

Fuest, Clemens et al.

**Article**

## Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Fuest, Clemens et al. (2019) : Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 08, pp. 3-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198744>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?

Das Aufkommen neuer Technologien, die US-Dominanz in der Digitalisierung und insbesondere der Aufstieg Chinas zu einem Konkurrenten stellen die Industrieunternehmen Deutschlands und Europas vor große Herausforderungen. Die Politik, allen voran Deutschland und Frankreich, reagiert darauf mit der Forderung nach einer Schaffung »europäischer Champions« und einer Lockerung des EU-Wettbewerbsrechts. Ist die Fusionskontrolle ein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen? Und was sollte getan werden, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in Europa und auf internationalen Märkten außerhalb Europas zu fördern?

Clemens Fuest\*

## Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und auf Europa

Mit seinem Konzept der »Nationalen Industriestrategie 2030« hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier eine wichtige Debatte angestoßen. Wie kann die Zukunft Deutschlands als Industriestandort gesichert werden? Seit Jahrzehnten gehört Deutschland zu den weltweit führenden Industrienationen, aber es gibt keinerlei Garantie dafür, dass das so bleibt. Das Aufkommen neuer Technologien, die wachsende Bedeutung der Elektromobilität, die US-Dominanz in der Digitalisierung, der Aufstieg Chinas, all diese Entwicklungen werden von vielen als Bedrohung für traditionelle Industrieländer wie Deutschland betrachtet. Das wirft die Frage auf, ob Deutschland oder auch Europa eine neue staatliche Industriepolitik braucht. Das erste Problem bei der Beantwortung dieser Frage liegt darin, dass unter dem Begriff »Industriepolitik« sehr unterschiedliche Dinge zusammengefasst werden. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, um die es hier geht, reichen von der wenig umstrittenen Förderung von Unternehmensgründungen und von Forschung und Entwicklung bis hin zu höchst strittigen Eingriffen wie politischer Investitionslenkung und der Förderung von Großunternehmen, die zu nationalen oder gar europäischen Champions ernannt werden. Klar ist allerdings, dass Industriepolitik über die Schaffung guter Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln hinausgeht.

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Industriepolitik hat drei grundlegende Probleme. Erstens weiß die Politik nicht mehr als private Investoren darüber, welche Technologien zukunftsfähig sind. Zweitens sind Entscheidungsträger im politischen Prozess eher schlechter als private Investoren darin, erfolglose Projekte rechtzeitig zu beenden. Drittens besteht die Gefahr, dass politisch einflussreiche und etablierte Unternehmen Industriepolitik missbrauchen, um Privilegien für sich durchzusetzen, auf Kosten der Wettbewerber, Steuerzahler und Konsumenten.

Folgt daraus, dass man von Industriepolitik die Finger lassen und die industrielle Entwicklung ganz dem Markt überlassen sollte? Sicherlich nicht. Industriepolitik ist wichtig, und gute Industriepolitik kann segensreiche Wirkung entfalten. Aber sie sollte ökonomische Zusammenhänge und bisherige Erfahrungen mit industriepolitischen Instrumenten berücksichtigen. Vor allem sollte sie an der Frage ansetzen, wo Marktversagen vorliegt, auch wenn es keineswegs selbstverständlich ist, dass staatliche Eingriffe Effizienzprobleme privater Märkte beheben können.

### EVIDENZ AUS DER FORSCHUNG

Zu Marktversagen bei der industriellen Entwicklung kann es vor allem in wissensintensiven Branchen kommen. Forschung und Entwicklung eines Unternehmens stiften oft der Branche insgesamt Nutzen. Die Kosten werden aber nicht geteilt. Das kann staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung rechtfertigen. Das gilt nicht nur für die Grundlagenforschung, sondern auch für die Übertragung von Forschungsergebnissen in industrielle Fertigung. Ähnliches gilt für Pfadabhängigkeit von Innovatio-



Clemens Fuest

nen. Eine Branche, die jahrzehntlang ihre Innovationen auf Verbrennungsmotoren konzentriert hat, kann externe Anstöße brauchen, um die richtige Innovationsfähigkeit bei alternativen Antrieben zu entfalten. In einer Volkswirtschaft, die von einem starken Strukturwandel betroffen ist, müssen komparative Vorteile erst entdeckt werden. Dabei können Koordinationsprobleme auftreten, zu deren Lösung staatliche Förderung industrieller Entwicklung durchaus beitragen kann.

Empirische Studien zeigen allerdings, dass staatliche Förderung vor allem dort positive Wirkungen entfaltet, wo unter den Unternehmen ein intensiver Wettbewerb herrscht. Einzelne Unternehmen zu nationalen Champions zu erklären und sie vor Wettbewerb oder Übernahmen zu schützen, ist dagegen kontraproduktiv. Studien zeigen außerdem, dass eher dezentral organisierte industriepolitische Förderung erfolgreicher ist als zentralisierte. Breite der geförderten Projekte und Raum für Experimente und Vielfalt und der damit einhergehende Wettbewerb sind wichtig für Erfolg. Wichtig ist ferner private Kofinanzierung. Wenn auch privates Geld im Risiko steht, steigt die Effizienz, und es wird eher dafür gesorgt, dass Projekte, bei denen der Erfolg ausbleibt, auch beendet werden.

Auch wenn die sonstigen Rahmenbedingungen für den Produktionsstandort Deutschland nicht zum Kern industriepolitischen Handelns gezählt werden – wenn diese Rahmenbedingungen vernachlässigt werden, beeinträchtigt dies die industrielle Entwicklung: Eine leistungsfähige Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur, verlässliche und preisgünstige Energieversorgung, schnelle Genehmigungsverfahren und attraktive steuerliche Rahmenbedingungen gehören auch zur Sicherung des Industriestandorts Deutschland.

### **HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE AKTUELLE WIRTSCHAFTSPOLITIK**

Peter Altmaier wird seine Industriestrategie grundlegend überarbeiten müssen, wenn sie erfolgreich sein soll. Das vorliegende Konzept stützt sich zu wenig auf die oben beschriebenen Erfahrungen. Es ruft ohne hinreichende Grundlage einzelne Unternehmen zu nationalen Champions aus. Es differenziert nicht hinreichend Größe mit Wettbewerbsfähigkeit. Der bisherige industrielle Erfolg Deutschlands ist vor allem den Hidden Champions zu verdanken, die durch Innovationsfähigkeit und Spezialisierung punkten, nicht durch Größe. Es ist nicht erkennbar, warum sich das ändern sollte. Eine staatliche Beteiligungsgesellschaft wird ebenso wenig gebraucht wie das Bewahren geschlossener Wertschöpfungsketten.

Befürworter einer Neuorientierung in der Industriepolitik verweisen zu Recht darauf, dass der Aufstieg Chinas die Bedingungen des globalen Wettbewerbs verändert. In China ist die Trennung von Staat

und Wirtschaft noch weniger transparent als in westlichen Industrieländern. Wie sollte man auf eine chinesische Industriepolitik reagieren, die heimischen Unternehmen durch staatliche Hilfen und die Behinderung ausländischer Wettbewerber im chinesischen Markt Vorteile verschafft? Die Imitation der chinesischen Industriepolitik ist für Deutschland schon deshalb eine schlechte Idee, weil der wirtschaftliche Entwicklungsstand anders ist. China holt in der Industriefertigung immer noch auf, Deutschland ist eine führende Industrienation, die sich an der Technologiegrenze bewegt. Den Zugang deutscher Unternehmen zum chinesischen Markt kann man auf dem Verhandlungsweg sichern, wenn man damit drohen kann, chinesischen Unternehmen im europäischen Markt ebenfalls Hindernisse in den Weg zu legen. Hier gerät eine nationale Industriestrategie allerdings an Grenzen – europäisches Handeln ist gefragt.

### **WIE SOLLTE EUROPA SICH INDUSTRIEPOLITISCH POSITIONIEREN?**

Für die Wettbewerbspolitik und die Subventionskontrolle gilt, dass sektorale Beihilfen in wissensintensiven Sektoren, die prinzipiell allen Unternehmen zugänglich sind, weniger kritisch zu beurteilen sind als Beihilfen für einzelne Unternehmen. Den nationalen Regierungen in Europa zu gestatten, sich über kartellrechtliche Entscheidungen der Europäischen Kommission hinwegzusetzen, verspricht allerdings mehr Nachteile als Vorteile. Zweifellos ist die Europäische Kommission dem Einfluss von Lobbyinteressen ebenso ausgesetzt wie die nationale Politik. Es ist aber keineswegs so, dass die europäische Wettbewerbspolitik wirtschaftliche Vorteile von Fusionen weniger gut beurteilen kann als nationale Regierungen. Die Kommission verfügt über einen großen und hochkompetenten Stab von Spezialisten, die mögliche Effizienzvorteile, die europäischen Unternehmen im globalen Wettbewerb helfen, durchaus berücksichtigen. Bislang hat der Schutz des Wettbewerbs im Europäischen Binnenmarkt gut funktioniert, gleichzeitig sind Untersagungen von Fusionen seltene Ausnahmen. Dass nationale Regierungen hier durch eine weitere Lockerung der Fusionskontrolle zu sachgerechteren Entscheidungen kommen, ist wenig wahrscheinlich.

### **DAS VERHÄLTNISS ZU CHINA**

Besonders wichtig ist die Rolle Europas in der Handels- und Investitionspolitik. Ziel europäischer Politik sollte nicht die Abschottung der europäischen Märkte gegenüber chinesischer und sonstiger internationaler Konkurrenz sein, sondern die Öffnung der ausländischen Märkte. Hier ist gegenüber China trotz aller Unterschiede zwischen der chinesischen und der europäischen Industrie Reziprozität eine wichtige Leitlinie. Der Zugang chinesischer Investoren und

Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt sollte sich an den Regelungen orientieren, die für europäische Unternehmen in China gelten. Investitionen in Infrastruktur beispielsweise sollten nur dann gestattet werden, wenn auch europäischen Investoren ein derartiges Engagement in China offensteht. Die Größe des europäischen Binnenmarktes verleiht Europa die notwendige Verhandlungsmacht, um diese Reziprozität sicherzustellen. Diese Verhandlungsmacht wird Europa allerdings nur einbringen können, wenn die Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen und darauf verzichten, europäisches Handeln durch nationale Sonderabkommen mit China zu untergraben.

*Achim Wambach\**

## Wettbewerbspolitik für die neuen Herausforderungen

Im Februar hat Bundeswirtschaftsminister Altmaier seinen Entwurf für eine »Nationale Industriestrategie 2030« vorgestellt. Nach eigenem Bekunden geht es ihm darum, die Wirtschaftspolitik in die Mitte der Debatte zu rücken und mit dem Entwurf einen »Stein ins Wasser zu werfen«. Nach öffentlicher Diskussion und Überarbeitung soll die Strategie in der Bundesregierung abgestimmt und anschließend im Kabinett verabschiedet werden.

Dieser Stein hat Wellen geschlagen. Die öffentliche Diskussion ließ nicht lange auf sich warten. Während sich einige Industrievertreter unterstützend äußerten, kam von verschiedenen Seiten teils heftige Kritik, zuletzt durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium<sup>1</sup> und vom ehemaligen Leiter der Grundsatzabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums (vgl. Zettelmeyer 2019).

Kritisiert wurde neben dem Anspruch, den Anteil der Industrieproduktion an der Bruttowertschöpfung auf 25% zu steigern und in Deutschland geschlossene Wertschöpfungsketten zu erhalten oder zu schaffen, insbesondere der Fokus auf Nationale und Europäische Champions – »große und starke Akteure, die mit Wettbewerbern aus den USA oder China auf Augenhöhe sind« (BMWi 2019, S. 12) – wenn diese zu Lasten des Wettbewerbs entstünden.

Die Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen möglicherweise auch zu Lasten des Wettbewerbs ist allerdings explizit im Auftrag des Bundeswirtschaftsministers. So soll im Rahmen einer Ministererlaubnis, bei der Prüfung der gesamtwirtschaftlichen Vorteile eines Zusammenschlusses und der überragenden Interessen der Allgemeinheit, gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 GWB »auch die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes« Berücksichtigung finden. Das Gemeinwohl einer staatlichen Unterstützung einzelner Unternehmen mit dem Ziel, diese auf internationalen Märkten konkurrenzfähiger zu machen, resultiert dabei vorwiegend daraus, dass insbesondere bei Vorliegen von Skalenerträgen oder Marktmacht im Ausland möglicherweise Renten aus dem Ausland ins Inland umgeleitet werden kön-



Achim Wambach

\* Prof. Achim Wambach, PhD, ist Vorsitzender der Monopolkommission und Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

<sup>1</sup> Siehe den Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi zur »Nationalen Industriestrategie« vom 8. Februar 2019.

nen.<sup>2</sup> Auch wenn die internationale Wettbewerbsfähigkeit explizit bei Ministererlaubnisverfahren im Gesetz erwähnt wird, so hat die Argumentation mit den damit assoziierten Gemeinwohlgründen bislang kaum Anwendung gefunden. Anträge auf Ministererlaubnis wurden erst 23-mal gestellt und nur neunmal positiv beschieden. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wurde dabei zehnmal eingebracht.

Der Ruf nach nationalen Champions ist nicht neu. Bereits 2004 hat sich die Monopolkommission in ihrem XV. Hauptgutachten »Wettbewerbspolitik im Schatten »Nationaler Champions«« mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Im Gutachten wird darauf hingewiesen, dass die Bevorzugung einzelner Unternehmen auch immer zu Nachteilen anderer Unternehmen geht. »Die staatliche Förderung von »nationalen Champions« in einigen Bereichen, ... [bewirkt] eine Belastung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in anderen Bereichen ... Die Belastung erfolgt auf indirektem Wege, über Preisadjustierungen in Input-, Output- und Währungsmärkten« (Monopolkommission 2004, S. 22). Hinsichtlich der Möglichkeit, bei Vorliegen von Skalen- und Verbundeffekten durch eine aktive Industriepolitik im internationalen Handel zu profitieren, stellt die Monopolkommission fest: »Eine auf strategische Außenhandelspolitik abzielende Industriepolitik erscheint ... als theoretische Denkmöglichkeit, nicht aber als robuste Grundlage einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik.« (Monopolkommission 2004, S. 25)

Die Diskussion um nationale Champions, zumindest insofern sie auf Kosten des Wettbewerbs entstehen sollen, weist auch Bezüge zur Diskussion um das Exportkartell auf, das bis zur 6. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahr 1998 zulässig war. Die Monopolkommission schreibt dazu 1996 in ihrem Hauptgutachten XI., S.402: »Der Gesetzgeber hielt eine Legalisierungsmöglichkeit für Exportkartelle aus verschiedenen Gründen für notwendig. Inländische Anbieter sollten auf ausländischen Märkten nicht benachteiligt werden, wenn sie auf Konkurrenten aus Ländern mit weniger strengen Kartellordnungen treffen. Ferner würde die Kartellbildung kleineren Unternehmen den Zugang zu schwierigen Exportmärkten erleichtern. Schließlich versprach man sich eine Verbesserung der Devisenbilanz durch die Zulassung von Exportkartellen.« Sie folgerte aber: »Angesichts der Bestrebungen, weltweit staatliche und private Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, lassen sich reine Exportkartelle nicht mehr rechtfertigen.«

<sup>2</sup> Darüber hinaus könnte der vorübergehende Schutz inländischer Unternehmen und Industrien vor Wettbewerb, insbesondere durch ausländische Anbieter, diesen Unternehmen und Industrien nach einer Entwicklungsphase ihre Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel erst ermöglichen. Dieses sogenannte »infant-industry«-Argument wird vor allem im entwicklungsökonomischen Zusammenhang diskutiert.

