

Zusammenschlussvorhaben der Miba AG mit der Zollern GmbH & Co. KG

Sondergutachten 81

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 42 Abs. 5 Satz 1 GWB

2019

Öffentliche Version

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kapitel 1	
Die beteiligten Unternehmen	2
1.1 Miba AG.....	2
1.2 Zollern GmbH & Co. KG	2
Kapitel 2	
Die Entscheidung des Bundeskartellamtes.....	4
2.1 Analyse der Absatzmärkte	4
2.1.1 Marktabgrenzung	4
2.1.2 Wettbewerbliche Würdigung	5
2.2 Effizienzgewinne und Synergien	5
2.3 Von den Zusammenschlussbeteiligten angebotene Zusagen	6
2.4 Kausalität	6
2.5 Abwägungsklausel	7
Kapitel 3	
Der Antrag auf Erteilung der Ministererlaubnis.....	8
3.1 Der Untersagungsbeschluss aus Sicht der Antragsteller	8
3.2 Das Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung aus Sicht der Antragsteller	9
3.3 Vorgetragene Gemeinwohlgründe	9
3.3.1 Erhalt von technologischem Know-how, Innovationspotenzial und technologischem Vorsprung... 9	
3.3.2 Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.....	11
3.3.3 Erhalt von Arbeitsplätzen	11
3.3.4 Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen durch europäische Zusammenarbeit.....	12
3.3.5 Erhalt von Wertschöpfung für militärische Schlüsseltechnologie.....	12
3.3.6 Abwägung aus Sicht der Antragsteller	12
Kapitel 4	
Das Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung.....	14
4.1 Bedeutung des Zusammenschlusses für die Volkswirtschaft.....	14
4.2 Auswirkungen auf den Wettbewerb	15
Kapitel 5	
Würdigung der Gemeinwohlgründe.....	18
5.1 Grundsätzliche Erwägungen	18
5.1.1 Keine Berücksichtigung von europäischen Allgemeininteressen	18
5.1.2 Alternativszenarien: Sanierungsbedürftigkeit und alternativer Erwerb.....	22
5.2 Erhalt wichtigen Know-hows und wichtigen Innovationspotenzials sowie des technologischen Vorsprungs	25
5.3 Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.....	28

5.4	Verteidigungspolitische Erwägungen	35
5.5	Sicherung von Arbeitsplätzen	37

Kapitel 6

Erforderlichkeit	41
------------------------	----

Kapitel 7

Abwägung und Empfehlung	42
-------------------------------	----

Vorwort

- 1.** Die Unternehmen Miba AG, Laakirchen (Österreich) und Zollern GmbH & Co. KG, Sigmaringen haben mit Schreiben vom 18. Februar 2019 beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie den Antrag auf Erteilung einer Ministererlaubnis gemäß § 42 GWB gestellt. Der Minister hat die Monopolkommission mit Schreiben vom 18. Februar 2018 um eine gutachterliche Stellungnahme gemäß § 42 Abs. 5 Satz 1 GWB gebeten.
- 2.** Das Bundeskartellamt hat mit Beschluss vom 17. Januar 2019 das Vorhaben von Miba und Zollern, ein Gemeinschaftsunternehmen für ihre weltweiten Gleitlageraktivitäten zu gründen, gemäß § 36 Abs. 1 GWB untersagt.¹ Das Bundeskartellamt erwartet, dass durch den Zusammenschluss wirksamer Wettbewerb erheblich behindert würde, indem wichtiger Wettbewerbsdruck für Miba beseitigt würde. Dadurch würde deren Marktmacht erhöht, ohne auf ein koordiniertes Verhalten zurückgreifen zu müssen. Das Zusammenschlussvorhaben wurde am 25. Juni 2018 beim Bundeskartellamt angemeldet und nach mehrfacher Fristverlängerung untersagt.
- 3.** Der Monopolkommission haben zur Erstellung des Gutachtens die vollständige Verfahrensakte des Bundeskartellamtes sowie der Ministererlaubnis Antrag vorgelegen. In vier nicht öffentlichen Anhörungen am 12. März 2019 und am 15. März 2019 wurden Fragen des Zusammenschlusses und der Gemeinwohlvorteile erörtert. Angehört wurden am 12. März 2019 in drei getrennten Anhörungen Vertreter der Antragsteller, Betriebsräte der Zollern BHW-Werke in Braunschweig und Osterode sowie für die Erörterung technischer Aspekte ein Vertreter der universitären Forschung. Die Vertreter der Antragsteller wurden sowohl gemeinsam als auch getrennt nach Unternehmen angehört. Da der Alleingeschäftsführer der Zollern GmbH & Co. KG, Herr Dr. Klaus F. Erkes an der Anhörung am 12. März nicht teilnehmen konnte, hatte er seine Argumente in einem Schreiben an die Monopolkommission vom 10. März 2019 dargelegt. Persönlich standen Herr Dr. Erkes sowie der stellvertretende Vorstandsvorsitzende der Miba AG, Herr Dr. Wolfgang Litzlbauer, zu einer Anhörung am 15. März 2019 zur Verfügung. Die Monopolkommission hat auch dabei die Unternehmensvertreter sowohl gemeinsam als auch getrennt angehört. Die Antragsteller haben auf der Grundlage eines Fragebogens der Monopolkommission sowie auf zusätzliche Nachfragen schriftliche Stellungnahmen abgegeben und Nachweise in Form von Geschäftsunterlagen und Studien eingebracht. Schriftliche Stellungnahmen haben auf Nachfrage der Monopolkommission zudem Kunden von Zollern abgegeben. Schließlich haben die mit der Vorbereitung der Stellungnahme befassten Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabs der Monopolkommission Details des Fusionskontrollverfahrens mit Vertretern des Bundeskartellamtes diskutiert. Technische Aspekte wurden zudem in einem Telefonat mit einem weiteren Vertreter der universitären Forschung erörtert.
- 4.** Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten. Insbesondere bedankt sie sich bei der Leitung und den Mitarbeitern des wissenschaftlichen Stabs, welche die Stellungnahme der Monopolkommission als Team federführend betreut haben. Beteiligt waren Herr Dr. Marc Bataille, Herr Dr. Klaus Holthoff-Frank, Frau Dr. Juliane Scholl und Herr Dr. John Weche.

Bonn, den 18. April 2019

Achim Wambach

Dagmar Kollmann

Jürgen Kühling

Thomas Nöcker

Angelika Westerwelle

¹ BKartA, Beschluss vom 17. Januar 2019, B 5 – 29/18.

Kapitel 1

Die beteiligten Unternehmen

1.1 Miba AG

5. Die Miba-Unternehmensgruppe ist ein international tätiger Zulieferer der Motoren- und Fahrzeugindustrie mit 7.400 Beschäftigten an 26 Standorten weltweit (nachfolgend Miba). Die Miba, mit Sitz in Laakirchen (Österreich), wird kontrolliert von der Mitterbauer Beteiligungs-AG. Die Standorte liegen sowohl in Europa als auch in Amerika und Asien, wobei mit knapp 5.000 Beschäftigten an 14 Standorten ein Schwerpunkt auf Europa liegt. Mit der Miba Industrial Bearings Germany GmbH verfügt die Miba über einen Standort in Deutschland (Göttingen). Das Produktportfolio der Miba umfasst neben Gleitlagern auch Sinterformteile, Reibbeläge und Beschichtungen, die in PKW, LKW, Baumaschinen, Zügen, Schiffen, Flugzeugen und Kraftwerksanlagen zum Einsatz kommen. Darüber hinaus entwickelt und fertigt Miba passive elektronische Bauelemente wie etwa Widerstände und Entwärmungssysteme sowie Sondermaschinen zur präzisen mechanischen Bearbeitung von Großbauteilen. Miba verzeichnete im Geschäftsjahr 2017/18 einen Gesamtumsatz in Höhe von EUR 888 Mio., wovon knapp EUR ■■■ Mio. auf Europa und EUR ■■■ Mio. auf Deutschland entfielen.

6. Für das kartellrechtliche Fusionskontrollverfahren Miba/Zollern war der Geschäftsbereich der Gleitlagerentwicklung und -fertigung von besonderem Interesse. Gleitlager spielen im Maschinen-, Anlagen- und Motorenbau eine wichtige Rolle, da sie überall dort eingesetzt werden, wo Maschinenteile reibungsarme Bewegungen ausführen müssen, wie etwa Antriebswellen in Motoren. Um die Reibung der Maschinenteile zu verringern, funktionieren Gleitlager in der Regel mit einem Schmiermittel, welches den direkten Kontakt der sich in Bewegung befindlichen Teile vermeiden kann. Im Gleitlagerbereich belief sich der Umsatz der Miba im Geschäftsjahr 2017/18 auf EUR ■■■ Mio. und machte damit ■■ Prozent des Gesamtumsatzes aus. Die für den Gleitlagerbereich relevante Geschäftseinheit der Miba ist die Miba Bearing Group mit etwa 1.200 Beschäftigten an fünf Standorten.

7. Am 12. März 2018 erfolgte durch das Bundeskartellamt bereits die Freigabe des Erwerbs der Industriegleitlagersparte der John Crane Group durch die Miba. Die Industriegleitlagersparte der John Crane Group bestand aus den Unternehmen John Crane Bearing Technology GmbH, Orion LLC und Turbo Components Engineering LLC, die hydrodynamische Gleitlager für den Maschinen- und Anlagenbau produzieren. Während die John Crane Bearing Technology GmbH in Göttingen Industriegleitlager, beispielsweise für den Einsatz in Gas- und Dampfturbinen, Großgetrieben, Schrauben- und Turbokompressoren, Generatoren und Elektromaschinen sowie Industripumpen produziert, sind die Orion LLC und Turbo Components Engineering LLC in den USA in der Produktion sowie im Ersatzteil-, Reparatur- und Servicegeschäft tätig. Aus der John Crane Bearing Technology GmbH wurden die Miba Industrial Bearings Germany GmbH und die Miba Industrial Bearings U.S. LLC. Obgleich diese Unternehmensteile zunächst nicht in das geplante Gemeinschaftsunternehmen von Miba und Zollern eingebracht werden sollen, stellt das Bundeskartellamt eine Überschneidung der Tätigkeitsbereiche mit dem Tätigkeitsportfolio von Zollern fest. Die Antragsteller merken jedoch an, dass eine Zusammenarbeit zwischen Miba Industrial Bearing und dem geplanten Gemeinschaftsunternehmen mit Zollern im Bereich Forschung und Entwicklung geplant sei.

1.2 Zollern GmbH & Co. KG

8. Die Zollern GmbH & Co. KG, mit Sitz in Siegmaringendorf-Laucherthal (Deutschland), ist ein Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie und mit sieben Tochtergesellschaften und weltweit über 20 Standorten international tätig (nachfolgend Zollern). Zollern machte zuletzt einen Umsatz von etwa EUR 500 Mio. und beschäftigt etwa 3.000 Mitarbeiter weltweit. In Deutschland verfügt die Gruppe über acht Produktionsstandorte. Zollern ist Teil der Unternehmensgruppe Fürst von Hohenzollern. Gesellschafter sind je zur Hälfte Karl Friedrich von Hohenzollern und seit 1989 die Merckle Unternehmensgruppe. Die Geschäftsfelder von Zollern umfassen die Erstellung von Stahlprofilen, Gießereitechnik, Antriebstechnik, Gleitlagerherstellung und die Fertigung von Maschinenbauelementen. Kunden sind Unternehmen in den Bereichen Energie- und Informationstechnik, im Luft- und Raumfahrtbereich sowie Schiffs- und Motorenbauer und Fahrzeug- und Maschinenbau.

9. Die Gleitlageraktivitäten der Zollern werden in Deutschland von der Zollern BHW Gleitlager GmbH & Co. KG durchgeführt (nachfolgend Zollern BHW). Die Zollern BHW verfügt über einen Standort in Braunschweig mit etwa 300 Beschäftigten und einen in Osterode am Harz (nachfolgend Osterode) mit etwa 150 Beschäftigten. In Brasilien, in Cataguases, verfügt Zollern darüber hinaus über ein Gleitlagerwerk mit etwa 170 Beschäftigten. Das Produktportfolio der Zollern BHW umfasst vor allem Gleitlager für Großmotoren und den allgemeinen Maschinenbau. Dazu gehören Gleitlager für den Einsatz in Großmotoren, etwa in Schiffen, Lokomotiven oder stationären Anlagen sowie Industriegleitlager für unterschiedliche industrielle Anwendungen, beispielsweise Wasserkraftanlagen. Darüber hinaus fertigt Zollern BHW hydrostatische und aerostatische Lagersysteme sowie Hydraulikkomponenten für den Einsatz im Präzisionsmaschinenbau.

10. Die deutschen Werke Braunschweig und Osterode decken zwar unterschiedliche Produktionsschwerpunkte ab, sind aber nach Angabe der Antragsteller wirtschaftlich und personell eng miteinander verflochten. [REDACTED]

11. In Braunschweig werden vor allem Gleitlager für den Großmotorenbereich hergestellt, etwa für große Dieselmotoren in Schiffen und Kraftwerken und für andere stationäre Anlagen (z. B. Kolbenkompressoren). Am Standort Osterode werden insbesondere Industriegleitlager für große Kompressoren, Turbinen oder Getriebe sowie Gehäusegleitlager u. a. für elektrische Maschinen und Generatoren sowie Gleitelemente für Hydraulikkomponenten (v. a. Ventilplatten und Niederhaltsegmente) gefertigt.

12. Zollern BHW bezieht bereits Vormaterialien von zwei Vormaterialstandorten der Miba [REDACTED]

Kapitel 2

Die Entscheidung des Bundeskartellamtes

13. Das Bundeskartellamt beschloss am 17. Januar 2019 die Untersagung eines geplanten Zusammenschlusses der weltweiten Aktivitäten der Unternehmen Miba und Zollern im Bereich hydrodynamischer Gleitlager in einem Gemeinschaftsunternehmen. Die Unternehmen wären an dem geplanten Gemeinschaftsunternehmen mit 74,9 Prozent bzw. 25,1 Prozent beteiligt. Nach Ansicht des Bundeskartellamtes führe der Zusammenschluss zu Überschneidungen in den Bereichen Industrie-Gleitlager und Gleitlager für Großmotoren. In den Bereichen Gleitlager für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser (Large Bore Engines) insgesamt und im Bereich von Gleitlagern für OEM/OES¹ 4-Taktmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser für Schiffe und stationäre Energieanwendungen seien durch einen Zusammenschluss laut Bundeskartellamt nicht-koordinierte Wettbewerbseffekte zu erwarten. Durch diese würde wirksamer Wettbewerb erheblich dadurch behindert, dass wichtiger Wettbewerbsdruck für Miba beseitigt würde, welche dadurch ihre Marktmacht steigern könnte ohne auf koordiniertes Verhalten zurückgreifen zu müssen. Demnach sei der Zusammenschluss gemäß § 36 Abs. 1 S. 1 GWB zu untersagen. Ferner beurteilt das Bundeskartellamt die im Rahmen des kartellrechtlichen Verfahrens von den Zusammenschlussbeteiligten angebotene Auflagen als nicht geeignet, die wettbewerblichen Bedenken zu beseitigen.

