnung).

Die **europäische Fusionskontrolle** wurde im Jahr **1989 eingeführt** und hat sich zu einem wichtigen Instrument der europäischen Wettbewerbspolitik entwickelt. Während sich die Verfolgung von Kartellen und Marktmachtmissbrauch mit dem Verhalten von Unternehmen in der Vergangenheit befasst, ist die Fusionskontrolle zukunftsorientiert und soll bereits die Entstehung von Marktmacht verhindern. Diese Zukunftsorientierung ist wichtig, da missbräuchliches Verhalten marktmächtiger Unternehmen gegenüber Verbrauchern und anderen Marktteilnehmern schwierig zu beurteilen und nachzuweisen ist und eine Abstellung oft sehr lange dauert.

Die Einführung einer europäischen Fusionskontrolle wurde bereits bei der Gründung der EEG diskutiert, scheiterte schlussendlich aber an den Differenzen der Gründungsstaaten. Vor der Einführung der europäischen Fusionskontrolle im Jahr 1989 konnten Zusammenschlüsse nach Rsp des EuGH rückwirkend mit den Instrumenten des Marktmissbrauchsverbots (EuGH 6/72 *Continental Can*) und des Kartellverbots (EuGH 142 und 156/84 *Philip Morris*) geprüft werden. Die Möglichkeit einer rückwirkenden Untersagung bedeutete eine große Rechtsunsicherheit, sodass letzten Endes die Unternehmen auf die rasche Einführung einer europäischen Fusionskontrolle drängten (McGowan und Cini, 1999).

### **Zuständigkeit**

Die europäische Fusionskontrolle prüft Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung. Kleinere Fusionen und Fusionen, die nur Auswirkungen auf einzelne Mitgliedsstaaten haben, unterliegen dagegen der nationalen Fusionskontrolle. Internationale Fusionen unterliegen häufig auch der Fusionskontrolle anderer Jurisdiktionen wie insbesondere der USA, Kanada und Australien, aber auch Brasilien, Indien und China.

### **Prüfungsmaßstab**

Die Fusionskontrollverordnung (FKVO, VO(EG) 139/2004) untersagt Zusammenschlüsse, die zu einer „**erheblichen Behinderung**“ des **wirksamen Wettbewerbs** im gemeinsamen Markt oder eines wesentlichen Teils desselben führen. Zusammenschlüsse, die keine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs darstellen, sind freizugeben (Art 2 FKVO). Wettbewerbliche Bedenken der Europäischen Kommission können gegebenenfalls durch Verpflichtungszusagen („Auflagen“) ausgeräumt werden (Art 6(2), 8(2) FKVO).

### **Der Großteil der Zusammenschlüsse wird freigegeben**



Im Zeitraum von 2007 bis 2017 hat die Europäische Kommission 3.457 Zusammenschlüsse geprüft. 93% der geprüften Zusammenschlüsse wurden ohne Auflagen freigegeben, in 7% kam es zu einer Freigabe unter Auflagen, einer Zurückziehung der Zusammenschlussanmeldung oder einer Untersagung. **Nur 8 Zusammenschlüsse** wurden **untersagt**, das entspricht rund 0,2% aller geprüften Zusammenschlüsse (GD Wettbewerb, 2018).

### **Globale Wettbewerbsverhältnisse und Effizienzen werden berücksichtigt**

Ausgangspunkt der wettbewerblichen Beurteilung eines Zusammenschlusses ist die Feststellung der **sachlich und räumlich relevanten Märkte**. Die relevanten Märkte werden nicht normativ festgelegt, sondern empirisch bestimmt. Ausgangspunkt ist die Austauschbarkeit von Produkten und Dienstleistungen aus Kundensicht. Ein weltweiter Markt ist abzugrenzen, wenn Kunden zu gegebenen Preisen - unter Berücksichtigung technischer und regulatorischer Markteintrittsbarrieren - auch auf Produkte von Anbietern aus anderen Erdteilen ausweichen können.

Auch **potentieller Wettbewerb** durch Unternehmen, die in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit in die relevanten Märkte eintreten, ist gem Art 2(1)a FKVO zu berücksichtigen. In **F&E** intensiven Sektoren wie der Pharmaindustrie oder der Agrochemischen Industrie wird zudem ein **langer Zeithorizont** von 10 und mehr Jahren angewandt (vgl etwa M.7932 – Dow/DuPont).

Ebenfalls zu berücksichtigen sind mögliche **Effizienzgewinne** (Art 2(1)b FKVO), wenn zu erwarten ist, dass diese Effizienzgewinne – etwa in Form von Preissenkungen – auch an die Verbraucher weitergegeben werden. Der Bildung europäischer Champions steht somit nichts entgegen, wenn die pro-kompetitiven Effekte mögliche anti-kompetitive Effekte überwiegen.