Die Argumente für und wider der Förderung »nationaler Champions« waren somit ausgetauscht. Deutschland hat sich aus guten Gründen gegen eine solche Förderung entschieden. Sollte die Diskussion um nationale Champions dennoch wieder aufgelebt werden, so bedarf es zunächst der Feststellung einer neuen Ausgangslage. Ansonsten läuft die Diskussion Gefahr, lediglich die alten Argumente zu wiederholen.

### **ÖKONOMISCHE HERAUSFORDERUNGEN AUS DEN USA UND CHINA: DIGITALISIERUNG, PROTEKTIONISMUS, STAATSUNTERNEHMEN**

Eine neue Ausgangslage lässt sich u.a. mit der Digitalisierung begründen. Eine zentrale Herausforderung für die europäische Wirtschaft geht von den dominanten Digitalunternehmen aus den USA aus, die in ihren Segmenten auch den europäischen Markt beherrschen und sich immer weiter ausbreiten. Mit dem kontinuierlichen Wachstum einiger Internetunternehmen, vor allen dem der sogenannten GAF-Unternehmen (Google, Apple, Facebook, Amazon), wächst die Sorge vor einer durch andere (europäische) Wettbewerber nicht mehr einzuholenden Monopolstellung dieser Internetgiganten in ihren Märkten. Die Marktdominanz der US-Internetunternehmen ist zum großen Teil auf für Plattformmärkte typische Netzwerk- und datenbasierten Skalen- und Verbundeffekte zurückzuführen, die eine »The-Winner-Takes-Most«-Marktstruktur bewirken (vgl. Autor et al. 2017; Monopolkommission 2015).

Auch wenn die genauen Zusammenhänge noch nicht verstanden sind, so lässt sich die Sorge um die Marktmacht der Internetgiganten nicht davon trennen, das derzeit auch weltweit eine Zunahme der Marktmacht von Unternehmen zu beobachten ist, die in den 1980er Jahren begonnen hat. Empirische Analysen weisen auch darauf hin, dass die Marktkonzentration in den USA in den Jahren nach der Finanzkrise von 2009 zugenommen hat. In Europa lässt sich ein solcher Anstieg wie in den USA bislang nicht beobachten (vgl. Monopolkommission 2018). Die Ursachen für diese niedrigere Wettbewerbsintensität sind zwar nicht eindeutig. Als einer der möglichen Gründe werden aber die Eigenschaften von Daten- und Plattformökonomien gesehen, die Konzentrationsstrukturen begünstigen (vgl. De Loecker et al. 2018; Autor et al. 2017; Monopolkommission 2015; Weche und Wambach 2018).

Die digitale Ökonomie weist weitere Besonderheiten auf. Während weitläufig Marktmacht mit einem Rückgang der Innovation einhergeht, so ist in der digitalen Ökonomie der Innovationsdrang auch bei den marktmächtigen Unternehmen vorhanden. Im weltweiten Vergleich gehören sie zu den Unternehmen, die am meisten für Forschung

und Entwicklung (F&E) ausgeben. Allein der Forschungsetat von Amazon und Google 2017 war mit gut 16,1 Mrd. und 13,9 Mrd. US-Dollar (vgl. Strategy& 2018) jeweils nur geringfügig niedriger als die gesamten Ausgaben des Bundes für F&E im selben Jahr mit ca. 17,1 Mrd. Euro (vgl. BMBF 2019).

Die Herausforderung durch chinesische Wettbewerber für die europäische Wirtschaft ist anderer Natur. Die großen chinesischen Internetunternehmen, zwar auch sehr innovativ, dringen erst langsam in den europäischen Markt ein. Nichtsdestotrotz sind chinesische Unternehmen zu zentralen Wettbewerbern für europäische Unternehmen geworden. In den letzten 15 Jahren konnte China seinen Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung von unter 9% auf über 18% verdoppeln. Mit seiner Industrie-Strategie »Made in China 2025« plant es in verschiedenen Sektoren, insbesondere der Hochtechnologie, zur Weltspitze aufzuschließen. Einkäufe von Unternehmen wie Kuka unterstreichen diese Strategie.<sup>3</sup>

Obwohl einzelne chinesische Beteiligungen an Unternehmen in Deutschland immer wieder für Aufruhr gesorgt haben, lohnt sich ein Blick auf die Zahlen, um diese Entwicklung einzuordnen. Während chinesische Investitionen in Europa mit knapp 36 Mrd. Euro 2016 (vgl. Bickenbach und Liu 2018) zwar Rekordwerte erreichten, beträgt der Bestand etwa an amerikanischen Investitionen in der EU 2,6 Billionen US-Dollar (vgl. z.B. GTAI 2014). Davon ist China weit entfernt. Allerdings steht dem Engagement Chinas in Europa kein gleichwertiges Investitionsverhalten deutscher und europäischer Unternehmen in China gegenüber. Das Problem liegt darin, dass der Wettbewerb mit China kein Level-Playing-Field darstellt – chinesische Unternehmen werden teilweise durch den Staat geschützt und subventioniert. Zudem gehört China zu den restriktivsten Ländern, was ausländische Direktinvestitionen betrifft (vgl. Bickenbach und Liu 2018). Die unterschiedlichen Herausforderungen durch China und den USA verlangen nach unterschiedlichen Reaktionen.

### **ANPASSUNG DES WETTBEWERBSRECHTS IM DIGITALZEITALTER**

Den dominanten Plattformen aus den USA gilt es mit einem wegweisenden Wettbewerbsrecht entgegenzutreten. Mit der 9. Novelle des GWB 2017 und der anstehenden 10. Novelle hat sich einiges in Deutschland getan. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission »Wettbewerbsrecht 4.0« unter-

sucht aktuell, inwiefern das europäische Wettbewerbsrecht angepasst werden muss. Im Fokus stehen zum einen die Instrumente der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, um den Missbrauch von Marktmacht bei den Internetgiganten und sonstigen dominanten Plattformunternehmen besser in den Griff zu bekommen. Zum anderen geht es darum, den europäischen Unternehmen bei der Zusammenarbeit etwa beim Aufbau eigener Plattformen oder bei der Zusammenführung von Datensätzen mehr Rechtssicherheit zu geben.

Solche Maßnahmen werden nicht nur in Deutschland, sondern weltweit diskutiert. Ein Beraterstab für die Europäische Kommission hat im April sein Gutachten zur Wettbewerbspolitik im digitalen Zeitalter vorgelegt (vgl. Crémer et al. 2019), in Großbritannien hat eine Kommission ihren Bericht im März erstellt (vgl. Digital Competition Expert Panel 2019). Auch in Australien und Japan wurden Kommissionen zu dieser Thematik eingesetzt. Mit diesen Initiativen und den angesprochenen Gesetzesanpassungen sind Deutschland und Europa auf einem guten Weg. Die Dynamik der Märkte ist allerdings gewaltig, so dass auch zukünftige Anpassungen im Wettbewerbsrecht nicht auszuschließen sind.

### **FAIRER WETTBEWERB MIT CHINESISCHEN UNTERNEHMEN**

Um für faire Bedingungen im Umgang mit dem chinesischen Staatskapitalismus mit seiner Begünstigung der heimischen Wirtschaft zu sorgen, sollte primär angestrebt werden, dass sich der chinesische Markt weiter öffnet und für bessere Wettbewerbsbedingungen dort gesorgt wird. Das geplante Investitionsabkommen von Europa mit China wäre ein wichtiger erster Schritt dahin. Ein Handelsabkommen sollte folgen. Aber auch ohne diese Maßnahmen ist Europa nicht machtlos. Die Schutzinstrumente gegen unfaire Einfuhren, die Anti-Dumping- sowie Antisubventionsverfahren, könnten geschärft werden, etwa indem Staatsunternehmen besser erfasst werden.

Konzeptionell nicht wegzudiskutieren ist die Überlegung, bei einem verstärkten Vordringen chinesischer Staatsunternehmen die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, der Benachteiligung europäischer Unternehmen, zumindest insofern sie auf dem chinesischen Markt tätig sind oder mit chinesischen Unternehmen konkurrieren, entgegenzuwirken. Hier lohnt es sich aber noch einmal in Erinnerung zu rufen, wie der Gesetzgeber die Abschaffung der Exportkartelle im GWB begründete. Diese hätten »angesichts der Bestrebungen, weltweit staatliche und private Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, keine Existenzberechtigung mehr« (Deutscher Bundestag 1998, S. 32). Die Vorteile eines Abbaus von Wettbewerbsbeschränkungen für Innovationen und Wohlstand sind wohl

<sup>3</sup> Eine aktuelle Studie des ifo Instituts zeigt, dass sich die von chinesischen Unternehmen gekauften Unternehmen von solchen anderer Käufer dahingehend unterscheiden, dass sie größer, weniger profitabel und höher verschuldet sind. Die Studie findet keinen Beleg dafür, dass chinesische Unternehmen mit staatlichen Subventionen systematisch andere Investoren überbieten (vgl. Fuest et al. 2019).

dokumentiert. Es ist daher die vordringlichste Aufgabe der europäischen Politik, auf faire Wettbewerbsbedingungen in China hinzuwirken, statt in einem für alle nachteiligen Wettbewerb um geförderte Unternehmen einzusteigen.

## FAZIT

Die USA und China fordern Deutschland und Europa mit ihrer Unternehmenslandschaft und ihrer Wirtschaftspolitik heraus. Die digitale Ökonomie rüttelt an den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und verlangt Anpassungen im Wettbewerbsrecht. Der Schlüssel zum Umgang mit dem chinesischen Staatskapitalismus liegt hingegen in der Außenwirtschaftspolitik. Da ist der Industriestrategie 2030 zuzustimmen: »Deutschland muss ... im Interesse seiner Wirtschaft intensiv auf die Beseitigung bestehender Ungleichheiten und Benachteiligungen hinwirken.«

## LITERATUR

Autor, D., D. Dorn, L. F. Katz, C. Patterson und J. Van Reenen (2017), »The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms«, IZA Discussion Paper, No. 10756, May 2017.

Bickenbach, F. und W.-H. Liu (2018), »Chinese Direct Investment in Europe – Challenges for EU FDI Policy«, *CESifo Forum* 19(4), 15–22.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), »Sonderauswertung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. BuFI 8/Tab. 8: Ausgaben des Bundes für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung nach Förderarten«, verfügbar unter: <http://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/bufi.html>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Wirtschaftspolitik*, 5. Februar, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.html>.

Crémer, J., Y. A. de Montjoye und H. Schweitzer (2019), *Competition Policy for the digital era. Final report*, Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, Brüssel.

De Loecker, J., J. Eeckhout und G. Unger (2018), »The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications«, working paper, November.

Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode (1998), »Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen«, Drucksache 1 3/9720, 29. Januar.

Digital Competition Expert Panel (2019), *Unlocking digital competition. Report of the Digital Competition Expert Panel*, März.

Fuest, C., F. Hugger, S. Sultan und J. Xing (2019), »Chinese acquisitions abroad: are they different?«, CESifo Working Paper Nr. 7585, April.

Germany Trade and Invest (GTAI) (2014), *Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland – Potenziale USA*, verfügbar unter: [https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Invest/\\_SharedDocs/Downloads/GTAI/FDI/usa.pdf](https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Invest/_SharedDocs/Downloads/GTAI/FDI/usa.pdf).

Monopolkommission (1996), *Hauptgutachten XI: Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs*, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2004), *Hauptgutachten XV: Wettbewerbspolitik im Schatten »Nationaler Champions«*, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2015), *Competition policy: The challenge of digital markets*, Special Report No 68, verfügbar unter: [https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s68\\_fulltext\\_eng.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s68_fulltext_eng.pdf).

Monopolkommission (2018), *Hauptgutachten XXII: Wettbewerb 2018*, verfügbar unter: [https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXII\\_Gesamt.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXII_Gesamt.pdf).

Strategy& (2018), *The 2018 Global Innovation 1000 study*, verfügbar unter: <https://www.strategyand.pwc.com/innovation1000>.

Weche, J. P. und A. Wambach (2018), »The Fall and Rise of Market Power in Europe«, ZEW Discussion Paper No. 18-003, Mannheim.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), »Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi zur »Nationalen Industriestrategie«, 8. Februar 2019.

Zettelmeyer, J. (2019) »The Return of Economic Nationalism in Germany«, Policy Brief 19-04, Peterson Institute for International Economics, Washington DC.

## Massimo Motta\* und Martin Peitz\*\* Gute europäische Champions und böse Fusionskontrolle?<sup>1</sup>

Am 6. Februar untersagte die Europäische Kommission den Zusammenschluss von Siemens und Alstom, den führenden europäischen Unternehmen der Eisenbahnbranche. Ein Fusionsverbot ist in Europa so selten, dass dies bereits eine Nachricht ist. Grund für die große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit war jedoch die Tatsache, dass sich die deutsche und die französische Regierung im Vorfeld für den Zusammenschluss eingesetzt hatten (mit der Begründung, es sei notwendig, einen europäischen Champion zu schaffen, der gegen den mächtigen chinesischen CRRC bestehen kann). Nach der Verbotsentscheidung haben sie die Europäische Kommission offen kritisiert und Initiativen angekündigt, die darauf abzielen, die Wettbewerbsregeln im Hinblick auf die Schaffung von European Champions neu zu schreiben. In ihrem gemeinsamen Manifest schlagen sie vor, die aktuellen Fusionsrichtlinien so zu ändern, dass »der Wettbewerb auf globaler Ebene, potenzieller künftiger Wettbewerb und der Zeitrahmen für die Entwicklung von Wettbewerb stärker berücksichtigt werden und somit der Europäischen Kommission mehr Flexibilität bei der Beurteilung der relevanten Märkte zu geben.«<sup>2</sup>

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist in seiner »Nationalen Industriestrategie 2030« expliziter. Es fordert eine Neufassung der Fusionskontrolle und zusätzliche industriepolitische Maßnahmen, um einige große europäische Unternehmen noch größer und profitabler zu machen. Diese Kampagne läuft unter dem Schlagwort »europäische Champions« und beinhaltet die Behauptung, dass die Genehmigung wettbewerbschädigender Fusionen im öffentlichen Interesse liege: »Oft scheitern deutsche oder europäische Fusionen, die mit Blick auf den Weltmarkt sinnvoll und notwendig sind, an der Fokussierung auf nationale und regionale Märkte im geltenden Recht. Das europäische und deutsche Wettbewerbsrecht müssen überprüft und gegebenenfalls geändert werden, damit für deutsche und

europäische Unternehmen ein internationaler Wettbewerb »auf Augenhöhe« möglich bleibt.«<sup>3</sup>

In der aktuellen Debatte, die durch den Fall Siemens/Alstom ausgelöst wurde, gibt es mehrere miteinander verwobene, aber konzeptionell unterschiedliche Themenfelder. Sie sind es wert, in der Öffentlichkeit diskutiert zu werden. Erstens, ist die Fusionskontrolle ein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen? Zweitens, gibt es Raum (oder sogar eine Notwendigkeit), Gemeinwohlziele, die nicht den Effizienz- und Schutzziele in der Wettbewerbspolitik entsprechen, zu berücksichtigen, wenn es um wettbewerbsrelevante Fragen geht? Drittens, was kann getan werden, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in Europa und auf internationalen Märkten außerhalb Europas zu fördern? Wir setzen uns mit den ersten beiden Fragen auseinander und schließen mit einigen Bemerkungen zur dritten Frage.

