

# Reformbedarf?

## Siemens/Alstom: EU-Wettbewerbsrecht verhindert Entstehung europäischer Champions

Von Prof. Dr. Ulrich Schnelle

### Ausgangspunkt: Untersagung des Zusammenschlusses von Siemens und Alstom

Die EU-Kommission hat mit Entscheidung vom 06.02.2019 den Zusammenschluss zwischen Siemens und Alstom im Bereich von Signalanlagen und Schienenverkehrsfahrzeugen in Europa untersagt. Zur Begründung hat die EU-Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager erklärt, dass Siemens und Alstom beide „Champions“ im Schienenverkehrssektor seien. Ohne ausreichende Abhilfemaßnahmen hätte der Zusammenschluss zu höheren Preisen für Signalanlagen, die die Sicherheit der Fahrgäste gewährleisten, und für die nächsten Generationen von Höchstgeschwindigkeitszügen geführt. Die Kommission habe den Zusammenschluss untersagt, weil die Unternehmen nicht bereit gewesen seien, die erheblichen wettbewerbsrechtlichen Bedenken der Kommission auszuräumen.

Das Vorhaben bestand darin, dass die Tätigkeiten von Siemens und Alstom in den Bereichen Transportmaterial und einschlägige Dienstleistungen in einem zu 100% von Siemens kontrollierten neuen Unternehmen zusammengefasst worden wären. Der geplante Zusammenschluss hätte die beiden größten Anbieter verschiedener Arten von Eisenbahn- und U-Bahn-Signalanlagen sowie von Schienenverkehrsfahrzeugen in Europa zusammengeführt. Auch weltweit stehen beide Unternehmen an der Spitze ihrer Branche. ▶



Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass ein Unternehmen, das sich im Wettbewerb zunächst in Europa und dann weltweit bewährt, ein „wertvollerer“ Champion ist als ein gleichsam künstlich zusammengeführtes Unternehmen.

Das Vorhaben hätte auf einigen Märkten für Signalanlagen einen unbestrittenen Marktführer und auf dem Markt für Höchstgeschwindigkeitszüge einen dominanten Player geschaffen. Der Wettbewerb wäre in beiden Bereichen erheblich beeinträchtigt worden, und für die Kunden, bei denen es sich insbesondere um Eisenbahnunternehmen und Schieneninfrastrukturbetreiber handelt, wäre die Auswahl an Lieferanten und Produkten eingeschränkt worden.

---

„Neue Investitionen in Züge spielen eine wichtige Rolle für den Übergang zu einer klimaschonenderen und ökologisch nachhaltigeren Mobilität.“

---

Im Zuge der Marktbefragung erhielt die Kommission eine Vielzahl von Beschwerden von Kunden, Wettbewerbern, Industrieverbänden und Gewerkschaften sowie von mehreren nationalen Wettbewerbsbehörden. Diese Aussagen gingen dahin, dass der geplante Zusammenschluss den Wettbewerb und die Innovationstätigkeit in den Bereichen Signalanlagen und Höchstgeschwindigkeitszüge (ICE und TGV) erheblich einschränken und zum Ausschluss kleinerer Wettbewerber führen würde. Dies wiederum hätte höhere Preise und eine geringere Auswahl für die Kunden zur Folge.

Nach Auffassung der Kommission hängt die Verwirklichung eines echten europäischen Eisenbahnmarkts

entscheidend davon ab, ob Signalanlagen, die dem Standard des Europäischen Zugsicherungs- und Zugsteuerungssystems (ETCS) entsprechen, zu wettbewerbsfähigen Preisen zur Verfügung stehen. Investitionen in ETCS-konforme Signalanlagen würden den sicheren und reibungslosen grenzüberschreitenden Einsatz von Zügen in der EU ermöglichen. Neue Investitionen in Züge spielen eine wichtige Rolle für den Übergang zu einer klimaschonenderen und ökologisch nachhaltigeren Mobilität.

Im Einzelnen ergab die Untersuchung der Kommission Folgendes:

In der Sparte Signalanlagen wäre durch den geplanten Zusammenschluss auf mehreren Märkten für Hauptbahnsignaltechnik und städtische Signaltechnik ein sehr starker Wettbewerber weggefallen.