### **Vorhersehbarkeit, Transparenz und Rechtsschutz**

Die FKVO sieht bei der Prüfung von Zusammenschlüssen einen **hohen Beweisstandard** vor. Basierend auf der Rsp des EuGH hat die Europäische Kommission eine Reihe von **Leitlinien** entwickelt, die ein konsistentes und für die Unternehmen **vorhersehbares Vorgehen** bei der Prüfung von Zusammenschlüssen ermöglichen soll.

Die **Transparenz** der europäischen Fusionskontrolle wird auch durch die Veröffentlichung der Entscheidungen der Europäischen Kommission unterstützt.

Die europäische Fusionskontrolle bietet den Zusammenschlussparteien, aber auch betroffenen Dritten und den Mitgliedsstaaten, zudem **umfangreiche Rechtsschutzmöglichkeiten**, etwa in Form der Nichtigkeitsklage gem Art 263 AEUV sowie der Untätigkeitsklage gem Art 264 AEUV. Bei Fehlentscheidungen besteht zudem die Möglichkeit einer Amtshaftungsklage gem Art 268 AEUV (vgl etwa EuGH C-440/07 Schneider Electric).

### **Berücksichtigung wettbewerbsferner Interessen**

Die europäische Fusionskontrolle befasst sich ausschließlich mit den wettbewerblichen Auswirkungen eines Zusammenschlusses. Gem Art 21 Abs 4 FKVO können Mitgliedsstaaten jedoch nationale Bestimmungen erlassen, um Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung parallel zum üblichen Fusionskontrollverfahren der Europäischen Kommission nach den Gesichtspunkten der **öffentlichen Sicherheit**, der **Medienvielfalt** und der **Aufsichtsregeln** zu prüfen. Vorbehaltlich der Zustimmung der EK ist auch die Einführung von Bestimmungen zur Berücksichtigung anderer berechtigter Interessen zulässig. Auch die geplante Richtlinie zur Prüfung ausländischer Direktinvestitionen wäre auf Zusammenschlüsse anwendbar.

Wie Motta und Peitz (2019) aufzeigen, könnten diese Maßnahmen aber höchstens zu weiteren Auflagen oder zur **Untersagung eines wettbewerblich unbedenklichen Zusammenschlusses**, nicht aber zur Freigabe wettbewerblich bedenklicher Zusammenschlüsse führen.

In Österreich gibt es beispielsweise Bestimmungen zur Medienvielfalt, so dass es diesbezüglich zu einer parallelen Notifizierung kommen kann.

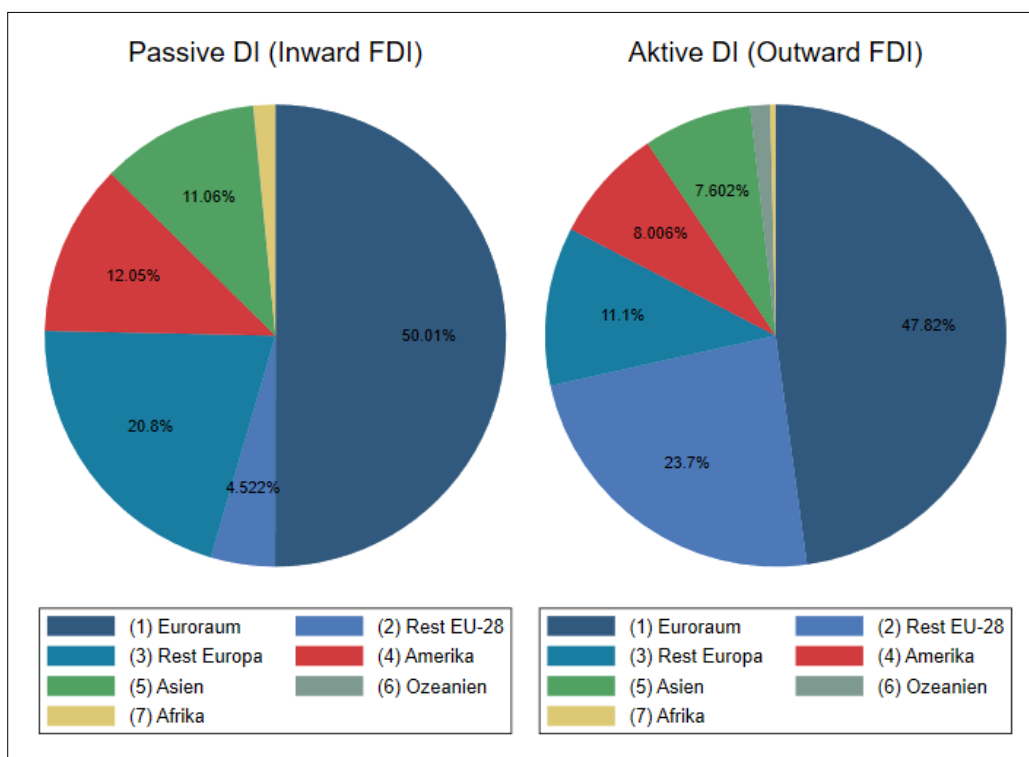
## **3.2 Bedeutung einer transparenten und diskriminierungsfreien Fusionskontrolle**

Eine protektionistische Fusionskontrolle kann zu reziproken Maßnahmen führen und schadet europäischen und österreichischen Unternehmen im Ausland. Eine faire Behandlung österreichischer Unternehmen im Ausland ist von großer Wichtigkeit, da österreichische Eigentümer zahlreiche Unternehmensbeteiligungen im Ausland halten.