### FUSIONSKONTROLLE UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT EUROPÄISCHER UNTERNEHMEN

Es gibt nichts in der europäischen Fusionskontrolle, das die Schaffung europäischer (oder sogar nationaler) Champions verhindert, vorausgesetzt, der Zusammenschluss bringt ausreichend starke Synergien und Komplementaritäten mit sich. Im Fall von Siemens/Alstom gibt es jedoch keine öffentlichen Informationen, die auf solche Effizienzgewinne hindeuten, und die Europäische Kommission erklärte, die Parteien hätten keine derartigen Behauptungen bezüglich der Effizienz untermauert.

Ohne Effizienzgewinne durch den Zusammenschluss hat die Beseitigung des Wettbewerbs zwischen zwei Unternehmen wahrscheinlich wettbewerbswidrige Auswirkungen, sowohl kurz- als auch langfristig. Auf kurze Sicht, weil dies unweigerlich zu höheren Preisen und einer geringeren Auswahl für direkte Kunden und letztendlich für Endverbraucher führte; auf lange Sicht, weil sich ein geringerer Wettbewerbsdruck vermutlich in geringeren Anreizen für Innovationen, Investitionen und Produktangebote niederschlagen würde. In Fällen wie Siemens/Alstom, in denen der Zusammenschluss keine Effizienzsteigerungen mit sich bringt, ist es daher schwer einzusehen, wie dieser einen wettbewerbsfähigeren europäischen Champion hätte fördern können. Es ist dann auch wenig überraschend, dass sich Kunden gegen den Zusammenschluss aussprechen.

Nach den Erläuterungen der Europäischen Kommission ist der Zusammenschluss von Siemens und Alstom ein eindeutiger Fall eines Zusammenschlusses, der Kunden und Endverbrauchern in Europa schadet. Beide Unternehmen stehen jedoch auch



Massimo Motta



Martin Peitz

\* Prof. Massimo Motta, PhD, ist Forschungsprofessor am ICREA, Universität Pompeu Fabra und Barcelona GSE.

\*\* Prof. Dr. Martin Peitz ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und einer der Direktoren des Mannheim Centre for Competition and Innovation (MaCCI).

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist in großen Teilen die deutsche Übersetzung unseres Artikels »Competition policy and European firms' competitiveness«, veröffentlicht am 25. Februar 2019 auf VoxEU, verfügbar unter: <https://voxeu.org/content/competition-policy-and-european-firms-competitiveness>.

<sup>2</sup> Eigene Übersetzung der Formulierung »to take greater account of competition at the global level, potential future competition and the time frame when it comes to looking ahead to the development of competition to give the European Commission more flexibility when assessing relevant markets.« Aus »A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century«, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.html>, zuletzt aufgerufen am 3. April 2019.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, »Nationale Industriestrategie 2030«, Februar 2019, S. 12, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/nationale-industriestrategie.html>, zuletzt aufgerufen am 3. April 2019.



auf Nicht-EU-Märkten im Wettbewerb mit anderen Unternehmen, und es wurde behauptet, dass ein fusioniertes Unternehmen auf diesen Märkten wettbewerbsfähiger wäre. Wenn eine Fusion aber keine Effizienzsteigerungen bringt, kann nicht erklärt werden, wie es dann erfolgreicher auf Nicht-EU-Märkten agieren kann.

Die europäische Fusionskontrolle kann also nur dann im Widerspruch zu dem Ziel stehen, einen europäischen Champion durch eine Fusion zu schaffen, der auf außerhalb der EU erfolgreicher wäre, wenn der Zusammenschluss Effizienzgewinne mit sich bringt. Ein solcher Widerspruch besteht nur dann, wenn die fusionierte Einheit auf den Weltmärkten zwar wettbewerbsfähiger wird, jedoch die Effizienzgewinne nicht stark genug sind, um einen Schaden für europäische Verbraucher zu vermeiden. Mit anderen Worten, aufgrund der Fusion würden die Preise der Produkte der fusionierten Einheit in der EU steigen, und auf den Nicht-EU-Märkten würden mehr Einheiten verkauft werden (mit positiven Auswirkungen auf den Unternehmenserlös und möglicherweise auf die Beschäftigung). Fusionsfälle dieser Art sind uns nicht bekannt (und Siemens/Alstom ist auf Basis der Beurteilung der Europäischen Kommission definitiv kein solcher Fall), aber ein solcher Fall kann auftreten.

Aus unserer Sicht wäre es wichtig, in der politischen Debatte klarzustellen, dass nur solche Fälle von der angedachten Überarbeitung der Fusionskontrolle im Hinblick auf europäische Champions betroffen sein sollten. Wir befürchten jedoch, dass die Fusionskontrolle stärker aufgeweicht werden soll, so dass aufgrund politischer Opportunitätsüberlegungen die Bildung wettbewerbschädigender europäischer Champions ermöglicht wird, wobei dann ein Unternehmen womöglich lediglich aufgrund seiner Größe zu einem Champion stilisiert wird.

Wir stellen auch fest, dass Unternehmen andere, weniger wettbewerbschädigende Wege einschlagen können, um Effizienzgewinne zu erzielen, so dass weitgehend vermieden wird, dass die europäischen Verbraucher darunter leiden. Zum Beispiel können europäische Unternehmen ein Joint Venture eingehen, das es ihnen ermöglicht, die Produktion und den Verkauf im Ausland zu koordinieren. Dadurch sollte es möglich sein, einen Großteil der bei einem Zusammenschluss erzielten Effizienzgewinne zu realisieren. Ein solcher Weg ist kompatibel mit geltendem europäischem Wettbewerbsrecht: Sofern ein solches Gemeinschaftsunternehmen keine Auswirkungen auf den europäischen Markt hat, würde es von der Europäischen Kommission genehmigt werden.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Artikel 2.2 der EG-Fusionskontrollverordnung vom 2. Januar 2004 besagt: »Zusammenschlüsse, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben nicht erheblich behindert würde, insbesondere durch Begründung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung, sind für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären.« In der englischen Fassung: »A concentration which would not significantly impede effective competition in the common market or in a substantial part of it, in particular as a result of the creation or strengthening of a dominant

## WETTBEWERBSPOLITIK UND GEMEINWOHLZIELE

Andere politische Überlegungen als Schutz von Wettbewerb (nicht Wettbewerbern) und Konsumenten können im Wettbewerbsrecht zur Geltung kommen, und die EU macht da keine Ausnahme. Schließlich ist einer der Pfeiler des EU-Vertrags das Ziel der »wirtschaftlichen Integration«, das von den EU-Gerichten so ausgelegt wurde, dass Unternehmen daran gehindert werden, unterschiedliche Handelsbedingungen in verschiedenen EU-Ländern anzuwenden. Preisdiskriminierung zwischen Mitgliedstaaten wäre aus reinen wettbewerbspolitischen Gründen nicht generell zu verbieten.

Darüber hinaus ermöglicht die Fusionskontrollverordnung (in Artikel 21), dass die EU-Länder selbst bestimmte politische Überlegungen (wie öffentliche Sicherheit, Medienvielfalt, systemische Risiken) bei der Fusionskontrolle heranziehen. Dies würde es ihnen ermöglichen, Fusionen zu blockieren, die die Europäische Kommission ansonsten zuließe.

Situationen sind denkbar, in denen eine Fusionskontrolle, die sich ausschließlich nach Effizienzkriterien ausrichtet, zu unerwünschten Ergebnissen führt, wie Fälle, in denen die Versorgungssicherheit betroffen ist oder militärische oder andere strategische Überlegungen Vorrang haben sollten. In einigen Situationen ist es deshalb möglicherweise im Sinne des Gemeinwohls, bestimmten Nicht-EU-Unternehmen die Übernahme eines europäischen Unternehmens in den Bereichen Energie, Verteidigung oder anderen strategischen Sektoren zu untersagen. Dies sind jedoch Gründe, Fusionen zu untersagen, die möglicherweise nicht wettbewerbschädigend sind. Wir halten es für deutlich schwieriger, überzeugende Argumente für den umgekehrten Fall zu finden, also wettbewerbschädigende Zusammenschlüsse zwischen europäischen Unternehmen aufgrund von Gemeinwohlüberlegungen zuzulassen.

Neben der Fusionskontrolle stehen Wettbewerbsbehörden in der EU vor der Herausforderung, gegen unlautere Praktiken von Nicht-EU-Unternehmen vorzugehen (und rechtzeitig einzugreifen). Angenommen ein Nicht-EU-Unternehmen (möglicherweise ein staatlich kontrolliertes Unternehmen) setzt auf einigen EU-Märkten Dumpingpreise. Wenn dieses Unternehmen keine marktbeherrschende Stellung einnimmt, greifen die Bestimmungen über den Missbrauch der beherrschenden Stellung (Artikel 102 des Vertrags) der Europäischen Kommission nicht. Bei einer marktbeherrschenden Stellung

*position, shall be declared compatible with the common market.*« Außerdem besagt die Commission Notice of 5 December 2013 on a simplified procedure for treatment of certain concentrations under Council Regulation (EC) No. 139/2004, dass ein Joint Venture, das innerhalb der EU keine Auswirkungen haben wird, dem vereinfachten Verfahren unterliegt, da dies keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken aufwirft. (Das gilt, falls »two or more undertakings acquire joint control of a joint venture, provided that the joint venture has no, or negligible, actual or foreseen activities within the territory of the European Economic Area (EEA).« Siehe II.5(a).)

könnte die Europäische Kommission intervenieren; es kann jedoch aus verschiedenen Gründen zu lange dauern, bis der Fall entschieden ist, und es könnte ein dauerhafter Schaden entstanden sein, wenn diese Praxis dazu geführt hat, dass betroffene europäische Unternehmen aufgeben oder deutlich weniger investieren können und deshalb an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen.

Wettbewerbspolitik ist dann nicht ausreichend, um solche Fälle zu behandeln. In bestimmten Fällen können präventive Interventionen erwogen werden, beispielsweise das Ausschließen von Nicht-EU-Unternehmen, bei denen ein solches Verhalten vermutet wird, oder die Anwendung von Antidumping-Maßnahmen.<sup>5</sup> In jedem Fall ist bei einer Intervention, die Nicht-EU-Konkurrenten ausschaltet oder schwächt, ein starker Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen unerlässlich, um den Schaden für Wettbewerb und die europäischen Verbraucher gering zu halten. Andernfalls wären auf EU-Märkten tätige Unternehmen gegen den Wettbewerbsdruck geschützt, was kurzfristig zu höheren Preisen und langfristig vermutlich zu weniger Innovationen führte. Vor diesem Hintergrund ist ein Aufweichen der Fusionskontrolle als besonders problematisch zu sehen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass es durchaus Fälle geben kann, in denen Gemeinwohlüberlegungen jenseits von Schutz von Konsumenten und Wettbewerb bei der Genehmigung von Fusionen eine Rolle spielen können. Dadurch begründete Eingriffe sollten jedoch außergewöhnlich sein, sehr genau definiert sein und auf Grundlage eines klaren Regelwerks vorgenommen werden. Vor allem sollten sie sich an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit halten: Sie sollten nämlich die genannten Ziele erreichen und nicht über das hinausgehen, was zu ihrer Erreichung erforderlich ist. Die Zulassung einer wettbewerbschädigenden Fusion wird den Test vermutlich nicht bestehen.

### **WAS KANN GETAN WERDEN, UM EUROPÄISCHE UNTERNEHMEN INTERNATIONAL WETTBEWERBSFÄHIGER ZU MACHEN?**

Die To-Do-Liste möglicher Initiativen, die EU-Institutionen und nationale Regierungen ergreifen können, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu verbessern, ist lang und nicht neu. Dies schließt die Beseitigung aller verbleibenden Hindernisse ein, die immer noch das Bestehen eines wirklich integrierten Marktes in so vielen Sektoren verhindern. Dies beinhaltet einen Kampf gegen Bürokratie und die Förderung einer Innovationskultur. Dazu gehört eine Politik, die der Bereitstellung einer

Weltklasse-Infrastruktur, einem effektiven Bildungs- und Ausbildungssystem und gut funktionierenden Finanzmärkten förderlich ist.<sup>6</sup> Dies kann durch eine Mischung staatlich unterstützter Aktivitäten und Maßnahmen, die die privaten Investitionsanreize mit denen der Gesellschaft in Einklang bringen, erreicht werden.

Europäische Firmen werden auf Nicht-EU-Märkten erfolgreich sein, wenn sie einfachen Zugang zu diesen Märkten haben und wenn neue Ideen Aussicht auf Erfolg haben. Dies erfordert insbesondere wachsame und unabhängige Wettbewerbsbehörden, die eingreifen, wenn Unternehmen Wettbewerber benachteiligen, wettbewerbswidrige Vereinbarungen treffen und Fusionen planen, die Kunden und Endverbraucher schädigen. In vielen Teilen der Welt wird die EU als ein Vorbild für eine moderne Wettbewerbspolitik verstanden, an der sich andere Staaten orientieren. Statt über Möglichkeiten zur Schwächung des Wettbewerbs in der EU nachzudenken, ist es aus unserer Sicht fruchtbarer, wenn sich die Regierungen in der EU auf die strukturellen Herausforderungen der europäischen Wirtschaft konzentrieren und eine am Schutz des Wettbewerbs und der Verbraucher orientierte Fusionskontrolle als einen Standortvorteil begreifen.

<sup>5</sup> Die Erleichterung des Einsatzes solcher Instrumente birgt jedoch das Risiko, dass sie eher zu protektionistischen Zwecken verwendet werden als zum Umgang mit unlauteren Praktiken von Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise Dohse, D., G. Felbermayr, H. Görg, St. Kooths, W. Lechthaler und Chr. Trebesch, »Zeit für eine neue Industriepolitik?«, *Kiel Policy Brief* Nr. 122, März 2019.

## Klaus-Heiner Röhl\* und Christian Rusche\*\* Europäische Champions: Ein industriepolitischer Irrweg



Klaus-Heiner Röhl



Christian Rusche

*Die Unternehmen in der EU sind zahlreichen Herausforderungen ausgesetzt, bei deren Bewältigung sie dringend auf die Unterstützung der Wirtschaftspolitik angewiesen sind. Handelsbeschränkungen, umweltpolitische Weichenstellungen und vom Staat protegierte chinesische Konkurrenten verursachen für die europäische Industrie wachsende Probleme. Darauf soll die Industriestrategie des Bundeswirtschaftsministeriums eine Antwort geben. Doch eine industriepolitisch geförderte Bildung europäischer Champions könnte mehr Probleme schaffen, als sie zu lösen verspricht. Attraktive Standortbedingungen können hingegen den zahlreichen deutschen Hidden Champions – in ihrem jeweiligen Marktsegment führende starke Mittelständler – ebenso wie den größeren und kleineren Unternehmen helfen, erfolgreich zu bleiben.*

Die Logik scheint bestechend einfach. Die aktuelle Diskussion um den Einsatz der Produkte des chinesischen Konzerns Huawei beim Aufbau eines 5G-Netzes in der Europäischen Union wäre überflüssig, wenn auf die Dienste eines europäischen Champions in der Netzwerktechnik zurückgegriffen werden könnte: Durch ein führendes europäisches Technologieunternehmen, das auch in der EU produziert, wären Sicherheitsbedenken obsolet, die Lieferfristen kurz und Arbeitsplätze sowie Wertschöpfung in Europa gesichert. Gelänge dies, wie in der »Nationalen Industriestrategie 2030« des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie angestrebt, »in allen relevanten Bereichen«, könnte die Wirtschaft in der Europäischen Union stetig wachsen. Doch bereits handelstheoretische Überlegungen sprechen gegen eine »Industrieführerschaft auf nationaler, europäischer und globaler Ebene in allen relevanten Bereichen« (BMWi 2019, S. 4). Zum einen würde sich über die Aufwertung der europäischen Währungen durch ausländische Käufe die Wettbewerbsfähigkeit automatisch selbst verringern. Zum anderen führt eine Konzentration auf „alle relevanten Bereiche“ dazu, dass komparative Vorteile in der Weltwirtschaft nicht ausgenutzt werden, womit Wohlfahrtsverluste einhergehen und Gegenreaktionen von Handelspartnern provoziert werden. Abgesehen von diesen Überlegungen stellt sich die Frage, ob die Bildung europäischer Champions mit Hilfe der Politik gelingen kann, und ob es sich aus wettbewerbs- und industriepolitischer Sicht überhaupt um eine gute Idee handelt.