Das aus dem Zusammenschluss hervorgehende Unternehmen wäre im EWR auf mehreren Märkten für Eisenbahnsignaltechnik, insbesondere im Bereich der automatischen Zugsicherungssysteme (ETCS), die sowohl die an Bord von Zügen als auch die entlang der Gleise installierten Systeme umfassen, sowie in mehreren Mitgliedstaaten im Bereich der eigenständigen Stellwerksysteme zum eindeutigen Marktführer geworden.

Im Bereich der U-Bahn-Signaltechnik, einer wesentlichen Komponente von U-Bahn-Systemen, wäre das aus dem Zusammenschluss hervorgehende Unternehmen auch bei den neuesten funkbasierten U-Bahn-Signalanlagen (Communication-based Track-Control: CBTC) zum eindeutigen Marktführer geworden.

In der Sparte Höchstgeschwindigkeitszüge hätte der geplante Zusammenschluss die Zahl der Anbieter verringert, da im EWR einer der beiden größten Hersteller

weggefallen wäre. Das angestrebte Unternehmen hätte sehr hohe Marktanteile gehabt, und zwar sowohl im EWR als auch auf einem weiter gefassten Markt, der mit Ausnahme von Südkorea, Japan und China (die nicht für den Wettbewerb geöffnet sind) die ganze Welt umfasst. Das aus dem Zusammenschluss hervorgehende Unternehmen hätte den Wettbewerb erheblich verringert und den europäischen Kunden geschadet. Die beteiligten Unternehmen haben keine stichhaltigen Argumente dafür vorgebracht, dass das Vorhaben zusammenschlussbedingte Effizienzgewinne erbringen würde.

### **Bestreben zur Schaffung eines europäischen Champions**

Während des Zusammenschlussvorhabens war von den Unternehmen, aber auch von der französischen und der deutschen Regierung geäußert worden, dass es notwendig sei, mit dem zusammengeschlossenen Unternehmen einen europäischen Champion im Wettbewerb insbesondere zu dem chinesischen Anbieter CRRC zu schaffen, der wegen seiner starken Stellung in China über erhebliche Ressourcen verfüge und letztlich zum Weltmarktführer aufsteigen könne.

Die Kommission hat sich nach eigener Aussage mit dem weltweiten Wettbewerbsumfeld befasst. Insbesondere habe sie den möglichen künftigen globalen Wettbewerb durch chinesische Anbieter, die außerhalb ihrer Heimatmärkte tätig würden, untersucht.

In Bezug auf Signalanlagen habe die Untersuchung ergeben, dass chinesische Anbieter im EWR derzeit nicht präsent seien, bislang noch nicht einmal versucht hätten, an einer Ausschreibung teilzunehmen. Daher dürfte es noch sehr lange dauern, bis sie sich in den Augen ►

der europäischen Infrastrukturbetreiber als glaubwürdige Anbieter würden etablieren können.

Was die Höchstgeschwindigkeitszüge angeht, hält die Kommission es für höchst unwahrscheinlich, dass neue Wettbewerber aus China in absehbarer Zukunft Wettbewerbsdruck auf die beteiligten Unternehmen ausüben werden.

### Unzureichende Abhilfemaßnahmen

Siemens und Alstom hatten während des seit Juli 2018 dauernden Zusammenschlussverfahrens vor der Kommission Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen. Diese Maßnahmen haben die Kommission aber nicht überzeugt.

Im Bereich Eisenbahnsignalanlagen waren die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen eine komplexe Verbindung der Vermögenswerte von Siemens und Alstom, wobei bestimmte Vermögenswerte ganz oder teilweise übertragen, andere hingegen lizenziert oder kopiert werden sollten. Die Unternehmen und Produktionsstätten hätten aufgespalten werden müssen, wobei das Personal in einigen Fällen übertragen worden wäre, in anderen hingegen nicht. Der Käufer der Vermögenswerte wäre in Bezug auf eine Reihe von Lizenz- und Dienstleistungsvereinbarungen jedoch weiterhin von dem neu aufgestellten Unternehmen abhängig gewesen. Folglich sah die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme nicht die Veräußerung eines eigenständigen und zukunftsfähigen Geschäftsbereichs vor, die ein Käufer hätte nutzen können, um in wirksamer Weise mit dem aus dem Zusammenschluss hervorgehenden Unternehmen zu konkurrieren.