**Ausländische Direktinvestitionen** (Foreign direct investments) sind grenzüberschreitende Unternehmensbeteiligungen mit einem Anteil von mindestens 10% am stimmberechtigten Kapital. Darunter fallen insbesondere Fusionen und

Übernahmen. Die österreichischen Direktinvestitionen im Ausland (aktive Direktinvestitionen) beliefen sich im Jahr 2018 auf rund 203 Mrd EUR oder 53% des österreichischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die ausländischen Direktinvestitionen in Österreich (passive Direktinvestitionen) beliefen sich auf rund 176 Mrd EUR (46% des BIP). Wie Abbildung 3 zeigt, gingen 83% der aktiven Direktinvestitionen nach Europa, 72% in die EU 28, 48% in den Euroraum und 24% in den Rest der EU. 28% der österreichischen Direktinvestitionen gingen ins EU Ausland, davon rund 11% in den Rest Europas, jeweils rund 8% nach Amerika und Asien und der Rest nach Ozeanien und Afrika.<sup>24</sup>

Abbildung 3 Österreichische Direktinvestitionen (2018).



Die **Bedeutung des Wettbewerbsrechts** hat international immer weiter zugenommen. Im Jahr 1990 gab es in weniger als 50 Ländern ein Wettbewerbsrecht, im Jahr 2000 bereits in mehr als 100 Ländern. Derzeit haben mehr als 140 Jurisdiktionen ein Wettbewerbsrecht (vgl. Bradford et al 2018 und FTC<sup>25</sup>).

<sup>24</sup> OeNB Statistik, Aktive und passive Direktinvestitionen für das Jahr 2018, <https://www.oenb.at/isaweb/report.do;jsessionid=5FD46F816C7190AF3C331C1C07B0DA25?report=9.3.0>, abgerufen am 22.10.2019.

<sup>25</sup> Vgl. <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-authorities-worldwide>.

Zahlreiche Nicht-EU Länder haben ihr Wettbewerbsrecht am EU-Recht orientiert. Vom europäischen Wettbewerbsrecht geht somit eine **Vorbildfunktion** aus. Wenn die europäische Fusionskontrolle dazu übergeht, in der Fusionskontrolle zu diskriminieren und europäische Champions zu bevorzugen, kann sich das auch auf die Praxis von Nicht-EU Ländern mit einem jungen Wettbewerbsrecht auswirken. Europäische und österreichische Exportunternehmen, die in diesen Ländern tätig sind, wären dadurch benachteiligt. Teilweise sind österreichische Unternehmen wesentlich stärker auf ausländische Wettbewerbsbehörden angewiesen als umgekehrt. Beispielsweise sind die österreichischen Direktinvestitionen in **China** (3,4 Mrd EUR) mehr als sechs Mal so hoch wie die chinesischen Direktinvestitionen in Österreich (560 Mio EUR).<sup>26</sup>

Auch Länder mit einem starken Wettbewerbsrecht wie die USA, einem wichtigen Handelspartner und dem größten Empfänger österreichischer Direktinvestitionen außerhalb der EU, könnten auf eine Benachteiligung ihrer Unternehmen in der europäischen Fusionskontrolle mit **Gegenmaßnahmen nicht nur in der Fusionskontrolle, sondern zB auch im Bereich des Handelsrechts** reagieren. Auch das wäre zum Schaden der europäischen Unternehmen.

Gleichzeitig würde eine Politisierung der europäischen Fusionskontrolle auch **Protektionismus in der nationalen Fusionskontrolle** salonfähig machen. Für österreichische Unternehmen, die sehr erfolgreich in den **neuen Mitgliedsstaaten** tätig sind, wäre ein zunehmender Protektionismus in der nationalen Fusionskontrolle daher ein großer Nachteil.<sup>27</sup> 25% der österreichischen Direktinvestitionen gehen an Tschechien, Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Kroatien. Diese Länder halten umgekehrt jedoch kaum Unternehmensbeteiligungen in Österreich (0,2%).<sup>28</sup>

Die europäische Fusionskontrolle genießt international einen ausgezeichneten Ruf und die Europäische Kommission ist sehr darauf bedacht, alle Unternehmen gleich zu behandeln. Gerade kurz nach der Einführung der Fusionskontrolle gab es aber immer wieder Versuche von Mitgliedsstaaten, mit rechtlichen Mitteln, aber auch mit Interventionen für Unternehmen Einfluss auf Fusionskontrollentscheidungen zu nehmen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass häufiger zugunsten großer Unternehmen als zugunsten kleiner Unternehmen interveniert wurde. Große Mitgliedsstaaten waren

---

<sup>26</sup> OeNB Statistik, Aktive und passive Direktinvestitionen für das Jahr 2018.

