EUROPÄISCHE INTEGRATION 07.03.2019 | Patrick Rey & Jean Tirole

Wie wird man zum Champion?

Die europäische Industrie muss innovativer werden. Die Aushebelung der Fusionsregeln ist dafür der falsche Weg.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Die Entscheidung der Europäischen Kommission, die geplante Fusion der Zug-Sparten von Alstom und Siemens zu untersagen, war für die beiden Unternehmen eindeutig ein Schlag. Auch für die französische und die deutsche Regierung, die sich stark für den Zusammenschluss eingesetzt hatten, bedeutet es einen herben Rückschlag.

Verärgert über die Entscheidung wollen Frankreich und Deutschland nun die EU-Fusionsregeln neu formulieren und den Mitgliedstaaten mehr Mitspracherecht bei geplanten Zusammenschlüssen geben. Aber obwohl ein solcher Ansatz verlockend erscheinen mag, wäre Europa gut beraten, die Durchsetzung der Wettbewerbspolitik nicht seinen Politikern zu überlassen.

Die Befürworter der Fusion zwischen Alstom und Siemens brachten vor, dass ein europäischer Champion für Hochgeschwindigkeitszüge geschaffen würde, der mit dem chinesischen Bahn-Riesen CRRC konkurrieren kann, der auf seinem großen, weitgehend abgeschotteten Heimatmarkt tätig ist und – den Unterstützern des Deals zufolge – seine Präsenz in Europa bald verstärken könnte. Doch diese Fusion war kein Selbstläufer, der die Eisenbahnindustrie der EU unweigerlich global wettbewerbsfähiger gemacht hätte. Schließlich dominieren Alstom und Siemens bereits ihre jeweiligen nationalen Märkte für Signalanlagen und Hochgeschwindigkeitszüge.

Nötig ist eine stärkere Handels- und Auftragsvergabepolitik der EU, nicht die Schwächung ihrer Wettbewerbspolitik.

Die Befürworter der Fusion nannten das Projekt „Railbus“, in Anspielung auf die Gründung des europäischen Flugzeugherstellers Airbus im Jahr 1970. Aber während Airbus ein neuer Herausforderer für Boeing war, das damals quasi eine Monopolstellung auf dem Luftverkehrsmarkt innehatte, hätte der Zusammenschluss von Alstom und Siemens die

Zahl der Akteure in der europäischen Eisenbahnindustrie verringert.

Es stimmt, dass sich Europa der Herausforderung durch China und die Vereinigten Staaten stellen muss. Die 20 größten Hightech-Unternehmen der Welt sind entweder chinesisch oder amerikanisch, und das Gleiche könnte in ein oder zwei Jahrzehnten durchaus auch für den Gesundheitssektor zutreffen, wenn man die Entwicklungen in den Bereichen künstliche Intelligenz, Big Data und Genetik betrachtet. Aber diese chinesisch-amerikanische Dominanz spiegelt viele Faktoren wider, und europäische Mega-Fusionen allein werden das Gleichgewicht nicht wiederherstellen. Und obwohl Alstom und Siemens verständlicherweise frustriert sind über ihren fehlenden Zugang zum großen chinesischen Markt für Hochgeschwindigkeitszüge, ist hier ein Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der Welthandelsorganisation nötig oder eine stärkere Handels- und Auftragsvergabepolitik der EU, nicht die Schwächung ihrer Wettbewerbspolitik.

Dennoch kündigten die französischen und deutschen Wirtschaftsminister am 19. Februar einen gemeinsamen Plan zur Überarbeitung der EU-Fusionsregeln an, um die Schaffung europäischer Industriechampions zu ermöglichen. Würde von der Europäischen Kommission verlangt, andere Aspekte wie die globale Präsenz von Unternehmen zu berücksichtigen, könnte dies im Widerspruch zu ihrem bestehenden Mandat stehen, EU-Bürgerinnen und -Bürger zu schützen. Schließlich hat die Kommission das Geschäft zwischen Alstom und Siemens vor allem blockiert, weil sie ernsthafte Bedenken hatte, dass es zu höheren Preisen für Signalanlagen und Hochgeschwindigkeitszüge in Europa führen könnte.

Nationale Politiker könnten versucht sein, die Ausnahmefälle weit zu fassen, um eine Fusion zu unterstützen, die sie befürworten.