2.1 Analyse der Absatzmärkte

2.1.1 Marktabgrenzung

14. Bei der sachlichen Marktabgrenzung legt das Bundeskartellamt das modifizierte Bedarfsmarktkonzept zugrunde. Dabei werden in den Markt sämtliche Güter einbezogen, die sich nach Eigenschaften, wirtschaftlichem Verwendungszweck und Preislage so nahestehen, dass Kunden sie als funktionell austauschbar ansehen. Berücksichtigung findet hierbei auch, dass Anbieter ähnlicher Produkte ihr Angebot kurzfristig umstellen können um eine bestehende Nachfrage zu befriedigen.

15. Die von den Zusammenschlussbeteiligten hergestellten Gleitlager lassen sich grob in Industrie- und Großmotoren-Gleitlager unterteilen. Während das Amt auf eine weitere Unterteilung von Industrie-Gleitlagern verzichtet, da sich dies nicht auf die wettbewerbliche Würdigung auswirke, wird der Bereich von Gleitlagern, die in Verbrennungsmotoren eingesetzt werden, in drei Unterkategorien aufgeteilt: 1. Gleitlager zum Einsatz in Automotive/Light-Duty-Anwendungen, wie etwa Pkw und Transporter. Die Produktion von Gleitlagern in diesem Bereich ist durch hohe Stückzahlen und einen hohen Automatisierungsgrad gekennzeichnet. 2. Gleitlager zum Einsatz in Großmotoren für Schwerlast-Fahrzeuge (Heavy Duty), wie etwa schwere Lkw und Bau- und Landmaschinen. Die Produktion in diesem Bereich ist durch niedrigere Stückzahlen und einen geringeren Automatisierungsgrad als bei Automotive/Light-Duty-Anwendungen geprägt. 3. Gleitlager zum Einsatz in Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser (Large Bore Engines), wie etwa für Schiffe, Lokomotiven und Stromaggregate. Die Produktion ist hier von nochmals niedrigeren Stückzahlen und noch weniger Automatisierung in der Produktion gekennzeichnet als der Bereich der Heavy-Duty-Anwendungen. Ob diese Produktmärkte wiederum, in einen Markt für Originalteile einerseits und einen für unabhängige Ersatzteile andererseits, aufgeteilt werden müssen, lässt das Bundeskartellamt offen, da es hierdurch keine Auswirkungen auf die wettbewerbliche Würdigung sieht. Der Zusammenschluss würde nach Ansicht des Bundeskartellamtes zu Überschneidungen im letztgenannten Bereich von Gleitlagern zum Einsatz in Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser führen, den es als einheitlichen Markt definiert.

16. Eine genaue räumliche Marktabgrenzung lässt das Bundeskartellamt offen, da sich keine Auswirkungen auf das Ergebnis der wettbewerblichen Würdigung ergeben. Die vom Bundeskartellamt im Rahmen seiner Ermittlungen befragten Wettbewerber und Kunden haben sich unterschiedlich zur räumlichen Marktabgrenzung geäußert. Beispielsweise wurde eine insgesamt weltweite Abgrenzung der für das Zusammenschlussverfahren relevanten Märkte

¹ OEM steht hier für „Original Equipment Manufacturer“ (Erstausrüster) bzw. OES für „Original Equipment Service“ (Wartung und Reparatur mit Originalteilen).

te für Gleitlager für Großmotoren nicht von allen Befragten geteilt und auch eine regionale Abgrenzung für möglich gehalten, da Preisniveau und Wettbewerberzahl regionale Unterschiede aufwiesen. Ebenso wurden die Märkte für Industriegleitlager nicht von allen Befragten als weltweit eingeschätzt, sondern auch eine regionale Unterteilung aufgrund der Notwendigkeit von Kundennähe für möglich gehalten. Insofern könnten die Märkte für Industrie-Gleitlager möglicherweise als EWR-weit mit weltweiten Öffnungstendenzen beschrieben werden.

2.1.2 Wettbewerbliche Würdigung

17. Im vorliegenden Falle handelt es sich um einen horizontalen Zusammenschluss, bei welchem nach Einschätzung des Bundeskartellamtes wirksamer Wettbewerb erheblich behindert würde. Durch nicht-koordinierte Effekte würde eine marktbeherrschende Stellung der Miba begründet oder verstärkt und/oder wichtiger Wettbewerbsdruck für Miba beseitigt. Nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes würden diese wettbewerbsverzerrenden Wirkungen zum einen kausal durch den Zusammenschluss verursacht und zum anderen weder durch die Weitergabe gleichzeitig entstehender erheblicher Effizienzen noch durch das Vorliegen der Voraussetzungen der Abwägungsklausel ausgeglichen. Zudem erscheinen dem Bundeskartellamt die von den Zusammenschlussbeteiligten im Rahmen der Fusionskontrollverfahren vorgeschlagenen Zusagen nicht geeignet, die wettbewerbslichen Bedenken zu beseitigen.

18. Insgesamt ist der Bereich Gleitlager für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser, nach Einschätzung des Bundeskartellamtes, geprägt durch eine starke Einschränkung der Kunden, den Anbieter zu wechseln. Gründe hierfür seien insbesondere die geringe Anzahl der Anbieter, die für die Validierung eines weiteren Anbieters erforderlichen hohen Umstellungskosten und die lange Dauer der erforderlichen Validierungsverfahren. Weiterhin sei der Bereich der Gleitlager für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser durch hohe Marktzutrittschranken gekennzeichnet, die es dem Amt als unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass der Verhaltensspielraum der Zusammenschlussbeteiligten von Marktzutritten eingeschränkt würde.

19. Im Bereich der Gleitlager für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser rechnet das Bundeskartellamt im Falle eines Zusammenschlusses damit, dass Miba ein deutlich höherer Marktanteil als seinen Wettbewerbern zuwachsen würde, durch welchen dieser ein nicht mehr hinreichend kontrollierter Verhaltensspielraum zukomme. Im Markt für Gleitlager mit großem Bohrungsdurchmesser, welcher im Jahr 2017 in Deutschland ein Volumen von 30 bis 40 Mio. Euro aufwies, würden die Marktanteilsadditionen in nahezu allen vom Amt berücksichtigten Fällen oberhalb der Einzelmarktbeherrschungsvermutung des § 18 Abs. 4 GWB liegen. Im Marktsegment der Gleitlager für 4-Taktgroßmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser für Schiffe und stationäre Energieanwendungen sieht das Bundeskartellamt zudem eine Situation, in welcher die Zusammenschlussbeteiligten aufgrund ihrer technischen und technologischen Fähigkeiten die nächsten Wettbewerber sind. Durch ihre herausragende Marktstellung gegenüber anderen Wettbewerbern in diesem Segment würden durch einen Zusammenschluss – auch ohne die Entstehung oder Verstärkung einer Einzelmarktbeherrschung – unilaterale Preiserhöhungen ermöglicht.

20. Im Bereich der Industrie-Gleitlager würde ein Zusammenschluss sowohl nach Angaben der beteiligten Unternehmen als auch nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes zu vergleichsweise geringen und insgesamt moderaten Marktanteilsadditionen führen. Dies gelte sowohl für Industrie-Gleitlagern insgesamt weltweit und EWR-weit als auch innerhalb einzelner Segmente weltweit und EWR-weit. Daher geht das Bundeskartellamt nicht von einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs aus, weder auf dem Markt für Industrie-Gleitlager insgesamt noch in einzelnen Segmenten.

2.2 Effizienzgewinne und Synergien

21. Das Bundeskartellamt lässt offen, ob es in seiner wettbewerbslichen Würdigung, im Rahmen des SIEC-Tests, auch Effizienzen berücksichtigen darf, da der Vortrag der Zusammenschlussbeteiligten nach seiner Einschätzung, den diesbezüglich von der Europäischen Kommission formulierten Anforderungen nicht genügt. In der Europäischen Fusionskontrolle geht die Berücksichtigung von Effizienzen aus dem Erwägungsgrund 29 der Fusionskontrollverordnung hervor: „Um die Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf den Wettbewerb im Gemeinsamen

Markt bestimmen zu können, sollte begründeten und wahrscheinlichen Effizienzvorteilen Rechnung getragen werden, die von den beteiligten Unternehmen dargelegt werden. Es ist möglich, dass die durch einen Zusammenschluss bewirkten Effizienzvorteile die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb, insbesondere möglichen Schaden für die Verbraucher, ausgleichen, so dass durch den Zusammenschluss wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder einem wesentlichen Teil desselben, insbesondere durch Begründung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung, nicht erheblich behindert würde.“ Als Bedingungen, die zur Berücksichtigung von Effizienzgewinnen erfüllt sein müssen, hat die Europäische Kommission folgende formuliert, die kumulativ erfüllt sein müssen: Die Effizienzvorteile müssen den Verbrauchern zugutekommen, sie müssen fusionspezifisch und überprüfbar, das heißt quantifiziert und belegt, sein. Das Bundeskartellamt sieht die von den Zusammenschlussbeteiligten vorgebrachten Synergien und Effizienzgewinne grundsätzlich als plausibel an, bemängelt jedoch, dass die Überprüfung der konkreten Auswirkungen geschilderter Synergien aufgrund ihrer mangelnden Substanziierung durch die Zusammenschlussbeteiligten nicht möglich sei.

2.3 Von den Zusammenschlussbeteiligten angebotene Zusagen

22. Im Rahmen des fusionskontrollrechtlichen Verfahrens wurde dem Bundeskartellamt von den Zusammenschlussbeteiligten ein Angebot für Zusagen unterbreitet. Dieses Angebot beinhaltete die Beseitigung von derzeit bestehenden gesellschaftsrechtlichen Verbindungen zwischen der Miba und [REDACTED]. Diese Verbindung besteht in Form eines Gemeinschaftsunternehmens und einer Kooperation im Bereich Forschung und Entwicklung. Das Bundeskartellamt hielt die angebotenen Zusagen jedoch nicht für geeignet, die ermittelten Wettbewerbsverzerrungen, im Sinne des Leitfadens für Zusagen in der Fusionskontrolle (Rn. 14), vollständig und zeitnah auszuräumen. Als Gründe für diese Einschätzung weist das Amt unter anderem darauf hin, dass [REDACTED] in dem Bereich Gleitlager für 4-Taktgroßmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser für Schiffe und stationäre Energieanwendungen OEM/OES bislang überhaupt nicht tätig ist und nach eigener Einschätzung von [REDACTED] aufgrund der eigenen technischen und technologischen Fähigkeiten nur sehr eingeschränkt als Wettbewerber zu Miba und Zollern BHW angesehen werden kann.

2.4 Kausalität

23. Ein Zusammenschluss ist dann nicht ursächlich für die erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs, wenn dem Erwerber nach Ausscheiden des sanierungsbedürftigen Konkurrenten dessen Marktstellung ohnehin zugefallen wäre. Unter diesen Umständen nimmt der Zusammenschluss eine Verschlechterung der Wettbewerbsstruktur nur vorweg, die ohnehin eingetreten wäre.

24. Die Zusammenschlussbeteiligten haben beim Bundeskartellamt vorgetragen, dass es sich bei dem Zusammenschluss um eine „präventive“ Sanierungsfusion handele und das Vorhaben auch unter dem Aspekt der Sanierungsfusion genehmigungsfähig sei. Grund dafür sei, dass sich die absehbare Situation von Zollern im Prognosezeitraum von [REDACTED] Jahren ohne den Zusammenschluss derart verschlechtern werde, dass Zollern aus dem Markt ausscheiden würde. Für Zollern gebe es zu dem geplanten Zusammenschluss auch deshalb keine Alternative, weil der Wettbewerber Daido als Käufer keine glaubwürdige und wettbewerbslich weniger schädliche Alternative wäre und Private Equity Investoren aufgrund der mangelnden Attraktivität der Zollern für diese nicht in Frage kämen.

25. Das Bundeskartellamt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Zollern BHW lediglich einen Teil der Gesamtaktivitäten des Unternehmens Zollern darstelle, welches wiederum Teil der Unternehmensgruppe Fürst von Hohenzollern ist. Demnach wäre die Aufgabe der Tätigkeit der Zollern BHW eine Managemententscheidung die in der Hand der Gesellschafter, Karl Friedrich von Hohenzollern und der Merckle Unternehmensgruppe, läge. Weiterhin würde es sich im Falle der Aufgabe der Geschäftstätigkeit der Zollern BHW um eine „failing division defence“ handeln, in deren Rahmen besondere Anforderungen an den Nachweis zu stellen sind. Demnach sei der hier von den Antragstellern gewählte Ansatz dogmatisch als Maßstab nicht geeignet, die Voraussetzungen für den Einwand fehlender Kausalität zu schaffen. Auch der Vortrag zu alternativen Erwerbern reiche nicht aus, um zu begründen, dass es keine weniger wettbewerbschädlichen Alternativen zum Zusammenschluss mit der Miba gibt.

Damit sieht das Bundeskartellamt den geplanten Zusammenschluss als ursächlich für die ermittelten Wettbewerbsverzerrungen an.

2.5 Abwägungsklausel

26. Wenn durch einen Zusammenschluss zwar eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs, gleichzeitig aber auch Verbesserungen der Wettbewerbssituation auf anderen Märkten zu erwarten sind, welche die Behinderung des Wettbewerbs überwiegen, ist ein Zusammenschluss nach nach § 36 Abs.1 Halbsatz 2 GWB nicht zu untersagen. Zu diesem Zweck haben die Zusammenschlussbeteiligten dem Bundeskartellamt vorgetragen, dass das geplanten Zusammenschlussvorhaben zu Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen auf Märkten des Großmotorenbaus in Deutschland führen würde. Insbesondere würde diesen ermöglicht, ihre Innovationskraft und ihren technologischen Vorteil gegenüber asiatischen Herstellern zu behalten und auszubauen. Nach Ansicht des Bundeskartellamtes haben die Antragsteller in ihrem Vortrag den Nachweis überwiegend struktureller und kausal auf den Zusammenschluss zurückzuführender Verbesserungen jedoch nicht geführt. Zudem hätten die vom Bundeskartellamt befragten Kunden der Antragsteller deren Zusammenschluss überwiegend als sehr kritisch eingeschätzt.

Kapitel 3

Der Antrag auf Erteilung der Ministererlaubnis

27. Miba und Zollern haben mit Schreiben vom 18. Februar 2019 einen Antrag auf Erlaubnis des Zusammenschlusses gemäß § 42 GWB gestellt. Aus Sicht der Unternehmen ist die Untersagung des Bundeskartellamtes fehlerhaft. Insbesondere die sachliche Marktabgrenzung sei unzutreffend. Bei richtiger Marktabgrenzung überschneiden sich nach Ansicht der Parteien die Aktivitäten der Antragsteller lediglich auf Bagatellmärkten im Sinne des GWB. Eine Untersagung hätte damit nicht erfolgen dürfen. Für die Antragsteller kommt aus zeitlichen Gründen das Einlegen von Rechtsmitteln gegen die Entscheidung nicht in Frage. Die wirtschaftliche Lage der Antragsteller, insbesondere die von Zollern BHW, lasse einen Aufschub von zwei bis drei Jahren, die ein Beschwerde- und gegebenenfalls Rechtsbeschwerdeverfahren dauere, nicht zu. Eine Ministererlaubnis sei faktisch das einzig verbleibende Mittel.