\* Dr. Klaus-Heiner Röhl ist Senior Economist im Kompetenzfeld Strukturwandel und Wettbewerb an Institut der deutschen Wirtschaft, Büro Berlin.

\*\* Dr. Christian Rusche ist Economist im Kompetenzfeld Strukturwandel und Wettbewerb am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Im Falle der Netzwerkausrüster ist die Antwort dabei nicht so klar, wie sie auf den ersten Blick scheint. Zwar ist Huawei mit einem weltweiten Marktanteil von 28% im Jahr 2017 Marktführer (vgl. Rohde 2018), doch gleich dahinter sind die europäischen Anbieter Ericsson (27%) und Nokia (23%) vor dem chinesischen Anbieter ZTE mit 13% zu finden. Allerdings verfügen die beiden europäischen Anbieter über Werke in der Volksrepublik, so dass auch beim Rückgriff auf diese Unternehmen Technik aus chinesischer Produktion eingesetzt würde. Das Schmieden eines europäischen Champions könnte auch dazu führen, dass zunächst Ressourcen der beteiligten Unternehmen für die Integration – zum Beispiel für den Aufbau einer einheitlichen IT und Führungsstruktur – gebunden werden, die für Innovationen fehlen. Dies würde die Rolle von Huawei eher stärken. Zudem würde der Wettbewerb insgesamt verringert, da zwei marktmächtige Unternehmen aus Europa und China rund 78% des Marktes beherrschen. Diese duopolistische Struktur geht aus theoretischer Sicht mit höheren Preisen sowie weniger Innovationen einher. Die Schaffung oligopolistischer Strukturen oder gar eines europäischen Monopolanbieters in bestimmten Wirtschaftsbereichen ist denn auch das schwerwiegendste Argument gegen eine Politik der gezielten Förderung nationaler oder europäischer Champions.

Neben den zu befürchtenden negativen Wirkungen auf Preise und Innovationen liefert der Blick in die Begründung des 1958 in der Bundesrepublik in Kraft getretenen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Bundesregierung 1955) weitere – heute wie damals – stichhaltige Argumente gegen zu viel wirtschaftliche Macht in Händen weniger Unternehmen. Dort wird die Wettbewerbswirtschaft als »die ökonomischste und zugleich demokratischste Form der Wirtschaftsordnung« bezeichnet. Zudem sollte der Staat nur »zur Aufrechterhaltung des Marktmechanismus« eingreifen oder Märkte überwachen, in denen der Zustand des vollständigen Wettbewerbs nicht erreicht werden kann. Folglich sollten gerade große Machtansammlungen in der Wirtschaft vermieden oder kontrolliert werden, um negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zum Beispiel durch ungünstige Standards oder überhöhte Preise zu vermeiden. Diese Einschränkung wirtschaftlicher Macht war ein Kernelement der sozialen Marktwirtschaft Erhard'scher Prägung, und der aktuelle Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier sollte die Argumente seines Amtsvorgängers nicht leichtfertig übergehen, indem er in seiner Industriestrategie die Förderung nationaler oder europäischer Champions propagiert.

Die große wirtschaftliche Macht von Großkonzernen kann dazu führen, dass politische Entscheidungen zu ihren Gunsten beeinflusst werden und damit die Gesamtwohlfahrt sinkt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Märkte abgeschottet, Umweltstandards gesenkt oder Steuergesetze angepasst

werden, um dem europäischen Champion das Leben zu erleichtern. Es ist auch denkbar, dass auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten ein Wettbewerb um den (Haupt-)Sitz des neuen Champions entsteht, der zu Steuervergünstigungen und politischen Standortentscheidungen führt. Das Ergebnis wären ineffiziente Unternehmensstrukturen und geringere Staatseinnahmen.

Die Bildung eines Champions könnte auch politische Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten zur Folge haben. Dies ist aufgrund der kritischen Kommentare aus kleineren Mitgliedsländern und seitens der EU-Kommission in Hinsicht auf die derzeitige Annäherung der offiziellen deutschen Position an die seit langem bestehende französische Präferenz für nationale (und europäische) Champions bereits absehbar (vgl. Vestager 2019). Eine deutsch-französische »Achse« zur Bildung binationaler Champions (BMW und Ministère de L'Économie et des Finances 2019) kann nicht im Interesse der Kunden, Zulieferer und Wettbewerber der betreffenden Champions sein. Mögliche Erfolge im Konkurrenzkampf um Aufträge außerhalb Europas wären dann durch eine wettbewerbsfeindliche Protektion im europäischen Heimatmarkt erkauft. Das aktuelle Beispiel aus dem Bereich der Bahntechnik zeigt zudem ein grundlegendes Dilemma »europäischer« Champions auf: Ein bilaterales deutsch-französisches Projekt führt nicht zu einem gesamteuropäischen Champion, und auch bei einem trilateralen Zusammenschluss bliebe die Mehrheit der Mitgliedsländer außen vor.

Doch neben den aufgezeigten Problemen sprechen auch historische Fälle gegen staatliche Interventionen zur Schaffung marktmächtiger Unternehmen. Exemplarisch ist hier der Fall Gelsenberg/VEBA zu nennen. Durch die Zweite Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde 1973 eine Fusionskontrolle eingeführt (vgl. Schmidt 1999, S. 193), um Marktmacht durch Zusammenschlüsse entgegenzuwirken. Die Regelungen beinhalten die Möglichkeit, dass eine Fusion trotz Bedenken der Kartellbehörden per Ministererlaubnis gestattet wird. Diese kam bereits 1974 zur Anwendung: Die Gelsenberg AG sollte von der VEBA AG übernommen werden, um ein »leistungsfähiges deutsches Mineralölunternehmen zu schaffen, das sowohl von seinen finanziellen Möglichkeiten als auch von seinem Produktions- und Absatzvolumen her in der Lage ist, die deutschen Interessen auf dem internationalen Mineralölmarkt wirksam zur Geltung zu bringen.« (Deutscher Bundestag 1974, S. 1). Die erhofften positiven Wirkungen traten jedoch nicht ein, stattdessen wurde die Gelsenberg AG nach anhaltenden Verlusten 1978 an BP verkauft (vgl. Beutler et al. 1986, S. 172). Bereits der erste Einsatz der Ministererlaubnis für einen nationalen Champion kann somit als gescheitert betrachtet werden.

Die Fokussierung auf Großunternehmen ist auch unter einem anderen Gesichtspunkt problematisch: Unter Einschluss von Kleinbetrieben gibt es über

230 000 Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland. 98% davon sind kleine und mittlere Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten, deren Belange in der »Nationalen Industriestrategie 2030« kaum Berücksichtigung finden. Doch selbst wenn man unterstellt, dass eine industriepolitische Strategie keine Mittelstandspolitik sein kann und wichtige Innovationen für den internationalen Wettbewerb von größeren Einheiten ausgehen, erscheint eine Fokussierung auf wenige große Champions verfehlt. Laut Unternehmensregister gibt es in Deutschland 4 100 größere industrielle Mittelständler mit 250 bis 3 000 Beschäftigten (vgl. Röhl 2018). Darunter befinden sich viele Hidden Champions, die in ihrem jeweiligen Marktsegment international führend sind, ohne im Fokus der Öffentlichkeit zu stehen. Diese innovativen mittelgroßen Industrieunternehmen sind häufig außerhalb der Zentren angesiedelt und besitzen eine herausragende Bedeutung für die Wirtschaftsstärke in den deutschen Regionen. Gleichzeitig sehen sie sich großen Herausforderungen durch einen sich verschärfenden Wettbewerb, unfaire Handelspraktiken, eine überdurchschnittliche Steuerbelastung und den wachsenden Fachkräftemangel ausgesetzt. Eine Industriestrategie für Deutschland sollte daher viel stärker die Belange der mittelständischen und mittelgroßen Industrieunternehmen unterhalb der Größenstrukturen von Konzernen in den Blick nehmen, statt die Bildung von Champions in den Mittelpunkt zu rücken.

Es kann jedoch in bestimmten Fällen auch Gründe geben, die für den Aufbau eines Champions sprechen. Insbesondere wären hier natürliche Monopole zu nennen. Diese treten z.B. auf, wenn der Markteintritt eines Unternehmens mit hohen Fixkosten, beispielsweise für die Entwicklung eines neuen Produkts, verbunden ist. In diesem Fall liegen die Durchschnittskosten oberhalb der Grenzkosten, wodurch die Durchschnittskosten und damit der kostendeckende Preis mit steigender Ausbringungsmenge sinken und das Unternehmen mit der größten Produktionsmenge alle anderen Unternehmen verdrängt. Eine solche Situation lag Ende der 1960er Jahre im Passagierflugzeugmarkt zwar noch nicht vor, doch die drei US-Hersteller bildeten ein Oligopol mit einem nur schwer einholbaren Vorsprung in der Entwicklung großer Passagierflugzeuge. Die Entwicklungskosten für ein konkurrenzfähiges Flugzeug waren und sind für einen noch nicht etablierten Hersteller so hoch, dass sie eventuell nur durch ein mit staatlicher Unterstützung gebildetes Großunternehmen gestemmt werden können. Insbesondere der Fakt, dass sich Entwicklung und Produktion für ein Unternehmen im Wettbewerb mit anderen europäischen Unternehmen nicht rechnen würden, führte 1967 mit politischer Unterstützung zum Airbus-Projekt (Airbus 2019). Der langfristige Markterfolg von Airbus wird oft als Argument für eine wirtschaftspolitische Unterstützung europäischer Zusammenschlüsse in anderen Bran-

chen angeführt. Dabei wird jedoch übersehen, dass es kaum weitere Beispiele für erfolgreiche industriepolitisch geförderte Champions in Europa gibt. So war Frankreich, dessen Industriepolitik quasi als Blaupause der Pläne Peter Altmaiers angesehen werden kann, im Aufbau international erfolgreicher nationaler Champions in den letzten Jahrzehnten kaum erfolgreich – der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung liegt in unserem westlichen Nachbarland bei nur noch etwa 10%. Mit staatlicher Unterstützung vorangetriebene industrielle Entwicklungen wie das Videotelefon scheiterten in Frankreich nur allzu oft – innerhalb weniger Jahre ist diese langfristig entwickelte Technologie durch internetbasierte Angebote wie die des estnisch-schwedischen Startups Skype obsolet geworden.

Das Schmieden eines Großkonzerns als Gegengewicht ist zudem nur eine Variante, um ein natürliches Monopol zu bekämpfen oder zumindest Monopolgewinne partiell in die eigene Wirtschaftsregion umzu lenken. Alternativ wäre es auch möglich, mittels einer Missbrauchsaufsicht ein Monopol zu kontrollieren. Die aktuellen wettbewerbspolitischen Eingriffe der EU-Kommission gegenüber amerikanischen Technologiekonzernen wie Google, Microsoft oder Facebook zeigen, dass dieser Weg möglicherweise erfolgversprechender ist, als ein »europäisches Google« mit staatlicher Hilfe aufbauen zu wollen (vgl. z.B. Europäische Kommission 2019).

Insgesamt erscheint die Fokussierung auf Großunternehmen und ihr gewünschter Aufbau zu europäischen Champions als nicht zielführender Versuch, die Wettbewerbsposition der deutschen und europäischen Industrie gegenüber ihren Konkurrenten zu stärken. Die angestrebte Sonderstellung einiger weniger Großunternehmen ginge zu Lasten der großen Mehrheit kleiner und mittlerer Unternehmen bis hin zu den Hidden Champions, von deren Erfolg viele deutsche Regionen wirtschaftlich abhängig sind. Sie ginge aber auch zu Lasten der kleineren europäischen Länder, deren Wirtschaft nur selten direkt an einem europäischen Champion beteiligt wäre.

## LITERATUR

Airbus (2019), »Early Days (1967)«, verfügbar unter: <https://www.airbus.com/company/history/aircraft-history/1967-1969.html>, aufgerufen am 1. April 2019.

Beutler, P. et al. (1986), *Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise, Jahrbuch für Sozialökonomie und Gesellschaftstheorie*, Westdeutscher Verlag, Opladen.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, Berlin.

BMWi und Ministère de l'Économie et des Finances (2019), *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf>, aufgerufen am 10. April 2019.

Bundesregierung (1955), *Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, Drucksache 1158, Bonn.

Deutscher Bundestag (1974), *Bericht und Antrag des Haushaltsausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung betreffend Tausch der dem Bund gehö-*

*renden Aktien der Gelsenberg AG gegen neue Aktien der VEBA AG*, Drucksache 7/2815, Bonn.

Europäische Kommission (2019), »Antitrust: Kommission verhängt Geldbuße in Höhe von 1,49 Mrd. EUR gegen Google wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung auf dem Markt für Online-Werbung«, Pressemitteilung, 2. März, Brüssel, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1770\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1770_de.htm), aufgerufen am 5. April 2019.

Röhl, K.-H. (2018), »Mid Caps: Der große Mittelstand. Die Wirtschaftspolitik berücksichtigt die Belange der Mid Caps nicht ausreichend«, *IW Policy Paper* Nr. 4/2018, verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/klaus-heiner-roehl-die-wirtschaftspolitik-be-ruecksichtigt-die-relevanz-der-mid-caps-nicht-ausreichend.html>, aufgerufen am 9. April 2019.

Rohde, R. (2018), »Chinas IKT-Konzerne kämpfen mit Problemen«, verfügbar unter: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=chinas-iktkonzerne-kaempfen-mit-problemen,did=2154854.html>, aufgerufen am 29. März 2018.

Schmidt, I. (1999), *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, 6. Auflage, Lucius & Lucius, Stuttgart.

Vestager, M. (2019), »The champions Europe needs – WELT Economic Summit«, Berlin, 9 Januar, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/49/announcements/champions-europe-needs-welt-economic-summit-berlin-9-january-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/49/announcements/champions-europe-needs-welt-economic-summit-berlin-9-january-2019_en), aufgerufen am 5. April 2019.

Sebastian Dullien\*

## Europäische Champions: Qualität und Marktumfeld zählt

Aus dem Bundeswirtschaftsministerium kommen derzeit Vorschläge, die viele von einem CDU-Minister in diesem Haus nicht erwartet hätte: Nicht nur hat Peter Altmaier mit seiner »Nationalen Industriestrategie 2030« eine Wende im bundesdeutschen Umgang mit Industriepolitik vorgeschlagen, auch hat er sich – mit Rückendeckung von Bundeskanzlerin Angela Merkel – zuletzt zusammen mit seinem französischen Kollegen Bruno Le Maire für ein Umdenken in der europäischen Wettbewerbspolitik stark gemacht. Geht es nach den beiden Ministern, so soll künftig der EU-Rat Entscheidungen der EU-Kommission in der Fusionskontrolle überstimmen können. Hintergrund ist, dass die EU-Kommission die Fusion der beiden Schienenfahrzeugsparten von Alstom und Siemens untersagt hatte, obwohl diese von der deutschen und französischen Regierung befürwortet worden war, um einen »europäischen Champion« im Schienenfahrzeugbau zu schaffen.

