



Bundeskartellamt

Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)84
25. Juni 2018

Bonn, den 22. Juni 2018

**Stellungnahme des Bundeskartellamts
zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Marktkonzentration im Agrarmarkt stoppen - Artenvielfalt
und Ernährungssouveränität erhalten“**

Einleitende Bemerkungen

Die im Antrag genannten Fusionskontrollverfahren sind von der Europäischen Kommission geprüft und entschieden worden. Das Bundeskartellamt ist in keinem der Fälle die verfahrensführende Behörde. Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich daher auf die Sicht einer Wettbewerbsbehörde, die die Verfahren in Brüssel im Rahmen der bestehenden institutionellen Mechanismen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten begleitet hat.

Stellungnahme

Die Fusionskontrolle ist ein wichtiges und wertvolles Instrument, um Wettbewerb und Ausweichmöglichkeiten zu sichern. Darüber hinaus gehende umwelt-, ernährungs- oder entwicklungspolitische Auswirkungen von Fusionsvorhaben sind wichtige Aspekte, die

einer Reihe von nationalen und europäischen Vorschriften, z.B. zum Schutz der Lebensmittelsicherheit, der Verbraucher, der Umwelt und des Klimas, unterliegen. Dies gilt ebenso für Fragen der Ernährungssouveränität von Staaten oder des Patentrechts. Sie sind allerdings nicht die Grundlage für die fusionsrechtliche Prüfung durch die Wettbewerbsbehörden.

Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, Fusionen und Übernahmen von Unternehmen zu prüfen, deren Umsatz bestimmte Schwellenwerte übersteigt (Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („FKVO“)). Materieller Prüfungsmaßstab ist Art. 2 dieser Verordnung. Danach sind Zusammenschlüsse zu untersagen, die den wirksamen Wettbewerb im gesamten EWR oder einem wesentlichen Teil des EWR erheblich behindern würden. Die Prüfungsbefugnis der Kommission – wie im Übrigen auch des Bundeskartellamtes – beschränkt sich auf rein wettbewerbsrechtliche Fragen:

Die zuständige EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager hat schon im August 2017 dargelegt, dass sich die wettbewerbliche Prüfung im Fall Bayer/Monsanto auf mögliche negative Auswirkungen der Fusion auf Preise, Qualität, Auswahl an Produkten oder Innovationen stützt. Gerade für die Agrarchemiemärkte relevante Parameter wie die künftige Entwicklung von Technologien und Innovationen und die Produktauswahl für Landwirte wurden bei dieser Prüfung in den Blick genommen. Die Marktkonzentration durch den Zusammenschluss wäre gerade deshalb zu einem Problem geworden, weil neben einer weiteren Verknappung des Angebots in der Folge die Produktauswahl und die Preise für Saatgut, Dünger, Pestizide und schließlich für Lebensmittel gestiegen wären. Qualität und Innovationen hätten auf einer Reihe von betroffenen Märkten abgenommen. Diese möglichen Fusionsauswirkungen wurden von der Kommission anhand des materiellen Prüfungsmaßstabes vollumfänglich adressiert und durch ein umfassendes Zusagenpaket abgewendet.

Über den hier in Rede stehenden Fall hinaus hatte die Europäische Kommission in jüngerer Zeit zwei weitere Fälle im Bereich Agrarchemie zu prüfen, die Zusammenschlüsse ChemChina/Syngenta und Dow/DuPont. In allen drei Fällen hat sie Wettbewerbsprobleme identifiziert, in zwei Fällen gerade auch mit Blick auf den Innovationswettbewerb.

Entsprechend hat sie die Zusammenschlüsse jeweils unter der Bedingung weitreichender Verpflichtungszusagen freigegeben. Folge der Nebenbestimmungen ist, dass die betroffenen Unternehmen den jeweiligen Zusammenschluss zwar vollziehen können. Die strukturell unmittelbar wirksame Abgabe von Unternehmensteilen und Geschäftsbereichen verhindert aber auf den betroffenen Einzelmärkten eine wettbewerbsbeeinträchtigende Konzentration.

Die Europäische Kommission hat sich im Fall Bayer/Monsanto auch damit auseinandergesetzt, inwiefern nicht-wettbewerbliche Aspekte, wie zum Beispiel die Nahrungsmittelversorgung in sich entwickelnden Staaten und der Umweltschutz im Rahmen der Entscheidung berücksichtigt werden können.