<sup>27</sup> Schon bisher gab und gibt es in vielen Wirtschaftsbereichen versteckte Diskriminierung gegen Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten, vgl etwa EuGH vom 5.2.2014 C-385/12 Hervis betreffend einer ungarischen Sondersteuer, die insb die Tochterfirmen ausländischer Unternehmen, darunter die österreichische Hervis Gruppe, traf. Auch zahlreiche Versuche der Mitgliedsstaaten, Übernahmen durch Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten zu verhindern, sind wohldokumentiert (vgl Dinc und Erel, 2013).

<sup>28</sup> OeNB Statistik, Aktive und passive Direktinvestitionen für das Jahr 2018.

zudem mit ihren Interventionen erfolgreicher als kleine Mitgliedsstaaten (Duso et al (2007; Dinc und Erel, 2013).

Eine diskriminierungsfreie und transparente Fusionskontrolle ist von großer Bedeutung für die Rechtssicherheit und den Rechtsschutz. Empirische Studien belegen, dass die europäische Fusionskontrolle mit der Reform rund um die Einführung einer neuen Fusionskontrollverordnung im Jahr 2004 für die Unternehmen transparenter, objektiver und besser vorhersehbar geworden ist (Duso et al 2013). Die **Fusionskontrollentscheidungen** der Europäischen Kommission **werden veröffentlicht** und unterliegen der vollen Ermessensnachprüfung durch den EuGH.

Eine Politisierung der europäischen Fusionskontrolle, insbesondere durch die im deutsch-französischen Manifest diskutierte Einbindung des Rates, würde die Vorhersehbarkeit der Fusionskontrolle verringern und die Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Unternehmen einschränken. Der Interessensverband Business at OECD (BIAC), dem auch der Bundesverband der deutschen Industrie, das Mouvement des Enterprises de France und die österreichische Industriellenvereinigung angehören, hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass Rechtssicherheit und eine diskriminierungsfreie Prüfung von Zusammenschlüssen für die betroffenen Unternehmen von größter Wichtigkeit sind. Ebenfalls wurde betont, dass Zusammenschlüsse ausschließlich auf Basis wettbewerblicher Kriterien beurteilt werden sollten (BIAC 2009, 2016). Auch Mariniello et al (2015) sprechen sich gegen eine Politisierung und für eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Fusionskontrolle aus.

## 4 Handlungsalternativen

### Ein Level-Playing Field nach europäischen Standards

Der Wunsch nach einem regulatorischen Level-Playing Field ist ein wichtiger Auftrag der europäischen Wirtschaft an die europäische und nationale Politik. Ein Unterbietungswettbewerb („Race to the bottom“) stellt dabei keine Lösung dar und wäre letzten Endes zum Schaden der europäischen Verbraucher und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die empirische Forschung zeigt, dass Mitgliedsstaaten häufiger zugunsten großer als kleiner Unternehmen intervenieren und dass große Mitgliedsstaaten bei ihren Interventionen erfolgreicher waren (Dinc und Erel, 2013; Duso et al 2007). Eine

Politisierung der europäischen Fusionskontrolle würde also zu einem Versagen der Fusionskontrolle in genau jenen Fällen führen, in denen von den größten wettbewerblichen Bedenken auszugehen ist, während kleine Unternehmen und Unternehmen aus kleinen Mitgliedsstaaten kaum profitieren würden. Eine Politisierung der europäischen Fusionskontrolle wäre damit auch zum Schaden der meisten europäischen Unternehmen.

Das langfristige Ziel sollte es daher sein, die bewährten europäischen Wettbewerbsregeln oder vergleichbare Standards auch bei den Handelspartnern der EU zu etablieren.

### **Maßnahmen im Rahmen der Handelspolitik**

Handelspolitische Maßnahmen wie **Antidumping Zölle** können kurzfristig helfen unfairen Wettbewerb durch staatlich subventionierte Unternehmen zu verhindern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Strafzölle auch zu Gegenmaßnahmen führen können, die sich zu einem Handelskrieg aufschaukeln. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass Antidumping-Maßnahmen manchmal von Unternehmen gefordert werden, um wettbewerbswidrige Verhaltensweisen abzusichern. Beispielsweise stellte die Europäische Kommission bei der Untersuchung des *Natriumkarbonat* Kartells fest, dass die Kartellanten regelmäßig Antidumpingmaßnahmen erwirkten, um auf dem europäischen Markt vor Importen aus den USA und Osteuropa geschützt zu sein und so ihre überhöhten Kartellpreise abzusichern (DGIV/33.133 *Solvay/ICI vom 19.12.1990*). Da Natriumkarbonat ein wichtiger Rohstoff der Glasherstellung ist, führten die verhängten Strafzölle letzten Endes zu einer Schädigung der europäischen Glasindustrie.