Die Reaktion der Ökonomen folgte auf den Fuß. Gemeinsam mit dem früheren Chefökonom der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission, Massimo Motta, und dem Mannheimer Wettbewerbsökonom Martin Peitz unterschrieben mehr als 40 Volkswirte einen offenen Brief, in dem sie vor Einmischung der Politik in die europäische Wettbewerbskontrolle warnten (vgl. Motta und Peitz 2019). Aktuelle Regeln zur Fusionskontrolle gäben ausreichend Möglichkeit, nationale und europäische Champions entstehen zu lassen, wenn es gute Effizienzargumente für eine Fusion gebe, so die Unterzeichner. Auf deutscher Ebene schossen sich die wichtigsten wirtschaftspolitischen Institutionen derweil auf Altmaiers Industriestrategie ein. Vier der fünf Mitglieder des Sachverständigenrats bezeichneten das Papier Altmaiers als einen »Strategiewechsel in die falsche Richtung« (vgl. Feld et al. 2019). Clemens Fuest stellte fest, Altmaier sei »auf dem Holzweg« (Fuest 2019).

Leider ist diese Polarisierung in der Debatte für eine konstruktive Reform der Industrie- und Wettbewerbspolitik nicht hilfreich. Es gibt gute Argumente, dass Altmaiers industriepolitische Ideen durchaus mehr ökonomisches Fundament haben, als die Mehrheit der Profession derzeit öffentlich gelten lässt. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der von Altmaier, Merkel und Le Maire beschrittene Weg am Ende zu einem Ergebnis führt, bei dem Champions herangezüchtet werden, die zwar von europäischen Kunden

Extraprofiten über höhere Preise abgreifen, die industriepolitischen Ziele aber nicht erreichen.

### WARUM WETTBEWERBSKONTROLLE?

Um dies zu verstehen, muss man sich noch einmal vor Augen führen, wofür Wettbewerbspolitik eigentlich da ist: Zwar gibt es einige Ökonomen, die einen möglichst freien Wettbewerb als Wert an sich ansehen, diese Position ist aber über das Spektrum der Volkswirte nicht konsensfähig. Konsens erreicht dagegen üblicherweise die Feststellung, dass das Ziel von Wettbewerbspolitik die Maximierung des (je nach Betrachtungsweise nationalen oder europäischen) Wohlstands sein sollte.

In den allermeisten Fällen wird dies durch Begrenzung von Marktmacht, Verbot von Kartellvereinbarungen und dem Verhindern von Fusionen zu marktbeherrschenden Stellungen getan. Durch Kartelle oder Monopole überhöhte Preise führen zu einer Umverteilung von Konsumenten zu Produzenten, zum anderen aber zu spürbaren Effizienzverlusten, weil die Preise über den Grenz- und Durchschnittskosten liegen und damit Konsumenten aus dem Markt gehalten werden, deren Zahlungsbereitschaft über den Grenzkosten einer Produktionsausweitung läge.

Hinzu kommt die dynamische Perspektive: Unternehmen, die in Märkten mit geringer Wettbewerbsintensität tätig sind, zeigen sogenannte X-Ineffizienzen, ineffiziente Management- und Produktionsweisen, die zu höheren Kosten und letztlich höheren Preisen für die Abnehmer führen (vgl. Leibenstein 2008). Zudem führt geringerer Wettbewerbsdruck oft zu weniger Innovationen.

### VORTEILE EUROPÄISCHER CHAMPIONS

In einer globalisierten Welt mit monopolistischer Konkurrenz oder globalen Oligopolmärkten kommt allerdings noch eine andere Dimension hinzu: In diesen Märkten gibt es üblicherweise nur eine beschränkte Zahl Wettbewerber, Skaleneffekte spielen eine wichtige Rolle. Aufgrund der Marktstruktur sind Unternehmen in diesen Märkten in der Lage, Extraprofiten zu erwirtschaften. Auch wenn es sich bei den Unternehmen in solchen Märkten oft um multinationale Konzerne mit einer international diversifizierten Aktionärsstruktur und Aktivitäten in vielen Ländern handelt, profitieren hiervon überdurchschnittlich die Länder, in denen die Zentren solcher Unternehmen beheimatet sind. Solche renditestarken Großkonzerne zahlen üblicherweise höhere Gehälter: Außerdem fällt ein überdurchschnittlicher Anteil der Gewinne am Standort an – selbst wenn die multinationalen Konzerne ihre Präsenz in einer Vielzahl von Ländern zur Steuergestaltung und zur Reduktion ihrer Steuerlast nutzen.



Sebastian Dullien

\* Prof. Dr. Sebastian Dullien ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Bei der gesamtwirtschaftlichen Bewertung dieser Unternehmen aus europäischer Sicht muss beachtet werden, dass durch die Marktmacht zwar europäische Abnehmer höhere Preise zahlen, dafür allerdings auch europäische Beschäftigte, Aktionäre und Staaten höhere Einkommen haben. Je nach Verteilung der Umsätze auf europäische und außereuropäische Kunden kann eine stärkere Marktmacht in solchen Märkten gesamtwirtschaftlich (zumindest in statischer Betrachtung) zu höherem oder zu niedrigerem europäischen Wohlstand führen.

Erfolgreiche, große Unternehmen investieren zudem mehr in Forschung und Entwicklung als kleine Unternehmen. Dabei gibt es theoretische und empirische Argumente, dass ein überproportionaler Anteil dieser Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der Nähe der Konzernzentrale stattfindet. Gleichzeitig haben solche Forschungs- und Entwicklungsausgaben oft positive Spillover-Effekte auf andere Unternehmen in der gleichen oder eng verwandten Branchen, die oft mit geographischer Entfernung abnehmen (vgl. Jaffe et al. 1993; Botazzi und Peri 2003).

Unternehmen mit einer gewissen Marktmacht und entsprechenden Renditen können unter gewissen Bedingungen zudem den Innovationsanreiz in Nachbarmärkten erhöhen. Dies lässt sich etwa in der IT-Branche beobachten: Für viele Start-up-Unternehmer ist der Verkauf des Unternehmens an einen der Internet-Giganten wie Google, Amazon, Apple, Facebook oder Microsoft eine willkommene Exit-Option. Viele der in den Start-up entwickelten Technologien können nur im Verbund mit einer großen Internet-Plattform ihr volles (Rendite-)Potenzial erreichen und die Übernahmepreise, die von den Internet-Giganten gezahlt werden, übersteigen die als Einzelunternehmen zu erzielenden, diskontierten Gewinne um ein Mehrfaches. Ohne diese Verkaufsoption wäre der Anreiz zur Gründung eines Start-ups wesentlich geringer als heute und auch Wagniskapitalgeber wären wohl weniger bereit, solche Start-ups zu finanzieren.

Die Existenz großer, europäischer Unternehmen mit globaler Marktmacht kann damit gewisse positive externe Effekte für den Rest der Wirtschaft haben, die bei einer vollständigen Betrachtung der Wohlfahrtseffekte ins Verhältnis mit den negativen Effekten von Marktmacht gebracht werden müssen. An sich muss deshalb die Existenz europäischer »Champions« in der Summe für Europa nicht schädlich sein, sondern kann in bestimmten Fällen sogar gesamtwirtschaftlich vorteilhaft für die EU sein.

### DER WEG ZU EUROPÄISCHEN CHAMPIONS

Aus den Beobachtungen, dass große, im globalen Oligopol agierende Firmen eine besondere Bedeutung für Innovationen und Einkommen in einer Volkswirtschaft haben und dass die Existenz europäischer »Champions« vorteilhaft sein kann, zu folgern, man müsse nur etwas kleinere Firmen zu nationalen oder

europäischen »Champions« fusionieren lassen, um die Wohlfahrt zu erhöhen, ist allerdings ein gefährlicher Fehlschluss.

Lässt man zwei große, mächtige, aber funktionierende europäische Unternehmen zu einem »europäischen Champion« fusionieren, so ist die Gefahr groß, dass die negativen volkswirtschaftlichen Effekte der Wettbewerbseinschränkung dominieren. Hier deutet gerade die Tatsache, dass zwei Unternehmen unter Marktbedingungen und mit positiver Rendite existieren, darauf hin, dass die Skalenerträge eben nicht entscheidend für den entsprechenden Markt sind, weil ja sonst eines der beiden Unternehmen das andere inzwischen vom Markt verdrängt hätte.

Lässt man zwei große, mächtige, aber nicht besonders gut funktionierende Unternehmen zu einem »Champion« fusionieren, so ist hingegen die Gefahr groß, dass auch der fusionierte Konzern nicht auf Weltmarktniveau dauerhaft erfolgreich konkurrieren kann. In einem solchen Fall wäre es extrem wichtig, zu überprüfen, ob die Probleme des Unternehmens tatsächlich durch unzureichende Größe und damit unzureichende Skaleneffekte im globalen Maßstab zustanden kommen oder nicht doch durch Struktur- oder Managementprobleme der fusionierenden Unternehmen.

Weniger problematisch erscheint es dagegen, wenn ein erfolgreiches, stark wachsendes Unternehmen einen Konkurrenten schluckt, der wirtschaftlich unter Druck geraten ist und für den es keinen alternativen Käufer gibt. Gerade für solche Situationen lässt allerdings bereits heute das EU-Fusionsrecht reichlich Spielräume.

Ebenfalls würde dieses Argument dafür sprechen, die Bildung von neuen Unternehmen zu fördern, die in globale Märkte mit hohem Monopolisierungsgrad vorstoßen. Die Schaffung des Airbus-Konzerns, der gegründet wurde, um das Monopol Boeings über kommerzielle Düsenflugzeuge zu brechen, ist ein solches Beispiel.<sup>1</sup> Eine Industriepolitik mit dem Ziel, europäische Champions im Bereich Internet-Suchmaschinen oder Cloud-Dienste zu schaffen, fiel ebenfalls in diese Kategorie.<sup>2</sup>

### GEFAHREN IN DER DEBATTE UM EUROPÄISCHE UND NATIONALE CHAMPIONS

Allerdings passen die derzeit öffentlich diskutierten konkreten Fälle von Unternehmen, die durch Fusion zu europäischen und nationalen Champions werden könnten, nicht überzeugend zu den obigen Argumenten. Im Falle Siemens/Alstom etwa ist nicht ersicht-

<sup>1</sup> Trotz der jüngsten Probleme mit dem A380 und der Schwierigkeiten in Struktur und Governance des Airbus-Konzerns kann der Versuch, aus dem Monopolmarkt für solche Flugzeuge einen Duopolmarkt zu machen, als Erfolg gesehen werden. Einige plausible Schätzungen zeigen so, dass trotz Subventionen und Strukturproblemen des Konzerns die Schaffung und Unterstützung Airbus für die beteiligten Staaten wohlfahrtssteigernd gewesen ist (vgl. Neven et al. 1995).

<sup>2</sup> Für einen entsprechenden Vorschlag vgl. Dullien (2016).

lich, ob es sich tatsächlich um einen Markt mit solch großen Skalenerträgen handelt, dass eine Fusion Preise fallen und Gewinne steigen lassen würde und zudem auf europäischer Ebene mehr Ressourcen für Forschung und Entwicklung schaffen würde. Motta und Peritz (2019) weisen so zu Recht darauf hin, dass bei einer solchen Aussicht die geplante Fusion von Siemens/Alstom von Eisenbahnbetreibern bejubelt worden wäre, was aber gerade nicht der Fall gewesen ist.

Es ist auch nicht ersichtlich, warum zum Erhalt einer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber einer potenziellen zukünftigen chinesischen Marktdominanz auf den Weltmärkten eine heutige Fusion von Siemens und Alstom notwendig oder gar zielführend sein sollte. Heute verkaufen Siemens und Alstom ihre Züge weltweit und entwickeln in Konkurrenz zueinander und zu anderen Anbietern ihre differenzierte Technologie weiter. Es ist nicht klar, ob nicht sogar eine Fusion heute bestimmte Entwicklungsstränge abschneiden würde und damit sogar künftige Wettbewerbsfähigkeit gefährden würde.

Auch bei der diskutierten Fusion von Deutscher Bank und Commerzbank ist nicht ersichtlich, inwieweit die oben gemachten Argumente greifen würden. Zwar dürfte eine Fusion von Deutscher Bank und Commerzbank kaum den Wettbewerb auf Deutschlands Bankenmarkt beeinträchtigen (die Bilanzsumme beider Institute zusammen ist heute geringer als die der Deutschen Bank allein vor zehn Jahren, und die Wettbewerbsintensität im deutschen Finanzmarkt ist auch wegen der starken Präsenz der Sparkassen hoch), es ist aber auch nicht zu erkennen, wo genau die Skaleneffekte einer solchen Fusion liegen würden bzw. wie eine solche Fusion positive externe Effekte auf den Rest der Wirtschaft haben sollte.

So zeigt das Einsetzen der deutschen und französischen Regierungen für die Siemens/Alstom-Fusion schön das Dilemma der neuen industriepolitischen Diskussion auf: Die Grundargumente für eine gemeinwohlorientierte Industriepolitik, bei der auch alte Glaubenssätze revidiert werden müssen, sind stimmig. Es besteht aber die Gefahr, dass im Politikprozess die Debatte dazu genutzt wird, Partikularinteressen einzelner Unternehmen zu befördern, ohne eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverbesserung zu erreichen.

## LITERATUR

Dullien, S. (2016), »Creating European digital champions«, *European Council on Foreign Relations Europe's Digital Power Blog*, verfügbar unter: [https://www.ecfr.eu/digitalpower/blog/creating\\_european\\_digital\\_champions](https://www.ecfr.eu/digitalpower/blog/creating_european_digital_champions), aufgerufen am 22. März 2019.

Bottazzi, L. und G. Peri (2003), »Innovation and Spillovers in Regions: Evidence from European Patent Data«, *European Economic Review* 47(4), 687–710.

Feld, L., Chr. Schmidt, I. Schnabel und V. Wieland (2019), »Altmaiers Industriepolitik ist ein Strategiewechsel in die falsche Richtung«, *Die Welt*, 6. Februar.

Fuest, C. (2019), »Wirtschaftsminister auf dem Holzweg«, *Cicero Online*, 19. Februar, verfügbar unter: <https://www.cicero.de/wirtschaft/altmai->

er-deutsche-industriepolitik-nationale-industriestrategie-2030, aufgerufen 18. März 2019.

Jaffe, A. B., M. Trajtenberg und R. Henderson (1993), »Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent«, *Quarterly Journal of Economics* 108(3), 577–598.

Leibenstein H. (2008), »X-Efficiency«, in: Palgrave Macmillan (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London.

Motta, M. und M. Peitz (2019), »Open letter by Massimo Motta and more than 40 European industrial economists on »European champions« and merger enforcement«, verfügbar unter: <https://www.barcelonagse.eu/microudates/open-letter-massimo-motta-european-industrial-economists>, aufgerufen am 18. März 2019.

Neven, D., P. Seabright und G. M. Grossman (1995), »European Industrial Policy: The Airbus Case«, *Economic Policy* 10(21), 313–358.



Guntram B. Wolff\*

## Wie können EU-Unternehmen weltweit relevant bleiben?



Guntram B. Wolff

Big is beautiful – so lautet der Leitspruch vieler europäischer Unternehmer und des deutschen Wirtschaftsministers Peter Altmaier, wenn sie über die Lage der europäischen Unternehmen in der Welt sprechen. Richtig ist, dass Unternehmen in der EU nach wie vor global sehr wettbewerbsfähig und sehr erfolgreiche Exporteure sind. Richtig ist auch, dass die EU nach wie vor eine sehr offene Volkswirtschaft mit einem Handelsüberschuss ist. Dennoch besteht die Befürchtung, dass es für EU-Unternehmen immer schwieriger wird, an der Spitze globaler Wertschöpfungsketten zu stehen – oder, anders ausgedrückt, globale Marktführer zu sein.