Der neue deutsch-französische Vorschlag würde den Mitgliedstaaten das Recht einräumen, sich in „genau definierten Fällen“ über die kartellrechtlichen Entscheidungen der Kommission hinwegzusetzen. Aber nationale Politiker könnten versucht sein, solche Fälle weit zu fassen, um eine Fusion zu unterstützen, die sie befürworten. Auch wenn gewählte Amtsträger das übergeordnete Mandat der EU-Wettbewerbsbehörden festlegen sollten, sollte die Durchsetzung in den Händen des EU-Wettbewerbskommissars und der Generaldirektion Wettbewerb bleiben.

Dafür gibt es mehrere gute Gründe.

Erstens werden Politiker durch intensive Lobbyarbeit von Großunternehmen und Industrieverbänden beeinflusst, die möglicherweise eher daran interessiert sind, den Wettbewerb einzuschränken als ihn zu fördern. Auf vergleichbare Weise hatte politischer Druck zuvor Kreditbooms durch eine laxe Bankenaufsicht und großzügige geldpolitische Bedingungen begünstigt, was letztlich zur Zentralbankunabhängigkeit führte. Und in netzgebundenen Branchen wie Telekommunikation oder Energie tendieren Politiker dazu, künstlich niedrige Verbraucherpreise zu begünstigen, was Investitionen abschrecken kann (aus diesem Grund haben die USA Anfang des 20. Jahrhunderts unabhängige Richter mit der Überwachung der Rentabilitätsregulierung öffentlicher Versorgungsunternehmen betraut.)

Die Kommission hat 2017 lediglich zwei Fusionen blockiert, keine im Jahr 2018 und seit Erlass der EU-Fusionskontrollverordnung im Jahr 1990 weniger als 30.

Zweitens, selbst wenn gewählte Beamte einem solchen Lobbyismus widerstehen würden, würden sie nicht unbedingt bessere Entscheidungen treffen als die EU-Behörden derzeit. Der Generaldirektor für Wettbewerb verfügt über engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zu denen rund 30 promovierte Ökonomen gehören, die sich auf Wettbewerbsfragen spezialisiert haben. Es ist zweifelhaft, ob die Ministerien der nationalen Regierungen in Berlin, Paris oder anderen europäischen Hauptstädten bereit oder in der Lage wären, ein vergleichbar geballtes intellektuelles Potenzial aufzubieten.

Und abschließend ist die Behauptung unbegründet, die Wettbewerbsbehörde der EU mische sich zu stark ein. Das Gegenteil ist der Fall: Die Europäische Kommission genehmigt die Mehrheit der Fusionen, ohne Unternehmen zu verpflichten, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um wettbewerbsrechtliche Bedenken auszuräumen. Im Jahr 2018 etwa genehmigte die Kommission 370 Fusionen ohne Auflagen und weitere 23 mit Auflagen (oder „Zusagen“) – in den meisten Fällen nach einer einmonatigen Untersuchung. Die Kommission hat 2017 lediglich zwei Fusionen blockiert, keine im Jahr 2018 und seit Erlass der EU-Fusionskontrollverordnung im Jahr 1990 weniger als 30.

Politische Frustration über die Ablehnung einer einzigen – wenn auch hochkarätigen – Fusion ist kein guter Grund, die langjährige, unabhängige Wettbewerbsbehörde der EU zu untergraben. Glücklicherweise kann es in Europa noch Raum für Industriepolitik geben, vorausgesetzt, es handelt sich nicht um die traditionelle französische Praxis, dass die Gewinner von Ministern ausgewählt werden.

Ein besserer Ansatz wäre eine Politik auf EU-Ebene, die an die Erfolge von Ländern wie Südkorea und den USA anknüpft. In Amerika haben beispielsweise die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), die National Science Foundation und die National Institutes of Health allesamt Technologien des 21. Jahrhunderts hervorgebracht.

Ein solcher Ansatz steht nicht im Widerspruch zur Wettbewerbspolitik der EU, sondern würde dazu beitragen, die europäische Industrie produktiver und global wettbewerbsfähiger zu machen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die nationalen Politiker Europas von den täglichen Wettbewerbsentscheidungen fernzuhalten.

Aus dem Englischen von Sandra Pontow.

(c) Project Syndicate



Patrick Rey

Patrick Rey ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Toulouse School of Economics.



Jean Tirole

Jean Tirole hat 2014 den Nobelpreis für Wirtschaft erhalten. Er ist Ehrenvorsitzender der Toulouse School of Economics und Vorsitzender des Institute for Advanced Study in Toulouse. Sein neuestes Buch ist *Economics for the Common Good*.