Die **Überwachung ausländischer Direktinvestitionen** nach Maßgabe der geplanten **FDI Richtlinie** könnte eingesetzt werden, um die Übernahme innovativer europäischer Unternehmen durch ausländische Investoren im Rahmen zu halten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass europäische Unternehmen von der Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten profitieren und dass die Untersagung von Direktinvestitionen auch zukünftige Investoren abschrecken könnte. Auch bei diesem Instrument ist daher eine sorgfältige Interessensabwägung geboten.

Weitere diskutierte und teilweise noch zu bewertende Maßnahmen im Bereich der Handels- und Innovationspolitik umfassen z.B. eine Überarbeitung der Vergaberichtlinien im Sinne des von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen **International Procurement Instrument**, eine **strukturelle Anpassung der WTO**, etwa in

Zusammenhang mit dem Vorzugsstatus von Schwellenländern, **Anti-Dumping-Maßnahmen für Dienstleistungen** und die Förderung von **Grundlagenforschung**.<sup>29</sup>

### **Schaffung eines internationalen Regelwerks**

Das europäische Wettbewerbsrecht stellt sicher, dass europäische Unternehmen im Binnenmarkt diskriminierungsfrei agieren können. Internationale Abkommen und eine Erweiterung der WTO Regeln auf den Bereich des Wettbewerbsrechts könnten helfen, auch ein Level-Playing Field zwischen der EU und anderen Handelspartnern wie China herzustellen. Die europäischen Wettbewerbs- und Beihilferegeln wären damit ein Vorbild für die internationale Zusammenarbeit.

### **Vertiefte Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Gremien**

Europäische Wettbewerbsbehörden sind in internationalen Organisationen vertreten, um die Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Fällen zu verbessern und die Kohärenz im Wettbewerbsvollzug voranzutreiben. Dies geschieht durch die Verabschiedung von Empfehlungen, Best Practice Leitfäden und dem allgemeinen Erfahrungsaustausch.

Innerhalb der EU sind die Europäische Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden im **European Competition Network (ECN)** eng vernetzt. Bedeutende internationale Organisationen sind die Wettbewerbskomitees in der **OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)** und der **UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)**. An großer Bedeutung in diesem Zusammenhang gewann auch das **International Competition Network (ICN)**, das im Jahr 2001 von 14 Wettbewerbsbehörden gegründet wurde und mittlerweile 139 Mitglieder zählt, darunter 50 aus Europa.

Die BWB ist seit ihrer Gründung aktives Mitglied internationaler Gremien und unterhält zahlreiche Kooperationsvereinbarungen mit Wettbewerbsbehörden aus Nicht-EU Ländern. Die BWB ist zudem Gründungsmitglied des Framework on **Competition Agency Procedures (CAP)** im Rahmen der ICN, in dem sich seit Mai 2019 Wettbewerbsbehörden

---

<sup>29</sup> Vgl etwa European Political Strategy Centre (2019), Jenny et al (2019); Fuest et al (2019).

aus aller Welt zur Einhaltung transparenter und nicht-diskriminierender Verfahrensregeln verpflichten.<sup>30</sup>

Gerade Exportnationen wie Österreich profitieren von einem internationalen Konsens für einen unabhängigen und diskriminierungsfreien Wettbewerbsrechtsvollzug.

## 5 Conclusio

Die Untersagung des Zusammenschlusses von Siemens und Alstom hat eine Debatte zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit ausgelöst.

Wettbewerbsfähigkeit wird häufig mit Produktivität bzw mit der Summe der Institutionen, Politikmaßnahmen und Faktoren, die das Produktivitätsniveau bestimmen gleichgesetzt. Empirische Studien belegen, dass Wettbewerb und ein funktionierender Wettbewerbsrechtsvollzug sich positiv auf die Produktivitätsentwicklung auswirken und zudem zu einer gerechten Einkommensverteilung und einem hohen Beschäftigungsniveau führen.

Eine Politisierung der europäischen Fusionskontrolle, insbesondere durch die im deutsch-französischen Manifest diskutierte Einbindung des Rates, würde die Rechtssicherheit und die Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Unternehmen einschränken. Der Interessensverband *Business at OECD* (BIAC), dem auch die österreichische Industriellenvereinigung angehört, hat mehrfach darauf hingewiesen, dass Rechtssicherheit in der Fusionskontrolle für die betroffenen Unternehmen von größter Wichtigkeit ist.