Trotz der Erfolge von EU-Unternehmen sind unter den 50 weltweit führenden Fortune-500-Unternehmen nur zehn Unternehmen aus der EU, während 21 Unternehmen aus den USA und elf aus China kommen. Noch düsterer ist das Bild bei den 20 führenden Technologieunternehmen der Welt. Hier befindet sich kein einziges Unternehmen aus der EU, sondern elf Unternehmen aus den USA und neun aus China. Im Plattformgeschäft hinkt Europa seinen globalen Wettbewerbern deutlich hinterher, und es wird erwartet, dass sich 70% der weltweiten wirtschaftlichen Auswirkungen von Künstlicher Intelligenz (KI) auf Nordamerika und China konzentrieren wird.

Viele behaupten, dass europäische Unternehmen einfach nicht über die kritische Größe verfügen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Zur Lösung dieses Problems wird immer wieder eine Änderung der europäischen Wettbewerbspolitik angeregt. Fusionskontrollen sollten weniger streng und flexibler werden, so fordert es eine aktuelle Studie des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) zu China. Dies wurde zuletzt auch im Fall der verbotenen Siemens/Alstom-Fusion diskutiert.

Ein Papier des deutschen Bundeswirtschaftsministers (Altmaier 2019) fordert sogar, dass der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung auf 25% steigen soll, dass Wertschöpfungsketten stärker europäisch werden sollen, dass bestimmte deutsche Firmen (Deutsche Bank, Siemens, Thyssen-Krupp) deutsche Champions sind, dass die Fusionskontrolle erleichtert werden soll, so dass es mehr europäische Champions gibt, dass der Staat bestimmte Unternehmen kaufen kann, um ausländische Akquisitionen zu verhindern, und dass es mehr Staatsbeihilfen für Unternehmen von großer wirtschaftlicher Signifikanz geben sollte.

Zettelmeyer (2019) diskutiert Altmaier (2019) im Detail – die Kritik muss hier nicht wiederholt werden. In diesem Beitrag möchte ich mich stattdessen kurz mit dem Thema der Fusionskontrolle auseinandersetzen, um dann insbesondere das Thema der Staatsbeihilfen und der Beziehung dieses Instruments zur Welthandelsorganisation (WTO) zu diskutieren. Schließlich möchte ich einige Argumente für eine proaktive Investitionsagenda liefern.<sup>1</sup>

### FUSIONS-KONTROLLE

Zur Fusionskontrolle und Wettbewerbspolitik im Allgemeinen sei zunächst angemerkt, dass das Hauptziel der Fusionskontrolle die Interessen der Konsumenten sind. Die europäische Wettbewerbsbehörde ist weltweit anerkannt als eine der effektivsten Kontrollbehörden. Eine Abschwächung der Fusionskontrolle ist deshalb skeptisch zu sehen. Insbesondere besteht hierbei eine signifikante Gefahr, dass die Abschwächung der Fusionskontrolle höhere Preise für europäische Konsumenten bedeuten könnte, während Renten für europäische Unternehmen aufgrund des geringeren Wettbewerbs steigen könnten. Weniger Wettbewerb ist potenziell auch eine Gefahr für Innovationen. In der Tat ist ja eine zentral Triebfeder von Innovation der Wettbewerbsdruck durch Konkurrenten.

Altmaier und Le Maire (2019) wiederum stoßen in eine andere Richtung vor. Sie schlagen vor zu untersuchen, ob eine politische Kontrolle der Wettbewerbsentscheidungen der Kommission durch den Rat sinnvoll ist. Eine solche politische Kontrolle der Wettbewerbsentscheidungen ist aus mehreren Gründen mit Skepsis zu sehen. Erstens ist es schwer vorstellbar, dass Unternehmensdaten an den Rat geschickt werden können und dabei die Vertraulichkeit der Daten unverletzt bleibt. Zweitens besteht das Risiko, dass eine politische Kontrolle durch den Rat zu einer erheblichen Politisierung der Wettbewerbspolitik führt. Kleine Länder fürchten schon jetzt, dass ein solcher Schritt zu ihren Lasten gehen. Es kann auch befürchtet werden, dass große Länder Absprachen zu Lasten der Konsumenten treffen.

Insgesamt kann es durchaus einen gewissen Anpassungsbedarf bei der exakten Ausübung der Wettbewerbskontrolle geben. Zum Beispiel stellt sich die Frage, wie die Dynamik des Wettbewerbs berücksichtigt wird. Aber sorgfältige Überlegungen sind erforderlich, um unerwünschte Auswirkungen von politischen Interventionen in Einzelfällen zu vermeiden.

Europäische Verbraucher profitieren nach wie vor von relativ niedrigen Margen. Dies dank des hohen Wettbewerbs, der allerdings durch eine Lockerung der Fusionskontrolle leicht untergraben wer-

\* Dr. Guntram B. Wolff ist Direktor von Bruegel, Brüssel.

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz basiert in Teilen auf Petropoulos und Wolff (2019).

den könnte. Und man sollte sich auch keine naiven Vorstellungen über die Vorteile machen, die größere Unternehmen beim Eintritt in einen Markt wie den chinesischen haben würden, in dem der Zugang stark reguliert und eingeschränkt ist. Unserer Meinung nach sind die folgenden Ansätze sowohl für europäische Unternehmen als auch für europäische Verbraucher vielversprechender.

### **VERSCHÄRFUNG DER KONTROLLINSTRUMENTE FÜR STAATLICHE BEIHILFEN**

Erstens muss die Kontrolle staatlicher Subventionen für ausländische Unternehmen effektiver gestaltet werden, sowohl in unseren Märkten als auch extraterritorial. Das EU-Wettbewerbsrecht sollte unabhängig von der Herkunft der Firma angewandt werden; das Kriterium für die Verfolgung von Fällen sollte die Marktverzerrung sein. Die Kommission könnte dies selbstbewusster durchsetzen, aber dazu muss sich der Rechtsrahmen der EU weiterentwickeln, was auch vor kurzem vom BDI betont wurde.

Das EU-Recht sollte darauf abzielen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen zu gewährleisten. Die EU kann die Vorschriften über staatliche Beihilfen nicht auf ausländische Regierungen anwenden. Es gibt derzeit keinen systematischen, effektiven oder fundierten Weg zur Anwendung von EU-Vorschriften im Falle von Unternehmen, die auf EU-Märkten tätig sind, aber in anderen Jurisdiktionen von staatlicher Unterstützung profitieren. Man kann sich jedoch ein Instrument vorzustellen, das auf ausländische Unternehmen angewendet werden könnte, falls diese staatliche Unterstützung in einer Weise erhalten, die unlautere Wettbewerbsvorteile schafft, mit denen europäische Unternehmen nicht mithalten können.

Das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM) kann für diesen Zweck eine Grundlage bieten, die es der EU erleichtern kann, auf handelsverzerrende Subventionen zu reagieren. Allerdings leidet dieses Übereinkommen unter drei Hauptproblemen. Erstens ist die Meldung von Subventionen nicht transparent, und das Instrument ist in der Wirksamkeit begrenzt, weil staatseigene Betriebe nicht berücksichtigt werden. Zweitens sind Abhilfemaßnahmen langsam und kompliziert. Drittens gelten die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen sowohl für Waren als auch für Dienstleistungen, während die WTO-Vorschriften nur für Waren gelten. In unseren Volkswirtschaften, die zunehmend von Dienstleistungen, Netzwerken und Daten getrieben werden, reicht es nicht aus, sich nur auf Subventionen im Warenaktor zu konzentrieren.

Auch Regulierung kann genutzt werden, um den Marktzugang für ausländische Unternehmen zu beschränken, wenn diese marktverzerrende staatliche Unterstützung erhalten. Aber ein transpa-

renter Prozess ist notwendig, um den Missbrauch dieses Instruments zu vermeiden. Zwar kann die bloße Existenz eines solchen Instruments schon ungerechtfertigtes Verhalten abschrecken, aber ohne klare Kriterien, wie z.B. nationale Sicherheit, kann es zu einem simplen Instrument für Protektionismus verkommen. Das EU-Gesetz zum *investment screening* eignet sich daher nicht als allgemeiner Kontrollmechanismus gegen staatliche Beihilfe. Es ist auch unzureichend für eine wirklich effektive Kontrolle im Bezug auf Sicherheit.

### **EINE PROAKTIVE INVESTITIONSAGENDA**

Zweitens sollte Europas Strategie über Abwehrmaßnahmen hinausgehen und aktiv Investitionen und Innovation in Europa fördern und dabei gleichzeitig die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Unternehmen in einem gut integrierten Binnenmarkt expandieren können.

Um im globalen Maßstab zu konkurrieren, bedarf es eines großen Binnenmarkts, der leider im Bereich der Dienstleistungen immer noch recht fragmentiert ist. Es ist doch recht unwahrscheinlich, dass die EU kein Google wegen der Fusionskontrolle hat. Wahrscheinlicher erscheint, dass es europäische Unternehmen schwer finden, im fragmentierten europäischen Markt eine gewisse Größe zu erreichen. Es erscheint also wichtig, die Fragmentierung durch eine Harmonisierung vielfältiger Regulierungen zu reduzieren. Außerdem benötigen wir in der EU integrierte und tiefe Kapitalmärkte, um Investitionen zu finanzieren und insbesondere Risikokapital bereitzustellen. In einer Reihe von Ländern ist es auch notwendig, die Geschäfts- und Investitionsbedingungen zu verbessern.

Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung liegen in der EU nach wie vor bei nur 2% des Bruttoinlandsprodukts, verglichen mit insgesamt 2.8% in den USA. Zudem sind Nordamerika und Asien die Spitzenreiter bei privaten Investitionen in KI. Dieses düstere Bild ist direkte Folge einer fehlenden Strategie für europäische Investitionen und einer sektorspezifische KI-Strategie. Die globalen Wettbewerber der EU haben viel früher ehrgeizige KI-Pläne verabschiedet, in denen öffentliche/private Investitionen eine prominente Rolle spielen. Nach dem Brexit wird es für die EU in Bezug auf die KI noch viel schlechter aussehen, da London bei KI-Unternehmen weiterhin führend ist. Dies macht eine europäische Strategie umso wichtiger.

Europa benötigt auch eine klare industriepolitische Strategie, um im Bereich kritischer digitaler Infrastruktur einen Grad an technologischer Unabhängigkeit zu erlangen. In einer Welt, in der nicht nur Individuen, sondern auch immer mehr industrielle Prozesse voll vernetzt sind, müssen bestimmte Schlüsseltechnologien auch in Europa produziert und verstanden werden, um wirtschaftliche Sicher-

heit zu gewährleisten. Hierzu braucht es starke europäische Technologiekonzerne.

**DIE SCHWÄCHEN DER EUROPÄISCHEN UNIVERSITÄTEN BEHEBEN**

Es sollte nicht überraschen, dass Europa den Technologiewettlauf verliert, wenn europäische Hochschulen hinter den Spitzenreitern zurückbleiben. So rangiert beispielsweise die beste deutsche Universität im Maschinenbau, Aachen, laut Shanghai-Ranking nur in der Gruppe der 51–75 besten weltweit – weit hinter zwölf chinesischen Universitäten. Außerhalb Großbritanniens liegen unter den in der EU ansässigen Universitäten nur Mailand und Leuven vor Aachen. In anderen Bereichen sieht es teilweise besser, aber teilweise auch schlechter aus (vgl. Abb. 1). Und vor allem gegenüber den USA fällt die EU (insbesondere ohne Großbritannien) ab. Natürlich kann man über die Qualität des Shanghai-Ranking diskutieren, aber trotzdem: Haben Deutschland, Frankreich oder die EU eine Strategie, um dieses Problem anzugehen?

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der globale Wettbewerb in der Tat härter wird, auch weil China in Schlüsseltechnologien zunehmend führend ist. Europa muss sich diesem Wettbewerb stellen. Defensive Instrumente zur Bekämpfung staatlicher Subventionen sind Teil der Lösung; eine Lockerung der Fusionskontrolle wahrscheinlich eher nicht. Aber die eigentliche Frage ist, ob die EU ihren Binnenmarkt und ihre Kapitalmärkte stärkt, die Forschungs- und Entwicklungsausgaben erhöht, die Führungsrolle im Hochschulbereich wiedererlangt und eine echte und umfassende KI-Strategie entwickelt.

Groß mag schön sein, aber die strategische Priorität der EU sollte sein, durch Investitionen, Forschung, einen integrierten Binnenmarkt und Bildung wieder ein Vorreiter bei Innovationen zu werden.

**LITERATUR**

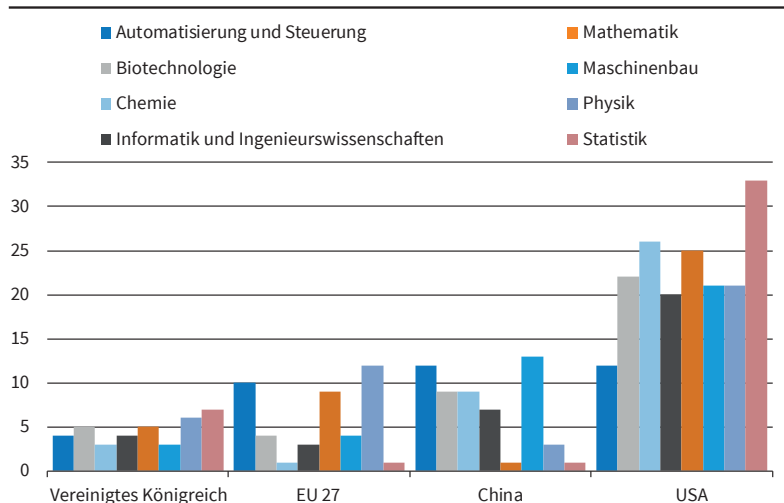
Altmaier, P. (2019), Nationale Industriestrategie 2030: Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, verfügbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/nationale-industriestrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=18](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=18).

Altmaier, P. und B. Le Maire (2019), A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Petropoulos, G. und G. B. Wolff (2019), »What can the EU do to keep its firms globally relevant«, Bruegel blog, verfügbar unter: <http://bruegel.org/2019/02/what-can-the-eu-do-to-keep-its-firms-globally-relevant/>.

Zettelmeyer, J. (2019), The return of economic nationalism in Germany, Peterson Institute policy brief, 19-4, Washington DC.

Abb. 1  
Anzahl der Universitäten unter den Top 50 nach Fachgebieten



Quelle: Bruegel nach Angaben des Shanghai-Rankings.

© ifo Institut

Dieter Kempf\*

## Der Staat soll im Regelfall keine aktive Rolle im Wirtschaftsgeschehen spielen

Nach vielen Jahren, in denen es hieß, die Industrie sei ein Auslaufmodell, hat sich seit der Finanzkrise 2007/2008 das Bild gewandelt. Inzwischen ist es fast schon ein Allgemeingut, dass Wohlstand und Beschäftigung vom Erfolg der Industrie abhängen. Durch die untersagte deutsch-französische Fusion der Zugsparten von Siemens und Alstom hat eine Diskussion über europäische Champions an Schwung gewonnen, die über den Anteil der industriellen Wertschöpfung hinaus auch die Größe der Industrieunternehmen in Europa in den Fokus rückt.

Dabei ist gerade in Deutschland, im Land der Hidden Champions – der Weltmarktführer aus dem Mittelstand – bestens bekannt: Wirtschaftlicher Erfolg hängt keinesfalls zwingend davon ab, wie groß ein Unternehmen ist. Manchmal mag Größe sogar hinderlich sein, um ein ausreichendes Maß an Agilität und Dynamik zu entwickeln.