3.1 Der Untersagungsbeschluss aus Sicht der Antragsteller

28. Die Antragsteller gehen von einer fehlerhaften und letztlich willkürlichen sachlichen Marktabgrenzung des Bundeskartellamtes aus. Statt eines einheitlichen Marktes für Gleitlager zum Einsatz in Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser seien Märkte für Gleitlager für langsam laufende 2-Taktmotoren, Gleitlager für mittelschnell laufende 4-Taktmotoren und Gleitlager für schnell laufende 4-Taktmotoren abzugrenzen. Die Marktabgrenzung sei willkürlich, weil der in der deutschen Rechtspraxis geltende Standard des modifizierten Bedarfsmarktkonzepts fehlerhaft angewendet worden sei. Das Bundeskartellamt gehe davon aus, dass es der von den Antragstellern vorgeschlagenen Marktabgrenzung an der notwendigen „Trennschärfe“ fehle, da die Übergänge zwischen den Bereichen fließend seien. Eine solche Argumentation sei rechtlich nicht haltbar. Schwierigkeiten, die es bei der Abgrenzung der Märkte gäbe, dürften nicht dazu führen, auf eine Abgrenzung gänzlich zu verzichten.

29. Die vom Bundeskartellamt vorgenommene Marktabgrenzung werde auch nicht von den Wettbewerbern oder den Kunden der Antragsteller geteilt. Das zeige die vom Bundeskartellamt vorgenommene Marktbefragung. Die vorgenommene Marktabgrenzung sei ihrerseits nicht trennscharf, weil offen bleibe, welche Gleitlager einen „großen Bohrungsdurchmesser“ aufweisen. Unzutreffend sei nicht zuletzt, dass das Amt Gleitlager für schnell laufende 4-Taktmotoren „HIPO“ (d.h. für den Einsatz in Motoren für schwere Baumaschinen, Schnellboote, Notstromaggregate, etc.) in den Markt für Gleitlager für Motoren mit großem Bohrungsdurchmesser einbeziehe, Gleitlager für den Einsatz in schnell laufende 4-Taktmotoren („Heavy Duty“) dagegen nicht. Beide Gleitlager würden zu großen Teilen mit denselben Maschinen produziert.

30. Für den Einsatz von Gleitlagern bei Motoren komme es auf die Drehzahl an. Je nach Drehzahl würden an die Gleitlager unterschiedliche Anforderungen in Bezug auf die Auslegung, Konstruktion, Materialbeschaffenheit, Beschichtung und Fertigungstechnologie sowie das Know-how gestellt. Ein Gleitlager für einen langsam laufenden 2-Taktmotor könne nicht in einem mittelschnell oder schnell laufenden 4-Taktmotor eingesetzt werden. Die Austauschbarkeit der in einem einheitlichen Markt zusammengefassten Gleitlager sei aus Nachfragersicht nicht gegeben. Aus Sicht der Produzenten von Gleitlagern fehle es an einer entsprechenden Angebotsumstellungsflexibilität. Ein Wechsel des Angebotes müsse für einen Produzenten kurzfristig, mit vertretbarem finanziellem Aufwand und ohne hohes wirtschaftliches Risiko möglich sein. Die Umstellungsmöglichkeiten seien wegen der unterschiedlichen Fertigungstechnologien und wegen des fehlenden Vorhandenseins entsprechender Fertigungsanlagen bei den jeweiligen Anbietern stark begrenzt.

31. Bei einer aus Sicht der Antragsteller zutreffenden Marktabgrenzung überschneiden sich die Tätigkeiten der beteiligten Unternehmen lediglich auf zwei Märkten, nämlich auf dem für langsam laufende 2-Taktmotoren und dem für mittelschnell laufende 4-Taktmotoren. Auf dem ebenfalls hier erfassten Markt für schnell laufende 4-Taktmotoren ist nur Miba tätig, Zollern BHW aber nicht. Der Markt für Gleitlager für mittelschnell laufende 4-Taktmotoren sei mit ca. EUR [9 - 14] Mio. Umsatz in Deutschland im Jahr 2017 ein Bagatellmarkt im Sinne des § 36 Absatz 1 S. 2 Nr. 2 GWB. Insoweit habe das Bundeskartellamt hier keine Untersagungsbefugnis. Bei den langsam

laufenden 2-Taktmotoren sei das Marktvolumen in Deutschland gleich Null. Allenfalls finde vereinzelt eine Ersatzteilversorgung für Havarien von Großmotoren im Hamburger Hafen oder in Bremerhaven statt. Insoweit sei auch hier ein Bagatellmarkt betroffen, auf dem eine Untersagung nicht zulässig sei. Bei einer zutreffenden Marktabgrenzung führe der Zusammenschluss nach Auffassung der beteiligten Unternehmen nicht zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs im Sinne des § 36 Abs. 1 Satz 1 GWB.

3.2 Das Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung aus Sicht der Antragsteller

32. Nach Auffassung der Antragsteller ist das Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung gering. Das Volumen der betroffenen Märkte, welches selbst nach der Abgrenzung des Bundeskartellamtes in Deutschland nur knapp oberhalb der Bagatellmarktgrenze liege, sowie der Umstand, dass zwei mittelständische Unternehmen beteiligt sind, spreche für geringe quantitative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

33. Die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb seien ebenfalls gering. Auf den betroffenen Märkten seien weiterhin in- und ausländische Wettbewerber aktiv. Die Nachfrager würden eine Dual- oder Multi-Sourcing-Strategie verfolgen oder hätten alternative Lieferanten qualifiziert, die jederzeit die Belieferung übernehmen könnten. Da auf den betroffenen Märkten langlaufende Lieferverträge geschlossen würden, reiche eine geringe Anzahl von Wettbewerbern für das Bestehen wirksamen Wettbewerbs aus. Bezeichnend für die geringen wettbewerblichen Auswirkungen sei, dass sich die deutschen Motorenhersteller als Kunden der beteiligten Unternehmen nicht zu dem Fusionskontrollverfahren vor dem Bundeskartellamt hätten beiladen lassen.

34. Die Märkte für Gleitlager für Großmotoren seien zudem klassische Nachfragermärkte. Mittelständische Anbieter ständen Großunternehmen wie MAN, Wärtsilä, Caterpillar, Mitsubishi, Kawasaki oder Rolls-Royce/MTU gegenüber, die über erhebliche Nachfragemacht verfügten. Preiserhöhungsspielräume seien auch wegen der bestehenden erheblichen Überkapazitäten in Form unausgelasteter Produktionskapazitäten in Europa und in Asien nicht vorhanden.

35. Der Zusammenschluss würde auch Marktzutritte nicht weiter erschweren. Markteintritte in Europa seien wegen des schrumpfenden und in der Konsolidierung befindlichen Marktes ohnehin unwahrscheinlich. Dies gelte mit und ohne den Zusammenschluss. Zu beachten sei auch, dass asiatische Hersteller von einer aktiven Förderung durch ihre jeweiligen Regierungen profitieren würden. Dies gelte vor allem für China, das im Rahmen seiner „Made in China 2025“-Strategie das Entstehen eigener Motorenbauer und einer eigenen Zulieferindustrie durch staatseigene oder geförderte Unternehmen unterstütze.

3.3 Vorgetragene Gemeinwohlgründe

36. Nach Auffassung der Antragsteller werden die vom Bundeskartellamt festgestellten Wettbewerbsbeschränkungen durch gesamtwirtschaftliche Vorteile des Zusammenschlusses aufgewogen und sind durch überwiegende Interessen der Allgemeinheit gerechtfertigt.² Bei der Abwägung seien nicht nur die unmittelbaren gesamtwirtschaftlichen Vorteile für Deutschland zu berücksichtigen, sondern auch die Stärkung eines europäischen Unternehmens im internationalen Wettbewerb. Gesamtwirtschaftliche Vorteile, wie der Schutz wesentlichen Know-hows seien nicht nur im isolierten Interesse Deutschlands, sondern der gesamten Europäischen Union.

3.3.1 Erhalt von technologischem Know-how, Innovationspotenzial und technologischem Vorsprung

37. Das Zusammenschlussvorhaben sichert nach Meinung der Antragsteller besonders wertvolles Know-how im Gleitlagermarkt sowohl für Großmotorenanwendungen als auch für industrielle Anwendungen im Maschinen- und Anlagenbau in Deutschland. Dabei gehe es um den Erhalt bestehenden Know-hows und um die Sicherung von

² Im Folgenden wird – anders als im Erlaubnis Antrag – nicht zwischen gesamtwirtschaftlichen Vorteilen und überragenden Interessen der Allgemeinheit unterschieden, sondern der umfassende Begriff der Gemeinwohlvorteile benutzt.

Innovationspotenzial für zukunftsweisende Gleitlageranwendungen, wie z. B. bei Windkraftanlagen, die sich noch in der Entwicklung befinden.

38. Motoren- und Industriegleitlager sind – so der Antrag – hochspezialisierte Nischenprodukte des Motoren- und Maschinenbaus, die ein hohes Maß an Know-how in Bezug auf Entwicklung und Konstruktion, Material- und Werkstoffkunde, Beschichtungsverfahren, Anwendungstechnik, Berechnungskompetenz, Fertigung und Fertigungsprozesse, Qualitätsüberwachung, technische Beratung usw. erfordern. Zollern BHW sei in Deutschland Technologieführer in den von ihm bedienten Gleitlageranwendungen und verfüge über schutzrechtfähige und nicht schutzrechtfähige Know-how-Kompetenzen. Das Unternehmen stütze sich an den Standorten Braunschweig und Osterode zudem auf vorhandenes Erfahrungswissen und die Sachkunde von hochqualifizierten und auf Tribologie spezialisierten Ingenieuren und Fachkräften, die eine hohe Loyalität und lange Betriebszugehörigkeit zu Zollern BHW hätten.

39. Zollern BHW Sorge als wichtiger Kooperationspartner verschiedener wissenschaftlich orientierter Einrichtungen und Universitäten für die Weiterentwicklung und Fortführung des eigenen Know-hows. Davon profitiere der Industrie- und Wissensstandort Deutschland über die Unternehmensstandorte hinaus. So Sorge z. B. der Transfer von Know-how zwischen Wissenschaft und Praxis für Erkenntniszuwachs. Enge Kontakte bestünden zu der Technischen Universität Clausthal sowie der RWTH Aachen und den Universitäten Magdeburg und Chemnitz.

40. Gleitlager haben nach Darstellung der Antragsteller über die traditionellen Anwendungsfelder hinaus großes Potenzial für neue, zukunftssträchtige Anwendungsfelder. Zollern BHW verfüge über ein einzigartiges Innovationspotenzial, das den technologischen Vorsprung von Gleitlagern „Made in Germany“ auch in diesen neuen Anwendungsfeldern sichern könne. Man habe allerdings nicht die Ressourcen, dieses Innovationspotenzial in wettbewerbsfähiger Weise für eine Industrialisierung alleine zu heben. Daher strebe Zollern BHW mit Miba eine strategische Partnerschaft für eine europäische Lösung zur Sicherung des Innovationspotenzials im EU-Binnenmarkt an.

41. Neues Anwendungsfeld der Gleitlagertechnologie seien insbesondere die Windkraftanlagen, bei denen Gleitlager große Vorteile gegenüber den bisher überwiegend gebräuchlichen Wälzlagern haben. Vorteile ergeben sich vor allem durch eine längere Lebensdauer der Gleitlager und erheblich geringere Montage- und Wartungskosten. Zollern BHW habe spezielles Anwendungs-, Konstruktions- und Berechnungs-Know-how für Gleitlager für den Windkraftbereich aufgebaut und bereits konkrete Projekte mit Anwendern durchgeführt. Zollern BHW sei aber zu klein, um die eigenen Entwicklungen und Prototypen ohne den Zusammenschluss marktreif zu entwickeln und in die Märkte einzuführen. Auch Miba investiere in die Entwicklung von Gleitlagern für Windkraftgetriebe, verfüge allerdings nicht über das Industriegleitlager-Know-how, das aus Sicht einiger Windkraftgetriebe-Hersteller unabdingbar sei. Miba verfüge aber über Patente, die für die Weiterentwicklung des bestehenden Windkraftgleitlager-Know-hows von Zollern BHW von zentraler Bedeutung und sehr hilfreich wären. Gemeinsam könnten Zollern BHW und Miba so ein zukunftssträchtiges Konzept für Gleitlager für Windkraftanwendungen in Deutschland und Europa auf den Weg bringen. Weitere neue Anwendungsfelder, bei denen Zollern BHW über neuartige Ansätze verfüge, seien z. B. Industriegleitlager für Gasturbinen in Gaskraftwerken, Gleitlager für mittelschnell laufende 4-Taktmotoren für dezentrale Kraftwerksanwendungen (Motoren betrieben durch Gas, Biogas, Blockheizkraftwerk, etc.) und Gleitlager für Gasmotoren in Schiffen.

42. Der Zusammenschluss in dem Gemeinschaftsunternehmen biete die Möglichkeit, die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten von Zollern BHW und Miba zu kombinieren. Miba werde Patente, Schutzrechte und Know-how in das Gemeinschaftsunternehmen einbringen. Dabei komme es zu einem technologischen Zugewinn auf beiden Seiten, von dem Zollern BHW in hohem Maße profitiere. Sollte es nicht zu dem geplanten Zusammenschluss kommen, bestehe eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit“, dass die noch vorhandenen Ressourcen von Zollern BHW an den Standorten Braunschweig und Osterode nicht in Deutschland verbleiben würden. Es bestehe auch kein vergleichbares Erfahrungswissen, Know-how und Innovationspotenzial bei anderen inländischen Unternehmen. Das geplante Gemeinschaftsunternehmen sei die einzige wirtschaftlich sinnvolle Alternative zum Erhalt des wertvollen Know-hows und des Innovationspotenzials in Deutschland. Für Zollern BHW kämen alternative Erwerber für diesen Zweck nicht in Betracht. Ein eigenständiger Fortbestand des Unternehmens sei keine sinnvolle

wirtschaftliche Option. Dagegen sprächen unternehmerische Überlegungen, nämlich der im Großmotorenbereich rückläufige Markt, die vorhandene Abhängigkeit von Wettbewerbern als Vormateriallieferanten sowie der Investitionsbedarf in den [REDACTED]

3.3.2 Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

43. Das Zusammenschlussvorhaben erhalte und verbessere die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Miba und Zollern BHW im Bereich der Motoren- und Industriegleitlager. In Bezug auf die Zollern BHW-Standorte in Deutschland stelle es die internationale Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der 2-Taktmotoren wieder her, soweit sie in den vergangenen Jahren verloren gegangen sei. Das Kundenspektrum von Zollern BHW im Bereich der Gleitlager für 2-Takt-Motoren habe sich seit Mitte der 1970er Jahre sowohl bei den Motorenherstellern als auch dem Schiffsbau nahezu vollständig nach Asien verlagert. Insbesondere in Korea und China werde die Schiffsbauindustrie staatlich kontrolliert und gefördert. In Korea sei eine eigene Gleitlagerindustrie entstanden. In China sei der Aufbau einer eigenen Schiffsbau-Zulieferindustrie strategisches Wirtschaftsziel.