Grundsätzlich gilt, dass bei der Implementierung der EU-Politik eine Vielzahl unterschiedlicher Ziele der Gemeinschaft zu berücksichtigen ist. Die hier relevanten Ziele finden sich in Art. 7 AEUV i.V.m. Art. 9 AEUV (zu Fragen menschlicher Gesundheit), Art. 11 AEUV (Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung) und Art. 12 AEUV (Verbraucherschutz). Die Europäische Kommission hat sich bei ihrer Beurteilung von Zusammenschlüssen zwar an den grundlegenden Zielen der Gemeinschaft zu orientieren, allerdings nur im Rahmen der ihr für die Fusionskontrolle übertragenen Kompetenzen. Die Bewertung der Europäische Kommission beschränkt sich daher - wie auch in der Antwort auf eine Petition aus August 2017 ausgeführt wird - auf wettbewerbliche Auswirkungen der Fusion, selbstverständlich immer auch mit Blick auf den Wettbewerbsschutz zugunsten von Landwirten und Verbrauchern. Die vorgebrachten Kritikpunkte hinsichtlich der Übernahme von Monsanto durch Bayer hat die Europäische Kommission in ihrer Prüfung aufmerksam wahrgenommen, insbesondere soweit diese Fragen den Erhalt einer Auswahl an konkurrenzfähigen Produkten und die Sicherstellung von Investitions- und Innovationswettbewerb betrafen.

Die weiteren vorgebrachten Bedenken betrafen nicht-wettbewerbliche, gemeinwohlorientierte Fragen, wie zum Beispiel Gesundheitsschutz oder Umwelt- und Klimaschutz, die durch eigene Vorschriften auf nationaler und auf EU-Ebene ausgestaltet sind. Diesen Vorgaben unterliegt auch das zusammengeschlossene Unternehmen nach der Fusion. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von den jeweils zuständigen nationalen und EU-

Behörden überwacht, sie stehen aber nicht in einem direkten Kontext mit der Fusionskontrolle selbst.

Zusammengefasst findet die Berücksichtigung von nicht wettbewerbsrechtlich geprägten Entscheidungskriterien wie Biodiversität, Ernährungssouveränität, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit in der Fusionskontrolle im derzeit geltenden Recht keine Stütze. Eine Berücksichtigung solcher umweltpolitischer Parameter würde auch sehr schwierig zu beantwortende Folgefragen auslösen. Das deutsche Wettbewerbsrecht schlägt daher einen anderen Weg ein.

Überragende Interessen des Allgemeinwohls, d.h. außerhalb der wettbewerblichen Betrachtung liegende Parameter, werden nicht bei der behördlichen Fusionskontrolle, sondern im Rahmen des Ministererlaubnisverfahrens berücksichtigt. Die Zweistufigkeit von wettbewerblicher Prüfung durch das Bundeskartellamt einerseits und der Prüfung anderer politischer Erwägungen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie andererseits hat sich in der Praxis bewährt und sollte in dieser Form beibehalten werden. Sie gewährleistet eine klare Verantwortungszuweisung für die wettbewerbliche Prüfung zum Bundeskartellamt und hinsichtlich der Gemeinwohlgründe zum Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Das Verfahren ist daher transparent: Erst erfolgt die wettbewerbliche Prüfung und dann kann auf Antrag der Minister entscheiden, ob Gemeinwohlargumente überwiegen, um einen untersagten Zusammenschluss dennoch freizugeben. Ein gesetzlicher Änderungsbedarf besteht insoweit nicht, wird auch auf europäischer Ebene nicht gesehen.

Es wäre außerordentlich komplex, einen konkreten Katalog an Kriterien aufzustellen, die außerhalb von rein wettbewerblichen Parametern berücksichtigungsfähig sein sollen. Zweifellos sind Umwelt- und Gesundheitsschutz im weitesten Sinne wichtige Güter, die eines umfänglichen staatlichen Schutzes bedürfen. Je nach politischer Interessenlage können hierzu aber auch andere wichtige Ziele zählen; die Gestaltung eines solchen Kriterienkataloges könnte daher möglicherweise nicht auf diese im Antrag formulierten Ziele begrenzt werden. Müssten diese Kriterien schon im Fusionskontrollverfahren selbst berücksichtigt werden, würden die Verfahren des Bundeskartellamtes der Einflussnahme

im Hinblick auf eine Vielzahl wirtschaftlicher und politischer Interessen geöffnet. Im Ergebnis könnte die Einführung eines in der Fusionskontrolle selbst angelegten Tests im Sinne eines „*public interest tests*“, der die Berücksichtigung solcher Kriterien erlaubt, Gefahr laufen, in eine Überfrachtung des Fusionskontrollverfahrens mit sehr weitgehenden politischen Erwägungen und Folgewirkungen zu münden.