Aus diesem Grund hat der BDI darauf hingewiesen, dass der Bundeswirtschaftsminister in seiner kürzlich vorgelegten »Nationalen Industriestrategie« zu einseitig auf Großunternehmen abgezielt hat. Unterdessen lässt die Bundesregierung eine seit Jahren angekündigte und inzwischen überfällige Mittelstandsstrategie vermissen.

Gleichwohl haben größere Unternehmen Vorteile etwa bei der Bewerbung um Ausschreibungen und Teilnahme an Großprojekten im Ausland, insbesondere außerhalb der Europäischen Union. Trotz der Stärken der mittelständischen Wirtschaft ist die Existenz von Großunternehmen wichtig: Sie sind in kapital- oder technologieintensiven Feldern in der Lage, auch bei hohen Anforderungen an Größe (bei Investitionen, Projekten, Großanlagen und Großaufträgen, Forschungsvorhaben, Genehmigungsprozessen) in aller Welt wettbewerbsfähig zu sein.

Wegen ihrer höheren Marktbewertung verfügen große Unternehmen auch über bessere Finanzierungsmöglichkeiten, beispielsweise für Investitionen oder Forschung und Entwicklung. Sie haben eine größere Finanzkraft bei Mergers und Acquisitions (M&A) sowie günstigere Voraussetzungen zur Digitalisierung ihrer Prozesse und Produkte. Nicht zuletzt sind sie auch volkswirtschaftlich wichtig, weil sie als Partner für mittelständische Unternehmen deren Integration in internationale Wertschöpfungsketten erleichtern – oder sogar erst ermöglichen.

Unter den am höchsten bewerteten Unternehmen der Welt sind nur noch einige aus Europa; vor allem US-amerikanische und chinesische Unter-

nehmen belegen die oberen Tabellenplätze. In vielen Branchen der europäischen Wirtschaft sind in den vergangenen Jahrzehnten nur wenige internationale Großunternehmen entstanden, die in ihren jeweiligen Geschäftsfeldern – in puncto Umsatz, Bilanzkraft, Ertragsstärke, Marktkapitalisierung, Investitionsvermögen und Risikotragfähigkeit – vergleichbare Größenmerkmale wie ihre Wettbewerber aus Nordamerika oder Ostasien aufweisen. Dies kann und wird mittelfristig industriepolitisch problematisch werden.

Die Herausbildung von Großunternehmen in Europa wird umso wichtiger, je stärker in einigen Technologiefeldern die Investitionsanfordernisse weit über die Möglichkeiten mittelständischer Unternehmen oder der in Europa als Großunternehmen geltenden Unternehmen hinausgehen. Die Größenunterschiede stellen zudem für die mittelständisch geprägte Industrie in Deutschland ein Risiko dar: Technologisch hochwertige, aber margenschwache heimische Unternehmen sind auf dem M&A-Markt vergleichbar günstig – und daher begehrte Ziele internationaler Wettbewerber. Aufgrund der unterschiedlichen Größenverhältnisse findet der umgekehrte Prozess leider kaum statt.

Ich bin davon überzeugt, dass eine massive Subventionierung der Industrie durch »Heimatregierungen« – selbst wenn diese kurzfristig zu Vorteilen führen sollte – die langfristige Entwicklungs- und Innovationsfähigkeit nicht positiv beeinflusst. Sie kann langfristig sogar nachteilig wirken, nämlich dann, wenn sich die betreffenden Unternehmen auf Subventionen verlassen. Hier wirkt sich der fehlende Wettbewerb negativ auf die Effizienz der Unternehmen und damit die Konkurrenzfähigkeit eines Standorts aus.

Markt- und Wettbewerbsschwächen lassen sich weltweit nachweisen. Nach Einschätzung auch der OECD hat sich der Trend zur Oligopolisierung internationaler Waren- und Dienstleistungsmärkte gerade im Zuge von Plattformeffekten, mangelnder Liberalisierung von Produktmärkten auch im Hinblick auf Markteintrittsbarrieren, geringen Fortschritten in der Handelsliberalisierung und anderen Konzentrationstendenzen verfestigt. Dadurch sind die Preisaufschläge weltweit angestiegen. Auch jenseits des Stahlmarkts und der E-Plattformen, die jetzt in der Diskussion sind, braucht die globale Wirtschaft mehr Schwung durch kompetitive Handels-, Wettbewerbs- und Liberalisierungsmaßnahmen in der Produktmarktregulierung.

Das gilt auch für Deutschland: Beispielsweise hat die OECD in ihrem Wirtschaftsbericht Deutschland 2018 einige wettbewerbsfördernde Maßnahmen empfohlen: Sie rät beispielsweise, regulatorische Hemmnisse zu reduzieren und staatliche Beteiligungen im Unternehmenssektor zu veräußern, um das Risiko der Begünstigung etablierter Anbieter, etwa bei der Kreditvergabe, zu verringern – und die Real-



Dieter Kempf

\* Prof. Dieter Kempf ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V.

lokation von Ressourcen und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zu beschleunigen.

Diese Forderungen stehen im Einklang mit einem ordnungspolitischen Grundsatz, dass der Staat im Regelfall keine aktive Rolle im Wirtschaftsgeschehen spielen, sondern diese Aufgabe den Unternehmen überlassen soll. Es muss die Aufgabe des Staates sein, Rahmenbedingungen zu setzen. Je investitions- und innovationsfreundlicher diese Rahmenbedingungen sind, umso wahrscheinlicher ist es, dass die Unternehmen innerhalb dieses Rahmens erfolgreich wirtschaften und Einkommen generieren.

Auf den Weltmärkten nimmt derweil der Druck auf die freien Märkte zu: Im Falle Chinas tritt der Staat nicht nur als Regulierer, sondern auch als zentraler Marktakteur auf, der Unternehmens- und Branchenentscheidungen lenkt. Staatliche Eingriffe ins Marktgeschehen und Steuerung der Wirtschaft nehmen in Chinas neuer Ära eher wieder zu als ab. Der direkte Einfluss des Staates und der Partei in Unternehmensentscheidungen wird durch eine politische Aufwertung von Parteizellen ausgebaut. Diese greifen nicht nur in Entscheidungsprozesse von Staatsunternehmen ein, sondern auch in jene von Gemeinschafts- und Privatunternehmen.

Zudem schafft die chinesische Regierung durch politisch verordnete Großfusionen nationale Champions. Mit Hilfe staatlicher Investitionen in Zukunftstechnologien, direkter und indirekter Subventionierung von Unternehmen, Technologietransfer und strategischen Übernahmen ausländischer Hochtechnologie-Unternehmen entwickelt sich China rasant in Richtung einer technologischen Führungsnation.

Weitere Nationen tragen mit Eingriffen in den Markt in manchen Sektoren zu erheblichen Marktverzerrungen bei. Außerdem nutzen Staaten einige Regelungslücken im internationalen Ordnungsrahmen stärker als zuvor aus, etwa in der Exportfinanzierung oder bei Staatssubventionen. Des Weiteren verschärfen internationale Handelskonflikte, an denen die EU gar nicht beteiligt ist, ihrerseits Umlenkungen von Handels- und Kapitalströmen, die in der EU zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen. Dies hat in Deutschland und Europa in einzelnen Branchen erhebliche Verwerfungen ausgelöst. So ergaben sich hierdurch beispielsweise für die Stahlindustrie Wettbewerbsprobleme auf Drittmärkten sowie Benachteiligungen deutscher und europäischer Unternehmen im internationalen Wettbewerb. Staatlich generierte »Marktmacht« führt zu einem Ungleichgewicht der Marktkräfte, auch bei strategischen Übernahmen.

Über Fusionen und Zusammenschlüsse entscheiden in der EU zunächst die Führungsgremien von Unternehmen, die ganz überwiegend in mehrheitlich privater Hand sind. In China jedoch werden nationale Champions mit erheblicher Marktmacht häufig staatlich gegründet, gefördert und finanziert. Dagegen ist

es vergleichsweise schwer, europäische Champions mit Hilfe von Zusammenschlüssen zu bilden. Angesichts einer forcierten staatlichen Fusionspolitik in China und anderswo sind deutsche bzw. europäische Unternehmen besonders herausgefordert.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat eine »Nationale Industriestrategie« zur Diskussion gestellt, die auch auf diese außenwirtschaftlichen Herausforderungen reagieren soll. Der Staat will einen Beteiligungsfonds bei der KfW einrichten, mit dem er defensiv gegen Unternehmensübernahmen aus dem Ausland in Fällen ohne nationale Sicherheitsbedenken vorgehen kann – und offensiv zur Förderung neuer Technologien. Die defensive Stoßrichtung soll bei ausländischen Übernahmeversuchen deutscher Zielunternehmen in Feldern von wichtigen Technologien oder von Innovationsführerschaft durch eine zeitlich begrenzte staatliche Beteiligung unterlegt werden, organisiert über einen neu zu schaffenden KfW-Beteiligungsfonds.

In der Diskussion um eine stärkere industriepolitische Ausrichtung werden auch immer wieder Reformansätze im europäischen Wettbewerbsrecht genannt. Offene Märkte und eine effektive Wettbewerbskontrolle durch die Europäische Kommission und die nationalen Kartellbehörden gehören zu den Kernelementen unserer Wirtschaftsordnung. Mögliche Änderungen des Wettbewerbsrechts im Hinblick auf globale Märkte sollten daher stets auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt berücksichtigen. Keinesfalls dürfen bewährte Instrumente wie die EU-Fusionskontrolle oder das Beihilferecht faktisch obsolet werden.

Gerade im Zeitalter von Industrie 4.0 spielen Unternehmenskooperationen und gemeinsame Forschungsprojekte eine wichtige Rolle. Leider stellt das Kartellrecht solchen Kooperationsvorhaben zwischen Wettbewerbern einige Hindernisse in den Weg, selbst wenn keinerlei wettbewerbsrechtliche Bedenken bestehen. Die Grauzone ist groß, die Rechtsunsicherheit in Unternehmen und bei ihren Beratern enorm. Hier sollte die Politik nachbessern und den Unternehmen, die beispielweise im Rahmen einer Plattform neue digitale Projekte entwickeln wollen, mehr Rechtssicherheit bieten. Denn diese Art von Kooperationen kann dabei helfen, eine Gegenmacht zu den außereuropäischen digitalen Großkonzernen zu bilden.

Im Zusammenhang mit der aktuellen Unter-sagung des Zusammenschlusses in der Zugindustrie stellen viele Experten die Frage, ob unsere Fusionskontrollregelungen noch zeitgemäß sind. Klar ist: Die Verfahren dauern oft zu lange und sind sehr bürokratisch ausgestaltet. Hier besteht Verbesserungsbedarf, beispielsweise hinsichtlich der Anforderungen an die Vorlage von Dokumenten durch die Unternehmen.

Die Kommission könnte außerdem, je nach Fallsituation, in der Frage der Marktabgrenzung den glo-

balen Wettbewerb durch außereuropäische Unternehmen noch stärker in den Fokus nehmen, als sie es bislang tut, und auch den in Zukunft zu erwartenden potenziellen Wettbewerb auf einer längeren Zeitschiene als bislang prüfen. Daneben wäre es sinnvoll, Effizienzerwägungen stärker zu berücksichtigen. Wichtig ist, dass die Kommission in der Lage ist, immer auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls und die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt zu reagieren.

Die Diskussion um eine politische Komponente in der Fusionskontrolle, etwa eine »EU-Ratserlaubnis«, mit der der Rat in bestimmten Fällen eine Fusionsuntersagung der Europäischen Kommission aufheben kann, kommt regelmäßig im Anschluss an spektakuläre Fusionsuntersagungen durch die Kommission auf. In Deutschland gibt es mit der Ministererlaubnis in § 42 GWB ein ähnliches System. Wichtig bleibt: Eine Ratserlaubnis darf nicht zum Spielball politischer Kräfte werden. Sollte eine Rats- oder Ministererlaubnis in die europäische Fusionskontrolle eingeführt werden, darf diese nur in wenigen klar definierten Fällen und unter sehr strengen Voraussetzungen zur Anwendung kommen, ähnlich wie die Ministererlaubnis im deutschen Recht. Es wäre kontraproduktiv, die Stellung der Europäischen Kommission als Wettbewerbsbehörde zu schwächen.

Die beste Wirtschaftspolitik wäre daher weiterhin, sich weltweit gegen Protektionismus einzusetzen und eine globale wirtschaftspolitische Gegenreaktion auszulösen. Durch die aktuellen Verwerfungen wird deutlich, wie sehr die Welt eine umfassende Politik braucht, die den Wettbewerb beflügelt – durch Marktöffnung, Liberalisierung, international wirkende Wettbewerbspolitik und wettbewerbsfördernde Handelspolitik.

Gegenwärtig ist das nur von Fall zu Fall und auch dann nur in sehr unterschiedlichem Umfang möglich: Es bestehen erhebliche Konzentrationsrisiken oder Netzwerkcharakteristika von Märkten oder staatliche Verzerrungen der Märkte im Ausland mit erheblichen Folgewirkungen für den Weltmarkt.

Für die deutsche Industrie ist und bleibt die Ordnungspolitik Richtschnur. Gleichwohl darf im Lichte der Nationalisierungsprozesse, die derzeit weltweit im Gange sind, die Ordnungspolitik kein Korsett sein. Vor allem wenn andere Staaten Technologien und Unternehmen aufbauen, läuft der ordnungspolitische Einspruch ins Leere. Denn für uns geht es dann nicht mehr um Privat oder Staat, sondern um Staat oder Staat.

Ich halte es daher durchaus für notwendig, auch über die zweitbeste Möglichkeit einer Wirtschaftspolitik in Deutschland und der EU zu diskutieren: über eine strategische Industriepolitik, die eine industrielle Wertschöpfung dann und nur dann fördert, wenn unsere Unternehmen im internationalen Wettbewerb stehen und – mit zweiter Nebenbedingung – in diesem Wettbewerb gerade nicht in einem ordnungs-

politisch wohlfeil geordneten Markt ohne direkten staatlichen Einfluss agieren.

Ich plädiere daher für eine begrenzte und gezielte Förderung von strategischen Querschnittstechnologien und die Unterstützung von Unternehmen oder Unternehmensverbänden, die die Entwicklung dieser Technologien vorantreiben können, am besten durch die EU oder durch die Mitgliedstaaten. Die Bedeutung zentraler Querschnittstechnologien ist offenkundig. In den vergangenen Jahren hat sich in diesem Feld das Gewicht rein privat finanzierter Anstrengungen verschoben. Dies war und ist der Fall in den Feldern Forschung, Entwicklung und Markteinführung. Es herrscht Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Budgets für Forschung und Entwicklung, in der staatlichen und privaten Risikobereitstellung, der umfangreichen Subvention, der wachsenden steuerlichen Privilegierung und der staatlichen Gestaltung von Großforschungsvorhaben.

Während die deutsche Industrie gerade in der industriellen Forschung und Entwicklung besonders stark ist, fielen sowohl der Marktrahmen wie die wirtschaftspolitische Flankierung trotz einiger Verbesserungen im Detail hinter die Dynamik in Nordamerika und Ostasien zurück. Hier muss eine nationale oder noch besser eine europäische Industriestrategie ansetzen und dabei jede einzelne Technologie gesondert analysieren und mit jeweils eigenen wirtschaftspolitischen Antworten versehen.