44. Zollern BHW sei in den letzten Jahren nicht mehr in der Lage, die ursprünglichen Umsätze und Marktanteile in Asien im Bereich der Gleitlager für 2-Taktmotoren zu halten. Da Miba in China und den USA über eigene Produktionsstandorte und Vertriebsstrukturen verfüge, könne der Zusammenschluss die Marktposition von Miba und Zollern BHW auf den dortigen Märkten verbessern. Konkret würde sich diese Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aus Synergieeffekten mit den international ausgerichteten Produktions- und Vertriebsstrukturen von Miba, namentlich den Gleitlagerwerken in den USA und China (jeweils mit Vertrieb und Service) sowie den Vormaterialwerken in den USA ergeben. Durch den Zusammenschluss ihrer entsprechenden Aktivitäten mit Miba erhalte Zollern BHW den für die Erhaltung bzw. Wiedererlangung ihrer Wettbewerbsfähigkeit benötigten, besseren Zugang zu den Produktionsstandorten der ausländischen Großmotorenhersteller. Wichtig sei insbesondere der Zugang zum chinesischen Groß- und Schiffsdieselmotorenmarkt.

45. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Zollern BHW werde zudem durch Synergien bei der Entwicklung und Produktion von Gleitlagern für Windkraftanlagen gestärkt. Da Miba so gut wie keine Expertise bei [REDACTED] habe, die einen Schwerpunkt von Zollern BHW in Osterode bilde, sehe Miba in diesem Bereich großes Potenzial, Marktanteile in Europa und vor allem in Asien und Nordamerika zu gewinnen.

3.3.3 Erhalt von Arbeitsplätzen

46. Durch den Zusammenschluss können – so die Antragsteller – eine Vielzahl der Arbeitsplätze an den deutschen Standorten von Zollern BHW erhalten werden. Die Gleitlagerproduktion sei geprägt von einer hohen Wertschöpfungstiefe, hohen technischen Anforderungen und hohem manuellen Aufwand, was eine intensive Koordination unter spezialisierten Fachkräften erfordere. Daher seien die gefährdeten Arbeitsplätze qualitativ hochwertig. Zollern BHW sei der einzige Anbieter in Deutschland, der entsprechend spezialisierte und erfahrene Fachkräfteteams beschäftige. Mit der Auflösung der Standorte Braunschweig und Osterode würden diese Kompetenzteams zerschlagen und die dort über Jahrzehnte entstandenen Kenntnisse und Erfahrungen verloren gehen.

47. Mit Blick auf die dauerhaft sinkende Nachfrage nach Gleitlagern für 2- und 4-Taktmotoren und dem Abwandern der Nachfrager nach Asien steige der Kostendruck auf europäische Hersteller. [REDACTED] und ohne einen strategischen Partner sei die Aufgabe des Gleitlagergeschäftes bei Zollern BHW unausweichlich. Das Gemeinschaftsunternehmen würde dagegen die Gleitlagerproduktion dauerhaft in Deutschland und Europa sichern. Dieses Ziel werde erreicht mit einer günstigeren Versorgung mit Vormaterialien, die zukünftig über Miba erfolgen solle, die Senkung der Produktionskosten mittels der Hebung von Effizienzvorteilen und Skaleneffekte in den Bereichen Einkauf, Produktion, Vermarktung der Produkte sowie durch Vorteile aus der gemeinsamen Präsenz in Europa, den USA, Brasilien und China. Von einem Erhalt der Standorte würde insbesondere der wirtschaftlich und strukturell schwache Standort [REDACTED] profitieren. [REDACTED], und seine Umgebung würden seit Jahren unter Bevölkerungsabwanderung und einem entsprechendem Kaufkraftverlust leiden.

3.3.4 Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen durch europäische Zusammenarbeit

48. Nach Auffassung der Antragsteller besteht ein überragendes Interesse der Allgemeinheit an einer europäischen Zusammenarbeit zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen. Bei einer unionsrechtskonformen Auslegung des § 42 Abs. 1 GWB erstreckte sich das Interesse der Allgemeinheit auch auf Vorteile, die sich nicht nur in Deutschland, sondern zusätzlich in der Europäischen Union ergeben. Bei dem Zusammenschluss von Miba und Zollern BHW gehe es um die Schaffung eines europäischen, global wettbewerbsfähigen Anbieters von Gleitlagertechnik.

49. Die Berücksichtigung von Vorteilen, die sich in der Europäischen Union ergeben, sei zwingend, weil die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zur Stärkung des Binnenmarktes und des wirtschaftlichen Zusammenhalts sowie gemäß Art. 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zur Gewährleistung einer europäischen Industriepolitik verpflichtet seien. Zudem betone die „Nationale Industriestrategie 2030“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, dass deutsche Industriepolitik auch immer europäische Industriepolitik sein müsse und dass die Mitgliedstaaten gemeinsame Wirtschaftsinteressen vertreten, da die höhere Wertschöpfung in einem der Mitgliedstaaten auch den Volkswirtschaften aller anderen Mitgliedstaaten zugute komme.

3.3.5 Erhalt von Wertschöpfung für militärische Schlüsseltechnologie

50. Zollern BHW und Miba liefern Gleitlager an die nationalen Produzenten von Motoren, die für die militärische Ausrüstung der Bundeswehr und anderer NATO-Mitgliedstaaten von Bedeutung sind. Die besondere Bedeutung einer nationalen Gleitlagerproduktion im Rüstungsbereich ergebe sich aus den besonderen Anforderungen, die an Panzermotoren zu stellen seien, etwa im Hinblick auf deren hohe Leistungsfähigkeit. Es liege im verteidigungspolitischen Interesse Deutschlands, für wichtige Rüstungsgüter wie die Produktion von Panzern und gepanzerten Fahrzeugen einen hohen Grad an Wertschöpfung in Deutschland oder zumindest im verbündeten europäischen Ausland zu haben.

51. Das verteidigungspolitische Interesse am Zusammenschlussvorhaben überschneide sich zudem mit den Zielen der Mittelstandsförderung und der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Bundesregierung sehe den wehrtechnischen Mittelstand als Rückgrat und wichtigen Innovationsmotor der deutschen Verteidigungswirtschaft. Die Werke von Miba und Zollern BHW seien daher auch wegen ihrer mittelständischen Prägung verteidigungspolitisch bedeutsam. Hinzu komme, dass das Zusammenschlussvorhaben die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Miba und Zollern BHW gerade im Rüstungsbereich erhalten und verbessern würde. Die internationalen Absatzmöglichkeiten sei ein wichtiger Faktor, um verteidigungspolitische Schlüsseltechnologien in Deutschland halten zu können.

3.3.6 Abwägung aus Sicht der Antragsteller

52. Das Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung sei sowohl im Hinblick auf das betroffene Marktvolumen als auch im Hinblick auf die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb gering. Wettbewerbslich relevant sei der Zusammenschluss wegen der dort anzutreffenden Überschneidung der angebotenen Produkte lediglich in einem Marktsegment mit einem geringen Umsatzvolumen. Zudem betreffe die wettbewerbsliche Relevanz nur einen geringen Teil des gesamten Gegenstandes des Zusammenschlusses.

53. Die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb seien gering, weil es hinreichend Wettbewerb gebe und die Kunden über ein hohes Ausmaß an Nachfragemacht verfügten. Vor dem Hintergrund gebe es weder die Möglichkeit noch Anreize zu Preiserhöhungen nach dem Zusammenschluss.

54. Dem geringen Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung stehen nach Auffassung der Antragsteller Gemeinwohlvorteile von erheblichem Gewicht gegenüber. Insbesondere die Sicherung des Know-hows des letzten verbliebenen Gleitlagerproduzenten in Deutschland und Europa wiege für sich alleine bereits die Wettbewerbsbe-

schränkung auf. Im Verbund mit den anderen vorgetragenen Gemeinwohlgründen würden die Wettbewerbsbeschränkungen nicht nur aufgewogen, sondern deutlich überwogen.

55. Der Zusammenschluss sei erforderlich, um die Gemeinwohlvorteile zu realisieren, weil es keine Alternative gebe. Die Veräußerung von Zollern BHW an einen anderen Erwerber würde nicht zu denselben Gemeinwohlvorteilen führen. Das Vorhaben stelle eine „präventive Sanierungsfusion“ dar, die verhindere, dass Zollern BHW in absehbarer Zeit aus dem Markt austreten würde. Eine Kooperation zwischen Zollern BHW und Miba sei keine Alternative, weil aufgrund der gemeinsamen Marktanteile der Kooperationspartner eine kartellrechtliche Freistellung gemäß der EU-Gruppenfreistellungsverordnungen (Art. 4 F&E-GVO, Art. 3 Technologietransfer-GVO und Art. 3 Spezialisierungs-GVO) nicht in Betracht käme.

56. Da das Ausmaß der Wettbewerbsbeschränkungen des Zusammenschlusses gering sei, sei auch nicht mit einer Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung bei Erteilung der Ministererlaubnis zu rechnen. Zudem sprechen nach Auffassung der Antragsteller die offenkundigen Besonderheiten des Zusammenschlussvorhabens dagegen, dass der vorliegende Fall ein Präzedenzfallpotenzial für andere Ministererlaubnisverfahren entfaltet. Insbesondere sei nicht zu befürchten, dass das Ministererlaubnisverfahren zu einem Ersatz für das kartellrechtliche Institut der Sanierungsfusion werde, an das in der Verwaltungspraxis des Bundeskartellamtes enge Voraussetzungen geknüpft seien.

Kapitel 4

Das Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung

57. Das Ministererlaubnisverfahren erfordert zum Zwecke der Abwägung mit der Bedeutung der Gemeinwohlvorteile eine Gewichtung der Wettbewerbsbeschränkung. Dabei geht es nicht darum, die Entscheidung des Bundeskartellamtes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Solange die Entscheidung keine offensichtlichen Fehler enthält, ist die Monopolkommission, wie der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, an die tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen in der Entscheidung des Bundeskartellamtes gebunden.³ Der Ministererlaubnis Antrag stellt die Feststellungen der Kartellbehörde in wesentlichen Punkten in Frage. Für das Ministererlaubnisverfahren ist das nicht relevant.⁴ Soweit die Betroffenen etwa die Abgrenzung der sachlich relevanten Märkte für fehlerhaft halten, steht ihnen der Rechtsweg offen.

58. Für die Gewichtung der Wettbewerbsbeschränkung ist auf die Bedeutung des Zusammenschlusses für die Volkswirtschaft – das quantitative Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung – sowie die Auswirkungen auf den Wettbewerb – das qualitative Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung – abzustellen. Die Bedeutung des Zusammenschlusses für die Volkswirtschaft richtet sich nach dem Volumen der betroffenen Märkte und der Größe der beteiligten Unternehmen.⁵ Für die Einschätzung der Auswirkungen auf den Wettbewerb ist maßgeblich, wie intensiv der Wettbewerb vor dem angestrebten Zusammenschluss war und wie stark er nach dem Zusammenschluss voraussichtlich noch sein wird.⁶ Im Grundsatz gilt: Je bedeutender der Zusammenschluss aus volkswirtschaftlicher Sicht ist und je stärker die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den wirksamen Wettbewerb sind, desto höhere Anforderungen sind an die Gemeinwohlvorteile zu stellen.⁷

59. Im vorliegenden Fall sind – anders als bei der überwiegenden Anzahl der bisherigen Ministererlaubnisfälle – mittelständische Unternehmen und Märkte mit einem kleineren Umsatzvolumen betroffen. Die Antragsteller befürchten in diesem Zusammenhang Nachteile bei der Abwägung der Bedeutung der Gemeinwohlvorteile. Die Monopolkommission stellt klar, dass auch mittelständische Unternehmen das Instrument der Ministererlaubnis nutzen können.

4.1 Bedeutung des Zusammenschlusses für die Volkswirtschaft

60. Das Umsatzvolumen des sachlich relevanten Marktes „Gleitlager für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser“ umfasst in Deutschland im Jahr 2017 30 bis 40 Mio. EUR. Im selben Jahr beliefen sich die Umsätze in diesem Markt nach Angaben der Antragsteller im Europäischen Wirtschaftsraum auf [REDACTED] EUR und weltweit auf [REDACTED] EUR. Das Marktsegment, in dem sich die Produkte von Miba und Zollern BHW überschneiden – Gleitlager für mittelschnell laufende 4-Taktmotoren – umfasst in Deutschland im Jahr 2017 [REDACTED] EUR. Die Umsatzvolumina in dem Überschneidungsbereich für den Europäischen Wirtschaftsraum betragen für dasselbe Jahr [REDACTED] und für den Weltmarkt [REDACTED].

61. Die beteiligten Unternehmen sind gemessen an ihren Umsätzen mittelständische Unternehmen. Zollern erwirtschaftet im Geschäftsjahr 2017/18 weltweit 512 Mio. EUR (vgl. Tabelle 1). Das von dem Zusammenschluss betroffene Tochterunternehmen Zollern BHW knapp über [REDACTED] EUR. Miba erwirtschaftet vor der Integration der von der erworbenen John Crane Group erworbenen Industriegleitlager-Werke einen Gesamtumsatz von 887,6

³ Vgl. Mestmäcker/Veelken, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, § 42, Rn. 40.

⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 34, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Baden-Baden 2002, Tz. 97.

⁵ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 70, Zusammenschlussvorhaben der Edeka Zentrale AG & Co. KG mit der Kaiser's Tengelman GmbH, Baden-Baden 2015, Tz. 110.

⁶ Vgl. Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 53, Zusammenschlussvorhaben des Universitätsklinikums Greifswald mit der Kreiskrankenhaus Wolgast gGmbH, Baden-Baden 2008, Tz. 82.

⁷ Vgl. ebenda.

Mio. EUR (vgl. Tabelle 2). Die Gleitlagerumsätze von Miba belaufen sich im Geschäftsjahr 2017/18 weltweit auf 212 Mio. EUR, davon in Europa [REDACTED] EUR und in Deutschland [REDACTED] EUR. Sowohl das betroffenen Umsatzvolumen als auch die Größe der beteiligten Unternehmen sprechen für ein geringes quantitatives Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung. Für diesen Befund spricht auch, dass die tatsächlichen Überschneidungen bei den Produkten im Inland zwischen Miba und Zollern BHW nur einen verhältnismäßig kleinen Teil des gesamten Umsatzes bei Zollern BHW betreffen.

Tabelle 1: Umsätze Zollern 2017/18 in Mio. EUR

	Weltweit	EU	Deutschland
Gesamt	512	[REDACTED]	[REDACTED]
davon Zollern BHW	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Quelle: Angaben der Antragsteller; Umsätze von Zollern gesamt in EU und in Deutschland sind ungefähre Angaben

Tabelle 2: Umsätze Miba 2017/18

in Mio. EUR

	Weltweit	EU	Deutschland
Gesamt	887,6	[REDACTED]	[REDACTED]
Miba Gleitlagerumsätze	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Quelle: Angaben der Antragsteller

4.2 Auswirkungen auf den Wettbewerb

62. Die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb zeigen sich zunächst an den Marktstruktureffekten. Der Zusammenschluss führt bei Gleitlagern für Anwendungen mit großem Bohrungsdurchmesser zu erheblichen Marktanteilsadditionen. Bereits vor dem Zusammenschluss verfügen beide Unternehmen über hohe Marktanteile. Miba hält im Jahr 2017 nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes weltweit einen Marktanteil von 50 bis 60 Prozent und Zollern BHW von 10 bis 20 Prozent. Auf dem vergleichbaren Markt in Europa halten Miba und Zollern BHW im Jahr 2017 50 bis 60 Prozent bzw. 20 bis 30 Prozent. Das geplante Gemeinschaftsunternehmen würde damit auf dem sachlich relevanten Markt einen weltweiten Marktanteil von 60 bis 80 Prozent bzw. auf dem europäischen Markt von 70 bis 90 Prozent und damit weit oberhalb der Marktbeherrschungsvermutung gemäß § 18 Abs. 4 GWB erreichen. Der Zusammenschluss würde den Wettbewerb damit in einem erheblichen Maße behindern, weil ein wesentlicher Wettbewerber entfielen. Der nach einem Zusammenschluss dann noch verbleibende nächst größere Wettbewerber Daido hält bei Gleitlagern für Anwendungen mit großem Bohrungsdurchmesser einen Weltmarktanteil von 10 bis 20 Prozent, alle anderen Anbieter halten jeweils nur Marktanteile zwischen 0 und 10 Prozent. Der sich ergebende erhebliche Marktanteilsabstand spricht auch dafür, dass mit einer solchen Marktstellung erhebliche Verhaltensspielräume verbunden sind, die nicht hinreichend durch Wettbewerb kontrolliert werden.