Im Bereich der Höchstgeschwindigkeitszüge boten die beteiligten Unternehmen an, einen diesem Segment nicht zuzurechnenden Zug (Alstoms Pendolino) oder

alternativ eine Lizenz für die Siemens-eigene Höchstgeschwindigkeitstechnologie Velaro zu veräußern. Die Lizenz unterlag allerdings zahlreichen restriktiven Bedingungen und Ausnahmeregelungen, die dem Käufer weder die Möglichkeit noch einen Anreiz gegeben hätten, überhaupt einen konkurrierenden Höchstgeschwindigkeitszug zu entwickeln.

Die Kommission hatte die Meinung von Marktteilnehmern zu den vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen eingeholt. Rückmeldungen waren laut Kommission für beide Bereiche negativ.

### Vorschläge zur Überwindung fusionskontrollrechtlicher Einschränkungen bei der Schaffung von weltmarktfähigen europäischen Unternehmen

Die Entscheidung der Kommission ist bei den Unternehmen Siemens und Alstom, aber auch in der Politik auf Widerspruch gestoßen. Das europäische Wettbewerbsrecht mit seinen aus Sicht der Politik teilweise starren Regeln hinsichtlich der erheblichen Beschränkung wirksamen Wettbewerbs verhindere die Entstehung von europäischen Champions, die zur Wahrnehmung der Interessen der europäischen Wirtschaft und zur Sicherung der Arbeitsplätze in Europa notwendig seien, um auf dem Weltmarkt, insbesondere gegen chinesische Wettbewerber, bestehen zu können. Das Primat des Wettbewerbs wurde in Frage gestellt. Es wurden verschiedene Vorschläge für eine politische Dimension der EU-Zusammenschlusskontrolle entwickelt.

Diese manifestieren sich in dem sogenannten Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy fit for the 21st Century. In diesem Manifest forderten Bun-

deswirtschaftsminister Peter Altmaier und sein französischer Amtskollege Bruno Le Maire eine Anpassung des europäischen Wettbewerbsrechts an die Bedingungen des globalen Markts. Der nunmehr präsentierte Reformvorschlag sieht unter anderem die Möglichkeit einer Aufhebung oder Überstimmung fusionskontrollrechtlicher Untersagungsentscheidungen der EU-Kommission durch den EU-Rat vor.

Der Reformvorschlag ist im breiteren Kontext der Forderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie nach einer europäischen Industriestrategie zu sehen, die eine Konkurrenzfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt sicherstellen soll.

In rechtlicher Hinsicht ähnelt die vorgeschlagene Aufhebungsmöglichkeit dem im deutschen Wettbewerbsrecht bereits mit der 2. GWB-Novelle im Jahr 1973 eingeführten Instrument der Ministererlaubnis des § 42 GWB. Die Ministererlaubnis wurde zuletzt im Zusammenhang mit der Fusion der Lebensmittelhändler Edeka und Kaiser's/Tengelmann im Jahr 2016 eingesetzt. § 42 GWB sieht die Möglichkeit der antragsgebundenen Erlaubnis eines durch das Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlusses durch den Bundeswirtschaftsminister vor. Eine solche Ministererlaubnis setzt voraus, dass im Einzelfall die mit dem Zusammenschluss entstehende Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein Übertragungsinteresse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

Vertreter der Wettbewerbsbehörden, insbesondere der Europäischen Kommission, stehen den Reformvorschlägen kritisch gegenüber. Die Überlegungen ge- ►

hen dahin, dass das Wettbewerbsrecht, insbesondere das Recht der Zusammenschlusskontrolle, nicht einzelne Unternehmen schützt oder wettbewerbsfähig machen soll, sondern dass der Wettbewerb insgesamt geschützt werden soll. Das Wettbewerbsrecht sei nicht das Instrument zur Schaffung oder Beibehaltung europäischer Champions.