Die Europäische Fusionskontrolle gibt der Europäischen Kommission schon jetzt alle Mittel an die Hand, in einem transparenten Verfahren unter Berücksichtigung auch außereuropäischer Gegebenheiten (wie zB internationaler Entwicklungen innerhalb betroffener Märkte) für fairen Wettbewerb zu sorgen und marktbeherrschende Positionen zu verhindern.

Die Schaffung vermeintlicher nationaler oder europäischer Champions birgt die Gefahr regulatorischer Willkür und würde dadurch letztlich den europäischen und

---

<sup>30</sup>

Vgl [https://www.bwb.gv.at/news/detail/news/bwb\\_tritt\\_internationalem\\_wettbewerbsrechts\\_netzwerk\\_fuer\\_verfahren\\_standards\\_bei/](https://www.bwb.gv.at/news/detail/news/bwb_tritt_internationalem_wettbewerbsrechts_netzwerk_fuer_verfahren_standards_bei/).



österreichischen Unternehmen mehr schaden als nützen. Der Wunsch nach einem internationalen regulatorischen Level-Playing Field ist jedoch ein wichtiger Auftrag der europäischen Wirtschaft an die europäische und nationale Politik. Das langfristige Ziel muss daher sein, die bewährten europäischen Wettbewerbsregeln oder vergleichbare Standards auch bei den Handelspartnern der EU zu etablieren.

Probleme des Marktzuganges oder der Subventionierung jeweils heimischer Unternehmen in manchen ausländischen Jurisdiktionen sind nicht dadurch zu lösen, dass man den Wettbewerb aufweicht. Initiativen und Instrumente in anderen Rechtsbereichen sind dafür weitaus besser geeignet und werden auch bereits in Angriff genommen.

# Literatur

- Ades, A., & Di Tella, R. (1997). National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *The Economic Journal*, 107(443), 1023-1042.
- Ades, A., & Di Tella, R. (1999). Rents, competition, and corruption. *American economic review*, 89(4), 982-993.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701-728.
- Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., & Legros, P. (2015). Industrial policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), 1-32.
- Aiginger, K., Bärenthaler-Sieber, S., & Vogel, J. (2013). Competitiveness under new perspectives (No. 44). *WWWforEurope Working Paper*.
- Bartelsman, E., Haltiwanger, J., & Scarpetta, S. (2013). Cross-country differences in productivity: The role of allocation and selection. *American Economic Review*, 103(1), 305-34.
- Baumol, W. J. (1977). On the proper cost tests for natural monopoly in a multiproduct industry. *The American Economic Review*, 809-822.
- Belleflamme, P., & Peitz, M. (2015). *Industrial organization: markets and strategies*. Cambridge University Press.
- Bena, J., Ferreira, M. A., Matos, P., & Pires, P. (2017). Are foreign investors locusts? The long-term effects of foreign institutional ownership. *Journal of Financial Economics*, 126(1), 122-146.
- BIAC (2009). Note by BIAC, in OECD (2009): Competition Policy, Industrial Policy and National Champions, Policy Roundtable, DAF/COMP/GF(2009)9.
- BIAC (2016). Note by BIAC, in OECD (2016): Public interest considerations in merger control, DAF/COMP/WP3/WD(2016)33.

BMW und MINEFI, A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, 19.2.2019.

Bradford, A., Chilton, A. S., Megaw, C., & Sokol, N. (2018). Competition Law Gone Global: Introducing the Comparative Competition Law and Enforcement Datasets. *Journal of Empirical Legal Studies* (forthcoming).

Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G., & Vitale, C. (2011). Measuring the deterrence properties of competition policy: The competition policy indexes. *Journal of Competition Law and Economics*, 7(1), 165-204.

Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G., & Vitale, C. (2013). Competition policy and productivity growth: An empirical assessment. *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 1324-1336.

Cabral, L. M. (2005). An equilibrium approach to international merger policy. *International Journal of Industrial Organization*, 23(9-10), 739-751.

Clougherty, J. A., & Duso, T. (2009). The impact of horizontal mergers on rivals: gains to being left outside a merger. *Journal of Management Studies*, 46(8), 1365-1395.

Clougherty, J. A., & Duso, T. (2009). The impact of horizontal mergers on rivals: gains to being left outside a merger. *Journal of Management Studies*, 46(8), 1365-1395.

Coad, A., & Hözl, W. (2012). 24 Firm growth: empirical analysis. *Handbook on the Economics and Theory of the Firm*, 324-338.

Coad, A., Daunfeldt, S. O., Hözl, W., Johansson, D., & Nightingale, P. (2014). High-growth firms: introduction to the special section. *Industrial and Corporate Change*, 23(1), 91-112.

Cohen, S. S., Di Minin, A., Motoyama, Y., & Palmberg, C. (2009). The persistence of home bias for important R&D in wireless telecom and automobiles. *Review of Policy Research*, 26(1-2), 55-76.

Criscuolo, C., & Martin, R. (2009). Multinationals and US productivity leadership: evidence from Great Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 91(2), 263-281.