63. Die beteiligten Unternehmen Miba und Zollern BHW sind auf dem relevanten Markt sowohl aus Wettbewerber- als auch aus Kundensicht wesentliche Wettbewerber. Beide sind mindestens für einen Teil der die Gleitlager nachfragenden Kunden alternative Lieferanten. Für einige Nachfrager sind sie zudem die beiden einzigen oder mindestens die wichtigsten Lieferanten. Eine Befragung der wesentlichen Kunden durch die Monopolkommission bestätigt diesen Befund. Wenn ein dritter Lieferant genannt wird, ist es jeweils Daido. Mit dem Wegfall eines der beiden Hauptlieferanten wird die Verhandlungsposition der Nachfrager geschwächt. Schon das Bundeskartellamt hatte in seinem Untersagungsbeschluss ausgeführt, dass die Nachfrager bisher bei Verhandlungen über Preise und Lieferkonditionen jeweils mit Hinweis auf den anderen Lieferanten Zugeständnisse erreichen konnten. Mit dem Zusammenschluss würde diese Möglichkeit entfallen. Die Folge wären Preiserhöhungsspielräume.

64. Das von den Antragstellern vorgebrachte Argument, die Nachfrager seien allesamt deutlich größer als Miba und Zollern BHW und würden daher über Nachfragemacht verfügen, ist nicht schlüssig. Nachfragemacht in dem Sinne, dass ein Kunde bei seinem Lieferanten günstigere Preise und Konditionen durchsetzen kann als das der Fall wäre, wenn Kunde und Lieferant auf Augenhöhe verhandeln, setzt voraus, dass der Nachfrager eine glaubwürdige Ausweichalternative für den Bezug der Produkte hat.⁸ Fällt diese weg, entfällt damit zugleich die Möglichkeit, den Lieferanten glaubwürdig unter Druck zu setzen. Die Verhaltensspielräume des Lieferanten im Hinblick auf die Preise und Lieferkonditionen werden größer.

65. Die Antragsteller haben gegenüber der Monopolkommission vorgetragen, dass der Wechsel des Lieferanten aus Kundensicht vergleichsweise einfach und schnell zu realisieren sei. Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes und die Angaben von Kunden gegenüber der Monopolkommission bestätigen das nicht. Die nachfragende Industrie kann danach nicht einfach auf andere Lieferanten ausweichen, weil der Wechsel zu einem anderen Lieferanten von Gleitlagern mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden und zeitaufwendig ist. Insbesondere der Wechsel zu einem gänzlich neuen Lieferanten erfordert einen hohen Aufwand für die wirtschaftliche und technische Prüfung eines Angebotes und die Validierung, bestehend aus Werkstoffprüfung, Maßprüfung sowie Komponenten- und Motorversuchen. Die Marktbefragung des Bundeskartellamtes hatte ergeben, dass die Validierungskosten bei mindestens einhunderttausend Euro pro Motorenvariante liegen. Der Zeitaufwand könne wegen der Vorlauf- und Durchlaufzeiten der Motorenversuche auf den Prüfständen und Außenerprobungsträgern mehrere Jahre dauern. Auch wenn der Wechsel auf einen bereits qualifizierten Lieferanten deutlich günstiger und weniger zeitaufwendig ist, bleibt ein nicht zu vernachlässigender Wechselaufwand.

66. Der Wegfall eines wesentlichen Wettbewerbers wiegt auch deshalb schwer, weil der Gleitlagermarkt für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser durch hohe Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist. Selbst ein neuer Marktteilnehmer, der bereits Gleitlager für den Automotive-Bereich herstellt, hätte erhebliche Marktzutrittskosten von [REDACTED] Euro.⁹ Der Zeitaufwand für einen Marktzutritt bei Gleitlagern mit großem Bohrungsdurchmesser beträgt danach je nach Motorenvariante zwischen 1,5 und 3 Jahren. Der Zeitraum bis Gleitlager von einem neuen Lieferanten verkauft werden können, wird nochmals deutlich verlängert durch das kundenseitige Prüfungs- und Validierungsverfahren, welches für jede Variante eines Gleitlagers durchgeführt werden muss und bis zu acht Jahren dauern kann. Auf einen Newcomer, der bisher nicht im Gleitlagergeschäft vertreten ist, kämen vielfältige zusätzliche Investitionen in Gebäude und Maschinen, Forschung und Entwicklung, Patentrechtsrechte, Personal mit erforderlichen Fachkenntnissen sowie eigene Prüfstände und Vormaterialien zu. Marktzutritte sind bereits deshalb nicht zu erwarten, weil die Nachfrage nach Gleitlagern für Großmotoren mit großem Bohrungsdurchmesser eher rückläufig ist. Die Absatz- und damit die Umsatzmöglichkeiten sind nicht so groß, dass sich entsprechende Investitionen amortisieren könnten. Gegen Marktzutritte spricht auch, dass ein Zulieferer seine fachliche Kompetenz, die Sicherstellung gleichbleibender Qualität und das Vorhandensein geeigneter Produktionsabläufe nachweisen muss. Er muss zudem über eine ausreichende wirtschaftliche Stabilität verfügen, um in Produkthaftungsfällen die finanzielle Verantwortung für Mängel an gelieferten Teilen zu übernehmen. Tatsächlich hat es nach den Feststellungen des Bundeskartellamtes in den letzten fünf Jahren auch keine Marktzutritte gegeben.

67. Die Antragsteller haben gegenüber der Monopolkommission vorgetragen, dass die Auswirkungen auf den Wettbewerb auch deshalb nicht groß sein können, weil die Kunden dem Zusammenschluss nicht negativ gegenüberstehen, sondern diesen eher begrüßen. Es sei für sie von Interesse, einen starken europäischen Lieferanten zu haben, statt auf asiatische Lieferanten angewiesen zu sein. Zugleich sei die Nachfragemacht der Kunden aber so ausgeprägt und der aktuelle und potenzielle Wettbewerb so intensiv, dass auch nach dem Zusammenschluss keine Preiserhöhung durchsetzbar sei. Eine Nachfrage bei wichtigen Kunden durch die Monopolkommission hat diese

⁸ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten XIX: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Baden-Baden 2012, Tz. 1072 ff.

⁹ Angaben der Zusammenschlussbeteiligten gegenüber dem Bundeskartellamt. Vgl. BKartA, Beschluss vom 17. Januar 2019, B 5 - 29/18, Rd-Nr. 330 ff.

Sicht nicht bestätigt. Die Kunden gaben überwiegend an, von dem Zusammenschluss eher negativ betroffen zu sein, weil man Preiserhöhungen zumindest schleichend erwarte und einen nachlassenden Innovationswettbewerb befürchte. Bestätigt wurde, dass die meisten asiatischen Lieferanten gegenwärtig nicht als eine Ausweichalternative angesehen werden. Dies aber vor allem deshalb, weil die Produkte nicht die Anforderungen erfüllen, die gestellt würden. Vor diesem Hintergrund geht die Monopolkommission davon aus, dass die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb erheblich sind.

68. Zusammenfassend stellt die Monopolkommission ein zwar geringes quantitatives, aber erhebliches qualitatives Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung fest.

Kapitel 5

Würdigung der Gemeinwohlgründe

5.1 Grundsätzliche Erwägungen

5.1.1 Keine Berücksichtigung von europäischen Allgemeininteressen

69. Das Zusammenschlussvorhaben Miba/Zollern weist mit der beabsichtigten Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens zwischen einem deutschen und einem ausländischen Unternehmen eine Konstellation auf, die im Ministererlaubnisverfahren bislang eher selten aufgetreten ist.¹⁰ An dem geplanten Gemeinschaftsunternehmen soll das österreichische Unternehmen Miba eine Beteiligung in Höhe von 74,9 Prozent und die alleinige Kontrolle i. S. d. § 37 Abs. 1 Nr. 2 GWB halten. Das deutsche Unternehmen Zollern würde eine Beteiligung von 25,1 Prozent halten, ohne Kontrolle an dem Gemeinschaftsunternehmen zu erwerben.

70. Die Antragsteller machen – neben Gemeinwohlvorteilen, die sie im Inland verorten – ein überragendes Allgemeininteresse an einer europäischen Zusammenarbeit zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen geltend. Den Antragstellern geht es hierbei offenbar nicht um die Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen in der Bundesrepublik Deutschland oder von überragenden Interessen der deutschen Allgemeinheit, die sich – da Deutschland Teil der EU ist – indirekt auch dort bzw. in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten auswirken könnten. Vielmehr halten die Antragsteller die Berücksichtigung originärer Interessen der (gesamten) europäischen Allgemeinheit im deutschen Ministererlaubnisverfahren für zwingend.¹¹ Hierfür berufen sich die Antragsteller zum einen auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts und auf Art. 4 Abs. 3, Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 173 AEUV. Zum anderen nehmen sie Bezug auf die „Nationale Industriestrategie 2030“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, wonach deutsche Industriepolitik auch immer europäische Industriepolitik sei und die Mitgliedstaaten gemeinsame Wirtschaftsinteressen vertreten, da die höhere Wertschöpfung in einem der Mitgliedstaaten auch den Volkswirtschaften aller anderen Mitgliedstaaten zugutekomme.¹²

71. Nach Auffassung der Monopolkommission erfassen die Begriffe der gesamtwirtschaftlichen Vorteile und der überragenden Interessen der Allgemeinheit i. S. d. § 42 GWB weder Gemeinwohlgründe zugunsten der gesamten EU noch zugunsten einzelner EU-Mitgliedstaaten (außer Deutschland). Vielmehr können gesamtwirtschaftliche Vorteile und überragende Interessen der Allgemeinheit i. S. d. § 42 GWB nur Vorteile der Bundesrepublik Deutschland bzw. Interessen einer Allgemeinheit in Deutschland sein.¹³ Dies ergibt sich schon daraus, dass im Ministererlaubnisverfahren die festgestellte Wettbewerbsbeschränkung und die festgestellten Gemeinwohlvorteile gewichtet und gegeneinander abgewogen werden müssen. Dies setzt voraus, dass beiden Aspekten derselbe Bezugspunkt zugrunde gelegt wird. Schutzgut des GWB ist der Wettbewerb im Inland, dementsprechend sind auch

¹⁰ Vgl. aber Monopolkommission, Sondergutachten 8, Zusammenschlußvorhaben der Deutschen BP AG und der VEBA AG, Baden-Baden 1979; dies., Sondergutachten 19, Zusammenschlußvorhaben der MAN Aktiengesellschaft und der Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft, Baden-Baden 1990; dies., Sondergutachten 25, Zusammenschlußvorhaben der Potash Corporation of Saskatchewan Inc. und der Kali und Salz Beteiligungs Aktiengesellschaft, Baden-Baden 1997.

¹¹ Aus dem Vortrag der Antragsteller geht nicht eindeutig hervor, ob eine Berücksichtigungspflicht nur in Bezug auf gesamteuropäische Gemeinwohlgründe oder auch auf Gemeinwohlgründe, die in einem oder mehreren anderen EU-Mitgliedstaaten auftreten, angenommen wird. Soweit argumentiert wird, dass die Staaten, die zum Europäischen Binnenmarkt gehören, gemeinsame Wirtschaftsinteressen haben, da eine höhere Wertschöpfung in einem dieser Staaten auch den Volkswirtschaften aller anderen Mitglieder des Binnenmarktes zugutekomme, könnten auch Gemeinwohlvorteile in einzelnen EU-Mitgliedstaaten (außer Deutschland) gemeint sein.

¹² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030 – Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Berlin, Februar 2019; https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=22.

¹³ Möschel, BB 2002, 2077, 2080; Mattes, Die Ministererlaubnis in der Fusionskontrolle, München 2004, S. 118 f.; Jaeger/Kokott/Pohlmann/Schroeder-Kuhn, Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, 92. Lief. 11.2018, § 42, Rn. 165.

die im Ministererlaubnisverfahren zu berücksichtigenden Gemeinwohlvorteile auf solche Vorteile beschränkt, die sich hierzulande auswirken.

72. Hinzukommt, dass sowohl der Geltungsbereich des GWB als auch der Zuständigkeitsbereich des Bundeswirtschaftsministers auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt sind. Würden im Ministererlaubnisverfahren zusätzlich europäische Gemeinwohlvorteile in Rechnung gestellt, müsste hinsichtlich der Wettbewerbsbeschränkung ebenfalls eine europäische Betrachtung durch den Bundeswirtschaftsminister erfolgen. In der Konsequenz wäre für die Bewertung des Gewichts der Wettbewerbsbeschränkung nicht der betroffene inländische Markt maßgebend, sondern eine europaweite Betrachtung vorzunehmen. Daneben müsste etwa im Hinblick auf Sachverhalte, die zur Einschränkung prinzipiell anerkannter Gemeinwohlvorteile führen, eine europäische Perspektive eingenommen werden. So erfordert beispielsweise der anerkannte Gemeinwohlgrund des Erhalts von Arbeitsplätzen eine Gesamtbetrachtung des deutschen Arbeitsmarktes, weil der Erhalt von Arbeitsplätzen in einem oder mehreren zusammenschlussbeteiligten Unternehmen zulasten von Arbeitsplätzen bei anderen inländischen Unternehmen gehen kann. Wäre darüber hinaus der Erhalt von Arbeitsplätzen im europäischen Ausland als Vorteil des geplanten Zusammenschlusses zu bewerten, müsste spiegelbildlich auch die Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes bei Unternehmen im europäischen Ausland in Rechnung gestellt werden. Schließlich hätte der Bundeswirtschaftsminister die im Ausland auftretenden Gemeinwohlvorteile zu gewichten. Für eine solche europäische Perspektive fehlen dem Wirtschaftsminister eines Mitgliedstaats nicht nur die notwendigen Informationen – diese ließen sich möglicherweise ermitteln –, sie übersteigt vor allem auch seinen Kompetenzbereich.