Aus praktischer Sicht noch weiterreichende Überlegungen gehen dahin, bei den traditionellen Instrumenten der Zusammenschlusskontrolle, etwa der Abgrenzung des räumlich relevanten Markts, bei sich bietender Gelegenheit regelmäßig auf den Weltmarkt als den relevanten Markt abzustellen. Auf dem Weltmarkt hätten auch die starken europäischen Unternehmen nur Marktanteile, die fusionskontrollrechtlich unkritisch seien. Der Fall Siemens/Alstom ist ein gutes Beispiel für die Auswirkungen eines solchen Vorgehens: Wenn man auf den Weltmarkt abstellen würde, hätten in der Tat Siemens und Alstom auch im Bereich der Höchstgeschwindigkeitszüge einen Marktanteil, der fusionskontrollrechtlich wahrscheinlich noch hinnehmbar gewesen wäre. Die Kommission hat in ihrer Entscheidung aber zu Recht auf den europäischen Markt und auf die Schutzbedürftigkeit der europäischen Nachfrager nach Signalanlagen und Höchstgeschwindigkeitszügen abgestellt. Diese wurden als schutzbedürftiger angesehen als die Unternehmen und ihre mögliche Rolle auf dem Weltmarkt. Diese Herangehensweise ist nach den Vorgaben des Wettbewerbsrechts richtig. Aus deutscher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass sich trotz einiger Unzuträglichkeiten, die sich vor allen Dingen in verfahrensrechtlicher Hinsicht im Zuge der Ministererlaubnis in den letzten Fällen ergeben haben, das Instrument als solches als rein

politisches Instrument, von dem nur in sehr seltenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden kann, bewährt hat. Eine Lösung auf europäischer Ebene in Form des Vorschlags der französischen und deutschen Wirtschaftsminister erscheint in jedem Fall sinnvoller und für die Praxis zuträglicher als eine Änderung oder gar Manipulation der bisher verwendeten Instrumentarien der Zusammenschlusskontrolle wie etwa der Abgrenzung des räumlich relevanten Markts. Dies ist etwa auch die Position, die der Präsident des Bundeskartellamts, Andreas Mundt, vertritt.

### Bewertung der Reformvorschläge

Ob sich in Europa eine Mehrheit für den Vorschlag findet, bleibt abzuwarten. Es ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht darauf hinzuweisen, dass ein Unternehmen, das sich im Wettbewerb zunächst in Europa und dann weltweit bewährt, ein „wertvollerer“ Champion ist als ein gleichsam künstlich zusammengeführtes Unternehmen, das seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt erst noch beweisen muss. Der Wettbewerb als solcher ist erfahrungsgemäß das beste Instrument, um ein leistungsfähiges Unternehmen zu schaffen. Die Größe eines Unternehmens schützt das Unternehmen nicht vor Fehlentscheidungen oder vor negativen Marktentwicklungen. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Einstellung der Produktion des A380 durch Airbus, da sich für dieses Großraumflugzeug kein Nachfrager mehr findet. Airbus ist andererseits ein gutes Beispiel für eine an sich gelungene, jedenfalls auch politisch herbeigeführte Schaffung eines europäischen Champions. Die schiere Größe und der Wille allein, einen europäischen Champion zu schaffen oder ein europäischer Champion zu sein, der

auf dem Weltmarkt antreten soll, reichen nicht aus, um tatsächlich die Interessen Europas auf dem Weltmarkt zu wahren. Der Vorrang sollte auf dem Wettbewerb und dem Schutz des Wettbewerbs durch das Zusammenschlusskontrollrecht liegen, da Unternehmen, die Wettbewerbserfahrung haben, sich auf dem Weltmarkt gegen Wettbewerb durchsetzen können.

Wichtiger scheint in diesem Zusammenhang zu sein, künstliche Wettbewerbsvorteile einzelner globaler Anbieter, wie etwa der Eisenbahnunternehmen in Südkorea, Japan und China, im Wesentlichen in Gestalt der Abschottung ihrer Heimatmärkte aufzulösen. Hieran besteht ein fundamentales Interesse nicht nur der EU, sondern auch der USA. Hier bietet sich die Gelegenheit, auf der transatlantischen Ebene wieder zu einem Schulterschluss zu kommen und die Interessen einer marktwirtschaftlich strukturierten Wirtschaftsordnung durchzusetzen. ◀



**Prof. Dr. Ulrich Schnelle, LL.M.,**  
Rechtsanwalt, Managing Partner,  
Haver & Mailänder,  
Stuttgart

[us@haver-mailaender.de](mailto:us@haver-mailaender.de)  
[www.haver-mailaender.de](http://www.haver-mailaender.de)