- Dinc S., I., & Erel, I. (2013). Economic nationalism in mergers and acquisitions. *The Journal of Finance*, 68(6), 2471-2514.
- Djankov, S., & Hoekman, B. (2000). Market discipline and corporate efficiency: evidence from Bulgaria. *Canadian Journal of Economics*, 190-212.
- Duso, T. (2014). Eine bessere Wettbewerbspolitik steigert das Produktivitätswachstum merklich. *DIW-Wochenbericht*, 81(29), 687-697.
- Duso, T., Gugler, K., & Szücs, F. (2013). An empirical assessment of the 2004 EU merger policy reform. *The Economic Journal*, 123(572), F596-F619.
- Duso, T., Neven, D. J., & Röller, L. H. (2007). The political economy of European merger control: evidence using stock market data. *The Journal of Law and Economics*, 50(3), 455-489.
- Europäische Kommission [Horizontal-LL]. Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Abl C 2004, 31/03.
- European Political Strategy Centre (2019), EU Industrial Policy after Siemens-Alstom, [https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/eu-industrial-policy-after-siemens-alstom\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/eu-industrial-policy-after-siemens-alstom_en).
- Evans, D. S., & Heckman, J. J. (1984). A Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell System. *The American Economic Review*, 74(4), 615-623.
- Evans, D. S., & Heckman, J. J. (1986). A Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell System. *The American economic review*, 76(4), 856-858.
- Faccio, M. (2010). Differences between politically connected and nonconnected firms: A cross-country analysis. *Financial management*, 39(3), 905-928.
- Falk, M.; Hölzl, W. und Oberhofer, H. (2015). Die Bedeutung von unternehmensbezogenen Individualdaten für die empirische Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung. *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(11), S. 845-857.

- Federico, G., Langus, G., & Valletti, T. (2017). A simple model of mergers and innovation. *Economics Letters*, 157, 136-140.
- Federico, G., Langus, G., & Valletti, T. (2018). Reprint of: Horizontal mergers and product innovation. *International Journal of Industrial Organization*, 61, 590-612.
- Foster, L., Haltiwanger, J., & Syverson, C. (2008). Reallocation, firm turnover, and efficiency: Selection on productivity or profitability?. *American Economic Review*, 98(1), 394-425.
- Fuest, C., Wambach, A., Motta, M., Peitz, M., Röhl, K. H., Rusche, C., ... & Mundt, A. (2019). Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?. *ifo Schnelldienst*, 72(08), 03-26.
- GD Wettbewerb (2018). Annual Activity Report 2017. European Commission, Ares(2018)1717409 - 28/03/2018.
- Gerard, D. (2008). Protectionist threats against cross-border mergers: Unexplored avenues to strengthen the effectiveness of Article 21 ECMR. *Common Market Law Review*, 45(4), 987-1025.
- Griffith, R., Redding, S., & Simpson, H. (2004). Foreign ownership and productivity: new evidence from the service sector and the R&D lab. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(3), 440-456.
- Gugler, K., Mueller, D. C., Yurtoglu, B. B., & Zulehner, C. (2003). The effects of mergers: an international comparison. *International journal of industrial organization*, 21(5), 625-653.
- Gugler, K., & Yurtoglu, B. B. (2004). The effects of mergers on company employment in the USA and Europe. *International Journal of Industrial Organization*, 22(4), 481-502.
- Hsieh, C. T., & Klenow, P. J. (2009). Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly journal of economics*, 124(4), 1403-1448.
- Javorcik, S. B. (2004). Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages. *American economic review*, 94(3), 605-627.

Jenny, F.; Neven D.; Buhart J.; Henry D.; Funke T., Heim M., Midões C., Levy N., Little D.R., Mostyn H., Lianos I., Motta M., Peitz M., Osti C., Papp A., Wik C., Hugmark K., Vahvaselkä J., Winckler A.(2019) Which competition and industrial policies for the new EU Commission after Siemens/Alstom ? 24. April 2019, Revue Concurrences N° 2-2019, Art. N° 89966.

Krugman, P. (1994). Competitiveness: a dangerous obsession. *Foreign Aff.*, 73, 28.

Krugman, P. R. (1994). *The age of diminished expectations: US economic policy in the 1990s*. MIT press.

Krugman, P. R. (1997). *The age of diminished expectations: US economic policy in the 1990s*. MIT press. Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. (2018). *International Trade: Theory and Policy, Global Edition*. 11<sup>th</sup> edition, Pearson Higher Education.

Mariniello, M. (2013). *The dragon awakes: Is Chinese competition policy a cause for concern?* (No. 2013/14). Bruegel Policy contribution.

Mariniello, M., Neven, D., & Padilla, A. J. (2015). *Antitrust, regulatory capture and economic integration* (No. 2015/11). Bruegel Policy Contribution.