73. Gegen die Berücksichtigung von Gemeinwohlvorteilen außerhalb Deutschlands spricht schließlich, dass die Bundesregierung als Verfassungsinstitution allein der deutschen Allgemeinheit verpflichtet ist. Die Einbeziehung von Gemeinwohlgründen zugunsten der EU oder einzelner Mitgliedstaaten in die Betrachtung des Ministers könnte jedoch dazu führen, dass die im Inland auftretenden Nachteile in Form von höheren Preisen, schlechterer Qualität oder weniger Innovationen durch im europäischen Ausland auftretende Vorteile aufgewogen werden. So könnte bei einem Zusammenschlussvorhaben unter Beteiligung eines Unternehmens aus dem europäischen Ausland z. B. der Erhalt von besonderem Know-how oder von Arbeitsplätzen am Sitz dieses Unternehmens ausreichen, um eine Ministererlaubnis zu erlangen. In der Folge würde der aus dem Zusammenschluss folgende Schaden den inländischen Wettbewerb und die inländischen Verbraucher belasten, ohne durch entsprechende Vorteile im Inland ausgeglichen zu werden. Stattdessen würden die mit dem Zusammenschluss einhergehenden Gemeinwohlvorteile vollständig oder teilweise außerhalb Deutschlands auftreten. Eine solche Folge entspräche nicht der Pflicht der Bundesregierung, in Hinblick auf Gemeinwohlbelange die Interessen der deutschen Staatsbürger auch auf der Ebene der EU zu schützen.¹⁴ Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass die höhere Wertschöpfung in einem der Mitgliedstaaten der EU auch den Volkswirtschaften aller anderen Mitgliedstaaten zugutekommt. Es würde sich dabei allenfalls um sehr indirekte Vorteile für die deutsche Allgemeinheit handeln, welche die hohen Anforderungen an eine Ministererlaubnis nicht erfüllen können. Hiernach müssen Gemeinwohlvorteile unter anderem ein hohes Gewicht aufweisen und konkret nachgewiesen sein.

74. Die Position der Monopolkommission steht auch nicht mit dem Anwendungsvorrang des EU-Rechts und mit den Pflichten der Mitgliedstaaten der EU in Konflikt. Das gilt insbesondere für die Pflicht nach Art. 4 Abs. 3 EUV, wonach sich die EU und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben unterstützen, die sich aus den EU-Verträgen ergeben. Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts kann nur für solche Pflichten gelten, die sich aus dem EU-Recht selbst ergeben. Die Pflicht zur Berücksichtigung von Gemeinwohlgründen im Rahmen eines Ministererlaubnisverfahrens folgt aber aus nationalem Recht (§ 42 GWB) und nicht aus dem EU-Recht. Ebenso wenig kommt ein Anwendungsvorrang des europäischen Fusionskontrollrechts in Betracht.¹⁵ Die Fusionskontrollverordnung ist auf das vorliegende Zusammenschlussvorhaben nicht anwendbar, ein Kollisionsfall daher nicht

¹⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 – Lissabon, Rz. 236, 298 f.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. L 24/1 vom 29. Januar 2004.

gegeben.¹⁶ Im Übrigen eröffnet das europäische Fusionskontrollrecht zwar die Möglichkeit, Effizienzen eines Zusammenschlusses geltend zu machen.¹⁷ Deren Berücksichtigung kommt aber nur unter engen Voraussetzungen in Betracht. Unter anderem müssen die geltend gemachten Effizienzen gerade den Verbrauchern auf den von der Wettbewerbsbeschränkung betroffenen Märkten zugutekommen.¹⁸ Der hier vorgetragene Aspekt einer Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen durch europäische Zusammenarbeit würde die Anforderungen des Effizienzeinwands der FKVO – jedenfalls für sich alleine – daher nicht erfüllen.

75. Die Bestimmungen zum Ministererlaubnisverfahren verstoßen ferner auch bei einer Begrenzung auf inländische Gemeinwohlvorteile nicht gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV. Die Regelung des § 42 GWB stellt nicht auf die Staatsangehörigkeit der Antragsteller ab, sodass neben deutschen Unternehmen auch jedes ausländische Unternehmen die Möglichkeit hat, einen Antrag nach § 42 GWB zu stellen und in den Vorzug einer Ausnahmegenehmigung zu gelangen. Es handelt sich auch nicht um eine versteckte Diskriminierung, da die Voraussetzungen für eine Ministererlaubnis in gleichem Maße von ausländischen Unternehmen erfüllt werden können. Aus diesem Grund scheidet zudem ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) sowie die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV) aus, sofern diese Grundfreiheiten vorliegend überhaupt einschlägig sind.

76. Von der Frage, ob berücksichtigungsfähige Gemeinwohlvorteile i. S. d. § 42 GWB einen Inlandsbezug aufweisen müssen, ist die Frage zu unterscheiden, ob Gemeinwohlvorteile prinzipiell auch aus dem Primärrecht der EU abgeleitet werden können. Die Begriffe des gesamtwirtschaftlichen Vorteils und des überragenden Interesses der Allgemeinheit i. S. d. § 42 GWB sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die sich einer klaren Definition entziehen. Die Offenheit der Begriffe ist vom Gesetzgeber gerade beabsichtigt, eröffnet dem Bundeswirtschaftsminister einen Beurteilungsspielraum und lässt Raum auch für einen Wandel der Werteordnung im Verlauf der Zeit. Laut Gesetzesbegründung kommt eine Ausnahmegenehmigung nur aus allgemeinen staats-, wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Gründen von hohem Gewicht in Betracht.¹⁹ Gemeinwohlvorteile lassen sich zunächst aus nationalen Quellen ableiten. Ansatzpunkte für die Ermittlung von Gemeinwohlvorteilen enthalten insbesondere grundsätzliche Äußerungen der zuständigen deutschen Verfassungsorgane²⁰ und die Verfassung.²¹ Ebenso können einfache Gesetze und sonstige Erwägungen einen Gemeinwohlvorteil begründen.²² Daneben kommt prinzipiell auch eine

¹⁶ Vgl. Art. 21 Abs. 3 FKVO, § 35 Abs. 3 GWB.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. L 24/1 vom 29. Januar 2004, Erwägungsgrund 29; Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. C 311/13 vom 5. Februar 2004, Rn. 76 ff.

¹⁸ Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. C311/13 vom 5. Februar 2004, Rn. 76 ff., 79.

¹⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. VI/2520, S. 31.

²⁰ Monopolkommission, Sondergutachten 2, Wettbewerbsliche und strukturelle Aspekte einer Zusammenfassung von Unternehmen im Energiebereich (VEBA/Gelsenberg), Baden-Baden 1975, Tz. (2) und 24; dies., Sondergutachten 8, Zusammenschlußvorhaben der Deutschen BP AG und der VEBA AG, Baden-Baden 1979, Tz. 68; dies., Sondergutachten 16, Zusammenschlußvorhaben der Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit der Société Nouvelle Sidéchar S.A. (Ruhrkohle AG), Baden-Baden 1986, Tz. 103; dies., Sondergutachten 22, Zusammenschlußvorhaben der BayWa Aktiengesellschaft und der WLZ Raiffeisen Aktiengesellschaft, Baden-Baden 1992, Tz 85; dies., Sondergutachten 34, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Baden-Baden 2002, Tz. 207.

²¹ Monopolkommission, Sondergutachten 12, Zusammenschlußvorhaben der Burda Verwaltungs KG mit der Axel Springer GmbH/Axel Springer Gesellschaft für Publizistik GmbH & Co., Baden-Baden 1982, Tz. 36; dies., Sondergutachten 34, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Baden-Baden 2002, Tz. 207 (Art. 20a GG); dies., Sondergutachten 36, Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG, Baden-Baden 2003, Tz. 113; dies., Sondergutachten 53, Zusammenschlussvorhaben des Universitätsklinikums Greifswald mit der Kreiskrankenhaus Wolgast GmbH, Baden-Baden 2008, Tz. 134.

²² Beispielsweise § 1 StabG, §§ 1 und 2 TreuhandG.

Anknüpfung an Primärrecht der EU in Betracht.²³ In dem Ministererlaubnisverfahren BayWa AG/WLZ Raiffeisen AG hat der Bundeswirtschaftsminister das europäische Primärrecht bereits in Bezug genommen.²⁴

77. Die Antragsteller gehen davon aus, dass durch den geplanten Zusammenschluss das Allgemeininteresse an einer europäischen Zusammenarbeit zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen gewährleistet wird. Der geltend gemachte Gemeinwohlgrund lasse sich vor allem aus den mitgliedstaatlichen Verpflichtungen zur Stärkung des Binnenmarkts und des wirtschaftlichen Zusammenhalts, Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 3 Abs. 3 EUV und der Gewährleistung einer europäischen Industriepolitik (Art. 173 AEUV) ableiten.²⁵ Die Antragsteller erläutern allerdings nicht, auf welche Weise der in Rede stehende Zusammenschluss zur Erreichung der genannten Ziele beitragen soll. Der Vortrag ist daher schon nicht ausreichend substantiiert.

78. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV, die eine der zentralen Zielbestimmungen der Europäischen Verträge darstellt, zwei Ausprägungen hat. Dies ist zum einen die Verwirklichung der Grundfreiheiten, zum zweiten der Schutz des freien und unverfälschten Wettbewerbs.²⁶ Die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV hängt eng mit der Realisierung des Binnenmarktes in dieser Ausprägung zusammen, da dieser die wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedstaaten bewirkt und durch seine positiven wirtschaftlichen Effekte zugleich die soziale Absicherung bewirken soll.²⁷ Es ist schon nicht erkennbar, dass der geplante Zusammenschluss, der nach Feststellung des Bundeskartellamts mit einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs einhergeht und daher dem Ziel eines freien und unverfälschten Wettbewerbs zuwiderläuft, die Erreichung des Binnenmarktziels fördern könnte. Aus dem Vortrag der Antragsteller, der Zusammenschluss führe zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen, geht zudem hervor, dass es hierbei nicht um eine Stärkung der genannten Binnenmarktziele, sondern um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen außerhalb des Binnenmarktes geht. In diesem Zusammenhang ist an das im Ministererlaubnisverfahren geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip zu erinnern, wonach das in Rede stehende Zusammenschlussvorhaben geeignet, erforderlich und angemessen sein muss, um den geltend gemachten Gemeinwohlvorteil zu erreichen. Abgesehen von der fehlenden Eignung des geplanten Zusammenschlusses, zur Stärkung des Binnenmarkts und des wirtschaftlichen Zusammenhalts beizutragen, ist eine Ministererlaubnis auch nicht erforderlich, wenn andere erfolg versprechende und weniger wettbewerbsschädliche Maßnahmen des Staates zur Verfügung stehen, um die geltend gemachten Gemeinwohlvorteile zu erreichen.²⁸ Davon ist hier auszugehen. Der Wettbewerbsschutz in der EU und in Deutschland erfolgt im Wege der Anwendung der Art. 101 ff. AEUV, §§ 1 ff., 18 ff. GWB sowie der Fusionskontrollverordnung und der §§ 35 ff. GWB. Beispielsweise die Warenverkehrsfreiheit wird gemäß Art. 28 ff. AEUV durch das Verbot der Erhebung von Zöllen und vergleichbaren Abgaben sowie die Verbote von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen vergleichbarer Wirkung verwirklicht. Zur Verbesserung des wirtschaftlichen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten werden als allgemeine Maßnahme z. B. Mittel aus Struktur- und Kohäsionsfonds bereitgestellt.

79. Art. 173 AEUV verpflichtet zwar die Union und die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind. Allerdings soll sich gemäß Art. 173 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV die diesem Zwecke dienende Tätigkeit der Union entsprechend einem System

²³ Bergmann, Die Ministererlaubnis in der Zusammenschlusskontrolle, Baden-Baden 2006, S. 347 f.

²⁴ BMWi, BayWa AG/WLZ Raiffeisen AG, WuW BWM 213, 221.

²⁵ Soweit die Antragsteller sich daneben auf die „Nationale Industriestrategie 2030“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie berufen, vgl. Abschnitt 5.3.

²⁶ Pechstein in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage, 2018, Art. 3 EUV, Rn. 7 unter Verweis auf Protokoll (Nr. 27) über den Binnenmarkt und den Wettbewerb i. V. m. Art. 51 EUV, ABl. 2008 C 115/309; Ruffert in: Calliess/Ruffert EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 3 EUV Rn. 22.

²⁷ Pechstein in: Streinz, a. a. O., Art. 3 EUV, Rn. 9.

²⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. VI/2520, S. 31.

offener und wettbewerbsorientierter Märkte vollziehen. Darüber hinaus bestimmt Art. 173 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV, dass mit den Vorschriften der Art. 173 ff. AEUV keine Grundlage für Maßnahmen der Union geschaffen werden soll, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten. Diese inhaltlichen Einschränkungen der Industriekompetenz zugunsten einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik werden als Verbot dirigistischer und interventionistischer Industriepolitik gedeutet. Zum Teil wird aus den genannten Einschränkungen auch ein Vorrang des Grundsatzes der offenen Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbs sowie des Wettbewerbsrechts gegenüber der Industriepolitik gefolgert.²⁹ Davon abgesehen ist auch im Zusammenhang mit Art. 173 AEUV das oben erwähnte Verhältnismäßigkeitsprinzip von Bedeutung, wonach entsprechend dem Ausnahmecharakter des § 42 GWB eine Ministererlaubnis nur zulässig ist, wenn wettbewerbskonformere Maßnahmen des Staates, z. B. in Form einer steuerlichen Forschungsförderung, nicht zur Verfügung stehen.³⁰

5.1.2 Alternativszenarien: Sanierungsbedürftigkeit und alternativer Erwerb

80. Ist ein Zusammenschluss nach den Vorgaben des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu prüfen, so ist dabei nur auf solche Wirkungen abzustellen, die auf den Zusammenschluss ursächlich zurückzuführen sind. Dies wird auch als Kausalität bezeichnet und bedeutet im Verfahren der Ministererlaubnis, dass es alleine nicht ausreicht, dass die vorgebrachten Gemeinwohlvorteile in Folge einer Ministererlaubnis tatsächlich eintreten. Vielmehr müssen zugleich überzeugende Gründe dafürsprechen, dass es im Vergleich mit einem hypothetischen zukünftigen Zustand ohne den zu prüfenden Zusammenschluss – dem sog. Alternativszenario – nicht zu den vorgebrachten Gemeinwohlvorteilen käme. Andernfalls bedürfte es nicht der Ministererlaubnis, um den Gemeinwohlvorteil zu erreichen.

81. Dem Alternativszenario kommt im Rahmen der Prüfung einer Vielzahl der Gemeinwohlgründe im Rahmen der Ministererlaubnis eine wesentliche Bedeutung zu. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einzelne Gemeinwohlgründe den „Erhalt“ bestimmter Werte (z.B. Arbeitsplätze, besonderes Know-how) zum Gegenstand haben, womit im Umkehrschluss davon ausgegangen wird, dass dieser Erhalt gerade im Alternativszenario gefährdet ist. Im vorliegenden Fall wird die Relevanz des Alternativszenarios zudem darin sichtbar, dass die Antragsteller vorbringen, dass es sich aufgrund der wirtschaftlichen Situation der Zollern BHW auch um eine „präventive Sanierungsfusion“ handelt.³¹ Damit bezeichnen die Antragsteller offenbar den Fall, dass das Geschäft der Zollern BHW (mit den vorgetragenen Gemeinwohlvorteilen) nur weitergeführt werden kann, wenn eine Erlaubnis für einen Zusammenschluss mit Miba erteilt wird. Da sich diese Annahme auf die Prüfung der Gemeinwohlvorteile zentral auswirkt, soll das vorgebrachte Alternativszenario hier zunächst im Grundsatz bewertet werden.