Andreas Mundt\*

## Je größer, desto besser? Europäische Champions werden nicht durch wett- bewerbsbeschränkende Fusionen geschaffen



Andreas Mundt

In Europa und Deutschland ist eine intensive Debatte darüber im Gange, wie europäische Unternehmen in Zeiten der Globalisierung wettbewerbsfähig bleiben und sich gegen eine wachsende Konkurrenz aus Asien und den USA behaupten können. Die Unter-sagung des Zusammenschlusses zwischen Siemens und Alstom hat zeitweise die Wettbewerbspolitik ins Zentrum der Diskussion gerückt. Der Prüfungsansatz der EU-Kommission wurde als »technisch richtig«, aber »falsch für Europa« bezeichnet. Mit dem französisch-deutschen Manifest für eine europäische Industriepolitik (BMWi und MINEFI 2019) sowie der deutschen Industriestrategie 2030 (BMWi 2019) wurden zwei Vorstöße veröffentlicht, die u.a. die Frage aufwerfen, ob Zusammenschlüsse zur Bildung wie auch immer definierter »europäischer Champions« erleichtert werden sollten. Vorgeschlagen wird beispielsweise, langfristige weltweite Marktentwicklungen bei der wettbewerbsrechtlichen Prüfung noch stärker als bisher zu berücksichtigen oder eine europäische »Ministerratserlaubnis« einzuführen, um Fusionen, die den Wettbewerb beschränken, gleichwohl aufgrund industriepolitischer Überlegungen zuzulassen. Die industrie- und handelspolitische Debatte um die Verbesserung der Erfolgchancen von Unternehmen, die sich durch Qualität, Innovation und attraktive Preise weltweit und in Europa im Wettbewerb hervortun, zielt in eine gute Richtung, aber ein Aufweichen der Wettbewerbskontrolle ist nicht der richtige Weg. Die Vorschläge zur Veränderung des Fusionskontrollrechts auf europäischer Ebene beziehen die gelebte Praxis zu wenig ein. Sie begünstigen Ausnahmen von der Wettbewerbsaufsicht auch zugunsten marktmächtiger Unternehmen und werden den gewünschten Erfolg bei der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen oder einen Nachteilsausgleich für andere Wirtschaftsteilnehmer und die Verbraucher nicht ermöglichen.

In der Diskussion empfiehlt sich eine Trennung der verschiedenen Argumentationsstränge. Niemand hat etwas gegen »europäische Champions«, die sich im Leistungswettbewerb weltweit durchsetzen – im Gegenteil. Eine Verbesserung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verspricht aber weitaus bessere Ergebnisse auf dem Weg zu einer starken europäischen Wirtschaft als eine Schwächung des Wettbewerbsprinzips. Selbstverständlich muss es das Ziel sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die effiziente

\* Andreas Mundt ist Präsident des Bundeskartellamtes.

und leistungsstarke »europäische Champions« fördern. Insofern ist auch die angestoßene industrie- und handelspolitische Debatte nur zu begrüßen. Wir müssen Antworten darauf finden, wie wir in Europa reagieren, wenn ausländische Unternehmen mittels Staatswirtschaft, Beihilfen und Protektionismus gefördert werden und dann in direkten Wettbewerb zu den Unternehmen treten, die aus marktwirtschaftlichen Systemen heraus agieren und ohne diese staatliche Unterstützung auskommen müssen. Und wir müssen uns damit auseinandersetzen, wie wir dafür Sorge tragen, dass innovative Ideen in Europa schneller in Geschäftsmodelle umgemünzt werden können. Hierfür müssen Industrie-, Handels- und Wettbewerbspolitik zur Förderung europäischer Unternehmen miteinander verzahnt werden.

Sinnvolle Ansätze in der Industriepolitik können z.B. die Forschungs- und Projektförderung in den Bereichen Künstliche Intelligenz und disruptive Technologien sowie deren Umsetzung in innovative Produkte sein. Ein weiterer Ansatz könnte die Unterstützung von Kooperationsprojekten in Märkten sein, in denen hohe Forschungsausgaben großen Unsicherheiten oder niedrigen Stückzahlen gegenüberstehen wie beispielsweise in der Raumfahrt.

In der Handelspolitik ist die Schaffung eines *level playing field* auf internationaler Ebene ein wichtiger Ansatz, um die europäische Wirtschaft zu stärken. Selbst ein großer »europäischer Champion« vermag langfristig wenig gegen jene ausländischen Konkurrenten auszurichten, die durch Protektionismus und vor allem Subventionen erhebliche Wettbewerbsvorteile genießen. Eine konsistente Anwendung der WTO-Regeln kann Abhilfe bringen, langfristig vielleicht auch neue Freihandelsabkommen z.B. mit China. Im Übrigen ist Reziprozität im gegenseitigen Umgang von Staats- und Marktwirtschaft ein wichtiger Ansatz. So wären z.B. der Ausschluss solcher Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungen in Europa oder eine Belegung ihrer Gebote mit korrigierenden Aufschlägen denkbare Mittel, um Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Das Europäische Parlament und der Rat könnten hier ein Zeichen setzen und die von der Kommission schon 2016 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Öffnung der internationalen Beschaffungsmärkte vorantreiben. Weitere Themen sind der Schutz des Rechts am geistigen Eigentum oder ein wirksamer Schutz von im Ausland getätigten Investitionen. All dies kommt Investoren in Europa wie selbstverständlich zugute und sollte auch umgekehrt bei Investitionen europäischer Unternehmen im Ausland gewährleistet sein. Die konsequente Anwendung des Außenwirtschaftsgesetzes ist eine weitere Möglichkeit, sicherheitsrelevante europäische Unternehmen in europäischer Hand zu bewahren.

Änderungen des Wettbewerbsrechts versprechen dagegen wenig Erfolg bei der Förderung von »europäischen Champions«. Sie rühren auch schnell

an Grundprinzipien der Europäischen Union, die wir nicht aufgeben dürfen. In staatlich gelenkten Volkswirtschaften werden die Unternehmen eben staatlich kontrolliert. Preise werden staatlich überwacht und zum Teil behördlich gelenkt. Protektionismus, Subventionen und politische Kontrolle tun ein Übriges, um Wettbewerbsfähigkeit außerhalb der eigenen Landesgrenzen zu sichern. In Europa hingegen stellt der Wettbewerb das maßgebliche konstitutive Prinzip der Wirtschaftsordnung dar, das unseren Wohlstand sichert. Das Wettbewerbsprinzip sichert hierzulande Innovation, Qualität, Vielfalt und niedrige Preise. Wettbewerb ist damit nicht irgendein Prinzip. Ludwig Erhard nannte das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen das »Grundgesetz der sozialen Marktwirtschaft«. Das ist ohne weiteres auf die europäischen Wettbewerbsregeln übertragbar.

Das Fusionskontrollrecht verhindert nur jene wenigen Zusammenschlüsse, die dem Wettbewerb nachhaltig schaden, die also infolge übermäßiger Marktmacht zu weniger Innovation, schlechteren Produkten und höheren Preisen führen. Zusammenschlüsse »europäischer« Unternehmen unterliegen deshalb auch dem gleichen Prüfmaßstab wie jene »außereuropäischer« Unternehmen. Das Fusionskontrollrecht erlaubt die Schaffung »europäischer Champions«, sofern diese den Wettbewerb nicht erheblich beeinträchtigen. So hat die EU-Kommission seit 1990 weit unter 1% der angemeldeten Vorhaben untersagt. In Deutschland liegt die entsprechende Quote seit 1999 noch deutlich darunter. In einem rechtsstaatlichen Verfahren wird jede Entscheidung auf Basis der ermittelten Tatsachen transparent und nachvollziehbar getroffen und unterliegt der gerichtlichen Kontrolle. Dieser Ansatz der Wettbewerbsaufsicht stellt das für Europa volkswirtschaftlich beste Ergebnis sicher. Gleichzeitig sorgt er dafür, dass die Belange und Interessen aller in Wirtschaft und Gesellschaft fair abgewogen werden.

Die Verfechter einer Änderung der Fusionskontrolle haben die alte Frage (vgl. OECD 2009) neu aufgeworfen, ob ein Fusionskontrollprivileg für »europäische Champions« geschaffen werden sollte. Es wird bemängelt, das europäische und deutsche Fusionskontrollrecht hindere Zusammenschlüsse von auf Weltmärkten agierenden europäischen Unternehmen, obwohl es starke außereuropäische Wettbewerber gebe. Deren Marktzutritt in naher Zukunft und damit verbunden die Gefährdung der Marktstellung europäischer Unternehmen würden unterschätzt bzw. verkannt. Die Möglichkeit einer Erstarbung potenzieller Wettbewerber sei daher stärker zu berücksichtigen (vgl. BMWi und MINEFI 2019, S. 4). Die Änderungsvorschläge tragen der Praxis des Wettbewerbsrechts nicht hinreichend Rechnung. Bei der Prüfung einer Fusion wird bereits heute berücksichtigt, ob Wettbewerber zum Beispiel aus Asien im betroffenen Markt tätig sind oder im Prognosezeitraum, d.h. in absehbarer Zukunft, tätig und die

Marktmacht der Fusionsparteien begrenzen werden. Soweit fusionswillige Unternehmen eine fehlende Berücksichtigung starker außereuropäischer Wettbewerber monieren, handelt es sich mithin nicht um einen Fehler des Rechtsrahmens, sondern um eine abweichende Sachverhaltsbewertung im Einzelfall.

Es wird bemängelt, die europäischen Wettbewerbsbehörden stellten in ihren Prüfungen zu selten und zu wenig auf internationale Märkte ab; sie müssten entsprechend »angewiesen« werden, diese vermehrt in den Blick zu nehmen (vgl. Délégation Socialiste Française au Parlement européen 2019). Weder rechtliche noch ökonomische Defizite sind hier in der Praxis erkennbar. Die ökonomische Abgrenzung des relevanten Marktes ist das Ergebnis umfangreicher Sachverhaltsermittlungen im Einzelfall. In der fusionskontrollrechtlichen Prüfung wird immer dann ein weltweiter Markt zugrunde gelegt, wenn es sich tatsächlich um einen weltweiten Markt handelt. Die Marktabgrenzung muss dabei empirisch erfolgen, sie kann nie »normativ« festgelegt werden. Daher ist unklar, wie ein gesetzlicher Auftrag an die Wettbewerbsbehörden normiert werden könnte, bei der Marktabgrenzung nicht die wirtschaftliche Realität zu Grunde zu legen, sondern eine wie auch immer geardete gesetzliche Fiktion.

Ebenso problematisch wäre es, die Untersanktionskriterien in der Fusionskontrolle so zu verändern, dass bei der Prüfung eines Zusammenschlusses künftig nicht näher definierte »industriepolitische Erwägungen« einbezogen werden könnten (vgl. BMWi und MINEFI 2019). Diese Debatte ist nicht neu. So gab es beispielsweise im Nachgang zu der von der EU-Kommission freigegebenen Fusion von Bayer und Monsanto Vorschläge, Nachhaltigkeitskriterien in der Fusionskontrolle zu berücksichtigen. Auch wird immer mal wieder die Frage aufgeworfen, ob sich Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Klimaschutz oder Arbeitsplätze in Einzelfällen über die Fusionskontrolle sichern lassen. Es ist unschwer erkennbar, dass all dies sehr politische Fragen sind, die bislang aus gutem Grund nicht in die fusionskontrollrechtliche Prüfung einbezogen sind. Ansonsten müsste mit einer sehr starken Politisierung des Wettbewerbsrechts im Allgemeinen und der Fusionskontrolle im Besonderen gerechnet werden. Aus gutem Grund hat sich der deutsche – und der französische – Gesetzgeber dafür entschieden, solche Fragen bei Fusionsuntersagungen durch die Behörden auf eine politische Ebene zu ziehen und der Entscheidung im Wege der Ministererlaubnis zu unterziehen. Es ist dem Wirtschaftsminister vorbehalten, eine wettbewerbsbeschränkende Fusion aufgrund überwiegender Gemeinwohlgründe oder gesamtwirtschaftlicher Vorteile zu genehmigen. Diese Sondererlaubnis sollte der Ausnahmefall bleiben.

Es ist mehr als fraglich, ob sich das nationale Prinzip der Ministererlaubnis ohne weiteres auf die europäische Ebene in Form einer »Ministerratser-



laubnis« übertragen ließe. Die nationale Ministererlaubnis ist eine inhaltlich gebundene Entscheidung, die strengen rechtlichen Anforderungen und einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Es ist sichergestellt, dass die Ausnahmeerlaubnis und die Gründe für ihre Erteilung in engem sachlichen Zusammenhang stehen. Die Abstimmung im Europäischen Rat findet dagegen im Rahmen eines rechtlich weniger gebundenen politischen Prozesses statt. Es ist unklar, wie eine Überprüfung der »Ministerratserlaubnis« durch den Europäischen Gerichtshof ausgestaltet werden könnte. Eine »Ministerratserlaubnis« liefe Gefahr, Teil der politischen Verhandlungsmasse zu werden, die mit anderen politischen Initiativen zu Kompromisspaketen zusammengeschnürt wird. Jedenfalls wäre die Ausgestaltung eines transparenten und sachgebundenen Entscheidungsprozesses eine Herausforderung, für die noch viel Phantasie gebraucht würde.

Das nationale und europäische Wettbewerbsprinzip ist in vieler Hinsicht wohl weiter entwickelt und fortschrittlicher als sein Ruf. Selbst Größe als Voraussetzung für unternehmerischen Erfolg kann in der Fusionskontrolle schon heute berücksichtigt werden. Wenn durch eine Fusion Effizienzgewinne z.B. in Form von Größenvorteilen entstehen, wird dies in der Fusionsprüfung zugunsten der Fusionsparteien bereits heute einbezogen. Eine Abkehr von dieser Einzelfallprüfung durch die Einführung einer gesetzlichen Fiktion, dass fusionsbedingte Größenzuwächse immer auch zu Effizienzgewinnen bzw. unternehmerischem Erfolg führen, ist somit nicht erforderlich. Wettbewerbsbehörden sind im Einzelfall auf der Grundlage des gegebenen Instrumentariums in der Lage, »Größeneffizienzen« in die Fusionskontrollentscheidung einfließen zu lassen; immer in Abwägung mit möglichen Nachteilen, die Wettbewerber, Lieferanten oder Nachfrager durch eine Freigabe in Kauf nehmen müssten.

Europa muss den richtigen Weg zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen und seiner »europäischen Champions« finden – von kleinen und mittleren Hidden Champions, dem Mittelstand, bis hin zu Großkonzernen. Viele handels-, industrie- und unternehmenspolitische Ansätze zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sowie für mehr Gegenseitigkeit und gleiche Wettbewerbsbedingungen sind derzeit Gegenstand einer intensiven Diskussion, die in konkrete Handlungsvorschläge münden wird, und das ist gut so. Konkrete Schritte in der Handels- und Außenwirtschaftspolitik sind bereits angegangen worden. Viele Vorschläge zur Veränderung des Fusionskontrollrechts auf europäischer Ebene sind dagegen nur schwer umsetzbar und versprechen nicht den gewünschten Erfolg bei der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Mit europäischen Monopolisten verhält es sich am Ende nicht anders als mit außereuropäischen: Sie führen in aller Regel zu Preissteigerungen, Ineffizienz, Trägheit, weniger Innovation, Arbeitsplatzverlusten und Wohlstandseinbußen.

## LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Wirtschaftspolitik*, 5. Februar, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.html>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und MINEFI – französisches Wirtschafts- und Finanzministerium (Ministère de l'Économie et des Finances) (2019), *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, 19. Februar, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.html>.

Délégation Socialiste Française au Parlement européen (2019), »Alstom – Siemens : il est temps de refonder la politique de la concurrence«, *Kommuniqué*, 6. Februar, verfügbar unter: <http://www.pervencheberes.fr/?p=12841&format=pdf>.

OECD (2009), *Competition Policy, Industrial Policy and National Champions*, DAF/COMP/GF(2009)9, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf>.