Marx, L. M., & Zhou, J. (2014). *The dynamics of mergers among (ex) co-conspirators in the shadow of cartel enforcement*. Available at SSRN 2410948.

McGowan, L., & Cini, M. (1999). *Discretion and politicization in EU competition policy: The case of merger control*. *Governance*, 12(2), 175-200.

Melitz, M. J., & Polanec, S. (2015). *Dynamic Olley-Pakes productivity decomposition with entry and exit*. *The Rand journal of economics*, 46(2), 362-375.

Monopolkommission (2015). *Politischer Einfluss auf Wettbewerbsentscheidungen*. Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Monopolkommission am 11.September 2014 in der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Nomos, Baden-Baden.

Motta, M. (2004). *Competition policy: theory and practice*. Cambridge University Press.

- Motta, M. und Peitz, M. (2019), Challenges for EU merger control, in Jenny et al (2019) Which competition and industrial policies for the new EU Commission after Siemens/Alstom?, Revue Concurrences N° 2-2019, Art. N° 89966.
- Motta, M., & Onida, F. (1997). Trade policy and competition policy. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 67-97.
- Motta, M., & Ruta, M. (2012). A political economy model of merger policy in international markets. *Economica*, 79(313), 115-136.
- Mundt, A. (2019). Je größer, desto besser? Europäische Champions werden nicht durch wettbewerbsbeschränkende Fusionen geschaffen. *ifo Schnelldienst* 8/2019, 72. Jahrgang, 25. April 2019, 24-26.
- Nightingale, P., & Coad, A. (2013). Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, 23(1), 113-143.
- OECD (2009). Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions, DAF/COMP/GF(2009)9.
- OECD (2014). Factsheet on how Competition Policy affects Macro-economic Outcomes.
- OECD (2015a). The future of productivity.
- OECD (2015b). Does competition create or kill jobs? Background note by the Secretariat, DAF/COMP/GF(2015)9.
- OECD (2016). Roundtable on Public Interest Considerations in Merger Control, DAF/COMP/WP3(2016)3.
- OECD (2019). OECD Economic Surveys: China 2019, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-china-2019\\_eco\\_surveys-chn-2019-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-china-2019_eco_surveys-chn-2019-en).
- Peneder, M. (2016). Competitiveness and industrial policy: from rationalities of failure towards the ability to evolve. *Cambridge Journal of Economics*, 41(3), 829-858.

- Petsche, A.; Urlsberger F. C. & Vartian, C. (2016). KartG Kartellgesetz, WettbG NVG und strafgesetzliche Bestimmungen, 2. Auflage, Manz, Wien.
- Röller, L. H., & Strohm, A. (2005). Ökonomische Analyse des Begriffs „significant impediment to effective competition “. In: Münchner Kommentar zum Wettbewerbsrecht 2007, München.
- Röller, L. H., Stennek, J., & Verboven, F. (2000). Efficiency gains from mergers. Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Marktprozess und Unternehmensentwicklung.
- Rosenthal, S. S., & Strange, W. C. (2003). Geography, industrial organization, and agglomeration. *review of Economics and Statistics*, 85(2), 377-393.
- Sakakibara, Mariko and Michael E. Porter. "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese History," *The Review of Economics and Statistics* vol. 83(2), 2001.
- Sala-i-Martin, X. (2010). The economics behind the world economic forum's global competitiveness index. In: De Grauwe, P. (Ed), *Dimensions of competitiveness*, Cesifo Seminar Series, MIT Press, 1-18.
- Sawyer, L. P. (2019). *US Antitrust Law and Policy in Historical Perspective*, Harvard Business School, Working Paper 19-110.
- Siggel, E. (2010). Concepts and measurements of competitiveness: toward an integrated approach. In De Grauwe (Hg). *Dimensions of Competitiveness*, 95. Syverson, C. (2011). What determines productivity?. *Journal of Economic literature*, 49(2), 326-65.
- Spector, D. (2009). Background Note, in OECD (2009): *Competition Policy, Industrial Policy and National Champions*, Policy Roundtable, DAF/COMP/GF(2009)9.
- Stiebale, J. (2016). Cross-border M&As and innovative activity of acquiring and target firms. *Journal of International Economics*, 99, 1-15.
- Szücs, F. (2014). M&A and R&D: Asymmetric effects on acquirers and targets?. *Research Policy*, 43(7), 1264-1273.



Voigt, S. (2009). The effects of competition policy on development–cross-country evidence using four new indicators. *Journal of Development Studies*, 45(8), 1225-1248.

Wagner, M. (2011). To explore or to exploit? An empirical investigation of acquisitions by large incumbents. *Research Policy*, 40(9), 1217-1225.

**Bundeswettbewerbsbehörde**

Radetzkystraße 2, 1030 Wien

+43 1 245 08 - 0

[wettbewerb@bwb.gv.at](mailto:wettbewerb@bwb.gv.at)

[bwb.gv.at](http://bwb.gv.at)