82. Die Prüfung einer möglichen Sanierungsbedürftigkeit der Zollern BHW war auch Teil des fusionskontrollrechtlichen Verfahrens. In der Fusionskontrolle liegt der Grund für die Möglichkeit Sanierungsfusionen zuzulassen darin, dass solche Zusammenschlüsse lediglich einen wettbewerblichen Zustand vorwegnehmen, der auch ohne den Zusammenschluss durch das Ausscheiden des zu sanierenden Unternehmens einträte. Denn gehen bei einem Ausscheiden die Marktanteile ohnehin auf den anderen Zusammenschlussbeteiligten über, dann tritt im Alternativszenario eine mögliche Wettbewerbsbeschränkung genauso ein wie im Zusammenschlussfall.³² Der Zusammenschluss ist dann grundsätzlich genehmigungsfähig, weil er für eine mögliche Wettbewerbsverschlechterung nicht ursächlich ist. Jede Unsicherheit darüber, dass es zu einem diesem Alternativszenario entsprechenden Sanierungsfall kommt, hat allerdings zur Folge, dass sich die wettbewerbliche Prognose des Zusammenschlussfalls vom Alter-

²⁹ Lurger in: Streinz, EUV/AEUV, a. a. O., Art. 173 AEUV, Rn. 11 m. w. N.; Ruffert in: Calliess/Ruffert EUV/AEUV, a.a.O., Art. 173 AEUV, Rn. 31; Classen in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 173 AEUV, Rn. 20 mit Verweis auf Art. 173 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

³⁰ Zur „Nationalen Industriestrategie 2030“, siehe Tz. 111 ff.

³¹ Antrag auf Ministererlaubnis vom 18. Februar 2018, Miba AG / Zollern GmbH & Co. KG, Kl/70690-17, Tz. 336.

³² Diese Überlegung drückt sich in den drei im Kartellrecht üblicherweise geforderten Voraussetzungen einer Sanierungsfusion aus, nach denen (1.) das betreffende Unternehmen ohne den Zusammenschluss nicht existenzfähig sein darf, (2.) kein alternativer und weniger wettbewerbsschädlicher Erwerber in Betracht kommt und (3.) sein Wettbewerbspotenzial im Falle des Marktaustritts dem Erwerber zufiele. Ausführlich zu diesem Konzept der Sanierungsfusion vgl. auch SG 36, Tz. 125 ff.

nativszenario unterscheidet. Die Erwartung einer möglichen Wettbewerbsbeschränkung im Rahmen eines Zusammenschlusses kann dann nicht mehr vollständig ausgeschlossen werden. Demzufolge ist die Sanierungsfusion in der Fusionskontrolle ein eng anzuwendendes Konzept, dessen Voraussetzungen nur in Ausnahmefällen erfüllt sind.³³ Nach diesen Kriterien wurde im Verfahren vor dem Bundeskartellamt der Antrag der Zusammenschlussparteien, den Fall als Sanierungsfusion zu behandeln, geprüft und abgewiesen. Insbesondere argumentierte das Bundeskartellamt, dass die vorgelegten Belege nicht ausreichten um eine Sanierungsbedürftigkeit zu begründen.³⁴ Auch habe man keine Belege dafür geliefert, sich ernsthaft um alternative Erwerber bemüht zu haben. Das Bundeskartellamt nennt hierbei [REDACTED] als möglichen Erwerber, mit dem die Antragsteller keine Verhandlungen geführt bzw. solche Verhandlungen zumindest nicht vorgebracht haben.

83. Im Ministererlaubnisverfahren argumentieren die Antragsteller nun erneut, dass das mittelfristige Ausscheiden von Zollern BHW als Wettbewerbskraft nicht nur sehr wahrscheinlich sei, sondern als gesichert angesehen werden könne.³⁵ Dazu haben die Antragsteller im Wesentlichen dieselben Belege vorgebracht, die auch im Verfahren vor dem Bundeskartellamt geprüft wurden. Wie die Monopolkommission bereits in früheren Sondergutachten ausgeführt hat, gelten für den Sanierungsfall im Ministererlaubnisverfahren jedoch in Bezug auf die Kriterien des „Ausscheidens aus dem Markt“ und des „Fehlens eines alternativen Erwerbers“ dieselben strengen Beweismaßstäbe wie vor dem Bundeskartellamt.³⁶ Um etwa die Sanierungsbedürftigkeit nachzuweisen, sind deshalb detailliertere Belege (z.B. Rechnungsdaten, Controllingdaten und Business-Cases, insbesondere auch aus dem Zeitraum vor dem Zusammenschlussvorhaben) vorzulegen, aus denen sich die fehlende Wirtschaftlichkeit auch quantitativ ergibt. Die hier von den Zusammenschlussbeteiligten vorgebrachten Belege basieren jedoch zu einem überwiegenden Teil auf Schätzungen der Antragsteller, die nicht hinreichend plausibilisiert und quantitativ untermauert wurden.³⁷

84. Allerdings ist grundsätzlich festzustellen, dass das Sanierungsszenario als Teil der Kausalitätsprüfung im Ministererlaubnisverfahren eine andere Rolle spielt als im Fusionskontrollverfahren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Ministererlaubnisverfahren nicht zuvorderst ein möglicher Nachteil für den Wettbewerb zu prüfen ist, sondern insbesondere die Vorteile, die sich aus einer Fusion für das Gemeinwohl ergeben können. Daraus folgt, dass im fusionskontrollrechtlichen Verfahren, in einer Konstellation in der der Sanierungsfall zwar grundsätzlich plausibel aber nicht hinreichend sicher gegeben ist (d. h. auch möglichst kurzfristig, z. B. durch ein anstehendes Insolvenzverfahren), eine Genehmigung auf Basis des Konzeptes der Sanierungsfusion ausscheidet, da in diesem Fall eine Gefahr für den Wettbewerb verbliebe. Spiegelbildlich verbleibt unter Unsicherheit im Ministererlaubnisverfahren jedoch (wenn auch abgeschwächt) die Erwartung, mögliche Gemeinwohlvorteile zu realisieren. Insofern können entsprechende Gemeinwohlvorteile auch dann Berücksichtigung finden, wenn das Ausscheiden aus dem Markt lediglich mit einer relevanten Wahrscheinlichkeit eintritt. Auch daran, dass eine entsprechende Wahrscheinlichkeit für das Ausscheiden von Zollern BHW aus dem Markt besteht, sind allerdings hohe Beweisanforderungen zu stellen. Im vorliegenden Fall sieht die Monopolkommission zumindest Hinweise dafür gegeben, dass sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten innerhalb des Prognosezeitraums weiter verschärfen könnten. Hierzu ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Zollern derzeit nicht über eine eigene Vormaterialproduktion verfügt und damit anders als die Wettbewerber [REDACTED] als Lieferanten angewiesen ist. Da Federal Mogul mit dem Zukauf des indischen Unternehmens Patel Brass Works im Jahr 2014 ebenfalls seinen Gleitlagerbereich in den

³³ Dies ist in diesem Fall besonders zu betonen, da es sich bei der Zollern BHW nicht um ein ggfs. sanierungsbedürftiges selbstständiges Unternehmen handelt (sog. „failing company defense“), sondern um einen ggfs. sanierungsbedürftigen Teil der Fürst von Hohenzollern Unternehmensgruppe, dessen wirtschaftliche Überlebensfähigkeit nicht in Frage steht (sog. „failing division defense“). In diesem Fall steht insbesondere in Frage, ob die gesunde Muttergesellschaft nicht ohnehin eine Überlebensfähigkeit der angeschlagenen Tochter sicherstellen würde.

³⁴ BKartA, Beschluss vom 17. Januar 2019, B 5 – 29/18, Tz. 396 ff.

³⁵ Antrag auf Ministererlaubnis vom 18. Februar 2018, Miba AG / Zollern GmbH & Co. KG, Kl/70690-17, Tz. 336.

³⁶ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 36, Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG, Baden-Baden 2003, Tz. 127

³⁷ Vorgebrachte Belege stammen insbesondere aus den Anlagen, die beim Verfahren vor dem Bundeskartellamt mit den Schriftsätzen vom 23.11.2018 und 6.12.2018 eingereicht wurden. Im Hinblick auf quantitative Belege enthält der Vortrag im Wesentlichen eine Aufstellung von Einkaufspreisen sowie eine einseitige Darstellung der Umsatz und Kostenerwartungen von 2019 bis 2023.

Produktbereich von Zollern BHW ausbaut, reduzieren sich die Möglichkeiten für Zollern BHW, Vormaterial bei einem Lieferanten zu beziehen, der kein Wettbewerber ist. Zwar ist dieser Umstand für sich genommen nicht ausreichend, um hieraus eine Gefahr für die Wirtschaftlichkeit von Zollern BHW mit Sicherheit abzuleiten. So ist eher wahrscheinlich, dass Federal Mogul auch in der veränderten Konstellation Anreize besitzt, Zollern BHW weiterhin zu beliefern. Allerdings ist zumindest eine Steigerung der Rentabilität des Unternehmens (ohne die Investition in eine eigene Vormaterialfertigung) dadurch schwieriger geworden, während der Konkurrenzdruck durch Patel Brass zunehmen könnte.

85. Selbst wenn vor diesem Hintergrund im Alternativszenario anzunehmen wäre, dass Zollern BHW als eigenständiges Unternehmen nicht erhalten bliebe, so ist jedoch die Möglichkeit eines Verkaufs des Unternehmensteils in die Betrachtung möglicher Alternativszenarien einzubeziehen. Aufgrund des zuvor genannten Problems bei der Vormaterialfertigung und der realistischen Notwendigkeit betriebswirtschaftliche Synergien zu heben, kommen aus Sicht der Monopolkommission vor allem der japanische Hersteller Daido und der amerikanische Hersteller Federal Mogul als mögliche Käufer der Zollern BHW in Frage. Die Antragsteller führen hierzu aus, dass ein Verkauf an Daido keine Alternative sei, da Daido – wenn überhaupt – Zollern lediglich dessen Marktanteil [REDACTED] abkaufen wolle. Bei einem Verkauf an Daido blieben die Standorte in Braunschweig und Osterode daher höchstwahrscheinlich nicht erhalten, sondern würden nach Fernost verlagert.³⁸ In diesem Fall blieben auch die Gemeinwohlvorteile nicht erhalten. Für diesen Vortrag haben die Antragsteller aus Sicht der Monopolkommission jedoch keine überzeugenden Belege vorgebracht; insbesondere wurden keine Informationen über mögliche Gespräche und Inhalte in Bezug auf eine Übernahme durch einem der beiden genannten Kandidaten vorgelegt. Die Monopolkommission hat vielmehr den Eindruck gewonnen, dass die Möglichkeit eines Verkaufs an Daido im Fall des Versagens der Ministererlaubnis ein plausibles Alternativszenario darstellt.³⁹ So besitzt Daido bereits ein Werk in Ilminster in England, und zeigt somit, dass es eine europäische Fertigung in seine Unternehmensstruktur integrieren kann. In Deutschland bestehen zudem Kooperationen zwischen Daido und hiesigen Universitäten im Bereich der Gleitlagerforschung. Zudem hat Daido den Eintritt zur deutschen Forschungsvereinigung Verbrennungskraftmaschinen e. V. (FVV) beantragt. Diese Aktivitäten deuten nicht darauf hin, dass Daido bei einer möglichen Übernahme die Standorte in Deutschland aufgeben und z. B. nach Japan verlagern würde. Vielmehr liegt nahe, dass eine Übernahme und ein Weiterbetrieb der deutschen Standorte auch von den Möglichkeiten abhängt, die Rentabilität z. B. durch Spezialisierung der Fertigungsprozesse zu verbessern, so wie es auch bei einer Fusion mit Miba geplant ist. Eine nähere Bewertung ist hier ohne konkrete Übernahmegespräche nicht möglich. Gleiches gilt zudem für einen möglichen Verkauf an Federal Mogul, der – im Gespräch mit der Monopolkommission – von den Antragsstellern aufgrund grundsätzlicher strategischer Überlegungen (bereits erfolgter Einstieg von Federal Mogul bei Patel Brass im Niedriglohnsegment) von den Antragstellern für wenig aussichtsreich eingestuft wird.

86. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Antragsteller keine hinreichenden Belege dafür vorgebracht haben, dass Zollern BHW bei einer Versagung der Ministererlaubnis aus dem Markt ausscheiden würde. Es kann deshalb nicht als klares und einziges Alternativszenario Berücksichtigung finden. Die Monopolkommission hält es vielmehr für naheliegend, dass bei einer Versagung der Ministererlaubnis auch ein Verkauf an einen anderen Wettbewerber wie Daido oder Federal Mogul geprüft würde, was zumindest mit der Möglichkeit eines ganz oder teilweisen Fortbestehens der deutschen Standorte von Zollern BHW verbunden wäre. Auch eine Weiterführung der Zollern BHW durch die bisherigen Gesellschafter kann als mögliches Szenario nicht ausgeschlossen werden. Nachfolgend knüpft die Prüfung der einzelnen Gemeinwohlvorteile an diese grundsätzlichen Überlegungen zu den Alternativszenarien im Fall des Versagens der Erlaubnis an.

³⁸ Antrag auf Ministererlaubnis vom 18. Februar 2018, Miba AG / Zollern GmbH & Co. KG, Kl/70690-17, Tz. 336.

³⁹ Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit ein Verkauf Zollerns an Daido fusionskontrollrechtlich unbedenklich und damit überhaupt möglich wäre. Hierzu ist festzustellen, dass, nach den Erhebungen des Bundeskartellamtes, Daido in den im Verfahren Miba/Zollern geprüften Märkten bei einem Zusammenschluss mit Zollern auf erheblich geringere Marktanteilszuwächse käme. Ob dies in Bezug auf die im Fall Miba/Zollern vom Bundeskartellamt nicht überprüften Märkte ebenso wäre und ob die wettbewerbliche Gesamtwürdigung bei einem Zusammenschluss mit Daido insgesamt positiv ausfiele, muss an dieser Stelle offenbleiben. Es sprechen jedoch keine ausreichend klaren Argumente gegen die Genehmigung einer Übernahme, um diese a priori auszuschließen.

5.2 Erhalt wichtigen Know-hows und wichtigen Innovationspotenzials sowie des technologischen Vorsprungs

87. Die Antragsteller tragen vor, dass durch die Erteilung einer Erlaubnis für den Zusammenschluss der Erhalt von technologischem Know-how, Innovationspotential und eines technologischen Vorsprungs möglich wäre. Der hieraus von den Antragstellern abgeleitete Gemeinwohlvorteil nimmt innerhalb der vorgetragenen Gesamtargumentation der Zusammenschlussbeteiligten vergleichsweise viel Raum ein. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass recht detailliert die fertigungstechnischen Kompetenzen beider Zusammenschlussbeteiligten beschrieben werden, die ohne den Zusammenschluss nicht zu erhalten seien. Zum anderen erläutern die Antragsteller auf dem Know-how basierenden Zukunftsanwendungen der Gleitlagertechnik, die ebenfalls nur im Rahmen eines Zusammenschlusses zu einer hinreichenden Entwicklungsreife gelangen könnten. Da sich das Know-how außer in verschiedenen geschützten Technologien vor allem im Erfahrungswissen der Mitarbeiter niederschlägt und auch Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens besitzt, ist des Weiteren auf Überschneidungen mit anderen möglichen Gemeinwohlvorteilen hinzuweisen, die in den entsprechenden Abschnitten gewürdigt werden.

88. Die Monopolkommission stellt zunächst im Grundsatz fest, dass der Erhalt von besonderem Know-how bei den an einem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen einen Gemeinwohlgrund im Sinne des § 42 Abs. 1 GWB darstellen kann. Zugleich sind jedoch an die Schutzwürdigkeit des konkret in Frage stehenden Know-hows hohe Anforderungen zu stellen. Letztere Notwendigkeit ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass Unternehmen grundsätzlich immer über spezifisches Know-how verfügen dürften, zugleich aber nicht jede gewöhnlich vorkommende Auswirkung einer Fusionskontrollentscheidung auf solches Know-how eine Ministererlaubnis rechtfertigen kann. Um im Rahmen der Ministererlaubnis eine Ausnahme von der Entscheidung des Bundeskartellamts zu rechtfertigen, muss es deshalb um den Erhalt von Know-how gehen, das einen besonders hohen Schutzwert für die Gesellschaft besitzt. Als Teil des Know-hows ist hier auch ein solches im Verfahren teilweise als „Do-How“ bezeichnetes Wissen zu klassifizieren, das weniger in der anwendungsspezifischen Kenntnis komplexer theoretischer Zusammenhänge zum Ausdruck kommt, als in gelernten Fähigkeiten der handwerklichen Fertigung oder praktischen Vorgehensweisen, die zur Erzielung einer bestimmten Qualität oder Quantität des Outputs notwendig sind. Es ist nicht in Abrede zu stellen, dass die in einem Unternehmen bei den Mitarbeitern gesammelten Kompetenzen grundsätzlich einen ggfs. auch erheblichen Wert besitzen können; so auch in diesem Zusammenschlussfall. Allerdings ist der Erhalt solcher Werte als Gemeinwohlgrund nur dann anerkennungsfähig, wenn ein Verlust dieses Know-hows über die beiden Zusammenschlussbeteiligten hinaus zu einem Nachteil für das Gemeinwohl führen würde. Zudem muss dem betreffenden Know-how dabei belegbar eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zukommen.

89. Diese Kriterien an die Anerkennungsfähigkeit des Erhalts gesammelter Kompetenzen sind deshalb anzulegen, weil das in einem Unternehmen angelegte spezifische Wissen zunächst einmal für das Unternehmen selbst von Vorteil ist. Dies bedeutet, dass sich das im Unternehmen geschaffene Know-how in dessen produktiven Output niederschlägt. Gerät ein Unternehmen bzw. ein Geschäftsbereich in wirtschaftliche Schwierigkeiten, so stellt dies eine klare Indikation dafür da, dass die Zahlungsbereitschaft der Kunden für die Produkte des Unternehmens nicht mehr ausreichend ist. Entsprechend stößt auch das Know-how, auf dessen Basis die Produkte erstellt werden, am Markt nicht mehr auf eine ausreichende Zahlungsbereitschaft. Wenn jedoch der Markt die Aufrechterhaltung der betrieblichen Kompetenzen nicht mehr zu finanzieren bereit ist, besteht zugleich auch die Grundvermutung, dass ihr Wert zu gering ist, um auf dem Weg der indirekten Finanzierung durch die Akzeptanz einer Wettbewerbsverschlechterung das Gemeinwohl zu verbessern. Damit ein Gemeinwohlvorteil in Frage kommt, muss deshalb von dem in einem Unternehmen gespeicherten Wissen zusätzlich eine positive Ausstrahlungswirkung auf Dritte ausgehen, deren Nutzen sich nicht in einer konkreten Finanzierungsbereitschaft ausdrückt. Technisch gesprochen bedarf es nach Auffassung der Monopolkommission eines sog. externen Effektes des vom Wegfall bedrohten besonderen Know-hows der Zusammenschlussbeteiligten, damit dieses als Gemeinwohlgrund anerkennungsfähig wäre.

90. Eine mögliche Wirkung des besonderen Know-hows über die den Antrag auf Ministererlaubnis stellenden Unternehmen hinaus, die im vorliegenden Fall in Frage kommen könnte, betrifft die Ausstrahlungswirkung auf die Aufgaben der Hochschulen. Die Forschung und Ausbildung an Hochschulen ist in Deutschland überwiegend in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert und unterliegt somit nur sehr eingeschränkt marktlichen Anreizen. Das an Hochschulen geschaffene Grundlagenwissen hat zudem seinerseits erhebliche positive externe Effekte für die Allgemeinheit. Eine Hochschule kann z. B. im Rahmen der Zusammenarbeit mit Unternehmen von den hier vorliegenden Kompetenzen profitieren, ohne dass sich dieser Vorteil in einer über den Marktmechanismus vermittelten Zahlungsbereitschaft manifestiert. Dennoch ist nicht jede Kooperation eines Unternehmens mit Hochschulen als möglicher Gemeinwohlvorteil zu bewerten. Erst wenn ein Unternehmen erheblich dazu beiträgt, dass solch ein Wissen an einer Hochschule geschaffen werden kann – etwa indem das Unternehmen für die Aufrechterhaltung der Forschung unersetzlich ist – kommt ein Gemeinwohlvorteil in Frage. Damit dieser geeignet sein kann, die Wettbewerbsbeschränkung zu überwiegen, ist zudem die Anforderung zu stellen, dass es sich um eine Wirkung auf einen besonders relevanten Bereich der Forschung und Entwicklung handeln muss, etwa um einen Zweig der Spitzenforschung an entsprechenden Universitäten.

91. Im Antrag für die Erteilung einer Ministererlaubnis führen die Parteien sowohl das Know-how bei der Zollern BHW als auch bei Miba auf. Allerdings kann der Erhalt des bei den Zusammenschlussbeteiligten bestehenden Know-hows nur dann in Gefahr sein, wenn ohne die Ministererlaubnis der Verlust desselbigen droht. Die Antragsteller begründen die Notwendigkeit, das Know-how zu erhalten, mit dem absehbaren Ausscheiden von Zollern BHW aus dem Markt und der Aufgabe der deutschen Standorte in Braunschweig und Osterode, sollte es nicht zur Ministererlaubnis kommen.⁴⁰ Insofern kommt auch nur der Fortbestand des Know-how von Zollern BHW als Schutzgegenstand in Frage, nicht hingegen das der Miba, dessen Fortbestand ohnehin als gesichert anzunehmen ist. In diesem Zusammenhang ist weiter an die Vorüberlegungen in Abschnitt 5.1.2 anzuknüpfen, wonach die Monopolkommission das Ausscheiden Zollern BHWs aus dem Markt für grundsätzlich möglich hält, aber als nicht hinreichend sicher beurteilt. Insbesondere würde ein als Alternative zu dem Zusammenschluss als realistisch einzuschätzender Verkauf der Zollern BHW an einen anderen Wettbewerber nicht zwingend mit einer Aufgabe der Standorte einhergehen. Insofern ist zu berücksichtigen, dass selbst wenn der Erhalt des Know-hows der Zollern BHW als Gemeinwohlgrund in Frage käme, dieser nur eingeschränkt zu berücksichtigen wäre, da der (vollständige) Wegfall des Know-hows nicht hinreichend belegt ist.

92. Für die Zollern BHW werden im Antrag zur Ministererlaubnis Kontakte und Kooperationen mit deutschen Universitäten (TU Clausthal, RWTH Aachen, Universität Magdeburg und Universität Chemnitz) benannt.⁴¹ Es ist nach Auffassung der Monopolkommission anzuerkennen, dass es an deutschen Universitäten einen personell kleinen aber relevanten Forschungsbereich im Bereich der Gleitlager gibt, der dem Bereich der weltweiten Spitzenforschung zuzurechnen ist. Allerdings hat die Monopolkommission erhebliche Zweifel daran, was die Unerlässlichkeit der Position der Zollern BHW in diesem Umfeld betrifft. So erfolgt nach Auskunft von Experten die Koordination der für die Universitäten relevanten Forschungsprojekte mit Gleitlagerherstellern vor allem im Rahmen der industriellen Gemeinschaftsforschung. Diese wird nicht in erster Linie durch die Unternehmen finanziert, sondern erhält erhebliche Fördermittel aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). In Bezug auf die Gleitlagertechnik besonders relevant sind hierbei neben konkreten öffentlichen Projektträgern die Forschungsvereinigung Antriebstechnik (FVA) und die Forschungsvereinigung Verbrennungskraftmaschinen (FVV), über die auch ein erheblicher Teil der Forschungsprojekte mit Zollern BHW abgewickelt wird. In diesen Vereinigungen sind diverse Gleitlagerhersteller aktiv, deren Sitz auch nicht zwingend in Deutschland liegen muss. Auch die österreichische Miba ist hier Mitglied und der japanische Hersteller Daido hat kürzlich die Aufnahme in die FVV beantragt. Eine räumliche Abhängigkeit zu einem bestimmten Hersteller besteht auch nicht zwingend für konkrete Projekte; solche sind z.B. auch zwischen dem japanischen Hersteller Daido und einer deutschen Universität möglich. Darüber hinaus ist der Beitrag von Zollern BHW für die Spitzenforschung auch in Bezug auf die Synergien mit dem dort

⁴⁰ Antrag auf Ministererlaubnis vom 18. Februar 2018, Miba AG / Zollern GmbH & Co. KG, Kl/70690-17, S. 82 bzw. Tz. 272 ff.

⁴¹ Antrag auf Ministererlaubnis vom 18. Februar 2018, Miba AG / Zollern GmbH & Co. KG, Kl/70690-17, S. 51 bzw. Tz. 170 ff.; außerdem weitere detaillierte Auflistung von Forschungsk Kooperationen gegenüber der Monopolkommission.

vorhandenen Know-how aus Sicht der Monopolkommission als gering einzuschätzen. Der Hersteller beschäftigt selbst nur wenige Entwicklungsingenieure. Insbesondere hochanspruchsvolle Softwaresimulationen und experimentelle Analysen neuer Gleitlageranwendungskonzepte werden an den Universitäten durchgeführt. Die Ermittlungen der Monopolkommission haben ergeben, dass vor dem Hintergrund dieser Forschungssituation ein möglicher Ausfall der Zollern BHW die Situation für die Universitäten kaum verändern würde. Vielmehr ist zu erwarten, dass vergleichbare Projekte in diesem Fall in Kooperation mit anderen Herstellern durchgeführt würden. Ein signifikanter Nachteil für den Forschungsstandort wäre daher selbst mit einem Ausscheiden der Zollern BHW aus dem Markt nicht verbunden.

93. Einen Sonderfall im Rahmen des Gemeinwohlgrundes „Erhalt von besonderem Know-how“ stellt der Vortrag der Antragsteller dar, nachdem als Gemeinwohlgrund nicht alleine der Fortbestand des bestehenden Know-how sondern auch der Erhalt des Innovationspotenzials für bestimmte Zukunftsanwendungen in der Gleitlagertechnologie als Gemeinwohlvorteil zu berücksichtigen sei. Zu den Zukunftsanwendungen zählen die Antragsteller im Einzelnen: Gleitlager in Windkraftanwendungen, Industriegleitlager für effizientere Gaskraftwerke (Turbinen), Gleitlager für mittelschnell laufende 4-Taktmotoren in dezentralen Kraftwerksanwendungen (Gas, Biogas, Blockheizkraftwerk, etc.), Effizienzsteigerungen im Bereich der Großmotorengleitlager, Entwicklung neuer Werkstoffe, Gleitelemente für Hydraulikkomponenten und intelligente Gleitlager. Dieser zusätzlich vorgebrachte mögliche Gemeinwohlvorteil bezieht sich zum einen auf den Erhalt des bereits bestehenden Know-hows als Voraussetzung für die dargelegten Zukunftsanwendungen; zum anderen kann hinzukommen, dass Synergien in dem vorhandenen Know-how beider Antragsteller eine Weiterentwicklung der Gleitlager in diesen Anwendungsfeldern überhaupt erst möglich machen.

94. Hierzu ist zunächst grundsätzlich festzustellen, dass ein Gemeinwohlvorteil nicht alleine deshalb indiziert ist, weil bestimmte Entwicklungspotenziale in den Anwendungsfeldern der Produkte grundsätzlich bestehen. Denn im Bereich der Gleitlagertechnik ist, wie auch in den meisten anderen Produktmärkten, die Weiterentwicklung der Technologien für Verbesserungen und neue Anwendungen kein Selbstzweck, sondern muss sich in marktfähigen besseren Produkten niederschlagen. Der Mehrwert solcher verbesserter Produkte gegenüber bestehenden Lösungen drückt sich dann gewöhnlich im Marktpreis aus. Auch bei den dargestellten Zukunftsanwendungen liegt daher nicht per se ein externer Effekt vor, da zunächst davon auszugehen ist, dass die notwendige Entwicklungskompetenz sich über den Markt finanzieren lässt. Ein Beispiel betrifft den proklamierten Anwendungsfall bei Windkraftanlagen, bei dem sowohl im Rotor als auch im Getriebe derzeit noch überwiegend sog. Wälzlager eingesetzt werden. Die Antragsteller beschreiben ausführlich die technologischen Vorteile (z. B. bei den Wartungskosten und der Lebensdauer) die sich ergeben, sofern an dieser Stelle zukünftig statt der Wälzlager die Gleitlagertechnik Anwendung finden würde.⁴² Allerdings erhöhen die möglicherweise entstehenden technologischen Vorteile angepasster und weiterentwickelter Gleitlager für die Windkraft auch die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager von Windanlagen (und entsprechend der Hersteller von Windkraftanlagen bzw. Getriebe) und zwar in dem Maße, in dem die verbesserte Technik ihnen tatsächlich geldwerte Vorteile bietet. Verzichtete Zollern BHW trotz der in Folge der Produktverbesserung zu erwartenden Umsatzsteigerungen auf die notwendigen Investitionen in die Weiterentwicklung der Gleitlagertechnik und scheidet das Unternehmen stattdessen sogar aus dem Markt aus, so bedeutet dies auch, dass der Wert des aufzubauenden Know-hows für die Verbesserung der Technik offensichtlich zu gering wäre, um die dafür nötigen Investition zu refinanzieren. Die Investitionen, welche die Antragsteller im Bereich der Windkraft bei Zollern BHW auf [REDACTED] Euro innerhalb der nächsten [REDACTED] Jahre beziffern,⁴³ rentieren sich dann aber auch volkswirtschaftlich nicht und die indirekte Finanzierung durch die Hinnahme einer Wettbewerbsbeschränkung und somit ggfs. höherer Preise kann hier keinen Gemeinwohlvorteil begründen.

95. Daran ändert auch nichts, dass die Forschung im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens zusammengeführt würde und durch ein einzelnes Unternehmen womöglich in höheren Stückzahlen an einem Standort produzieren würde, als im Fall von konkurrierenden Unternehmen an unterschiedlichen Standorten. Denn wenn der

⁴² Antrag auf Ministererlaubnis vom 18. Februar 2018, Miba AG / Zollern GmbH & Co. KG, Kl/70690-17, S. 54 ff. bzw. Tz. 176 ff.

⁴³ Angaben der Antragsteller auf Fragen der Monopolkommission.

Markt aufgrund der Skaleneffekte und dem Problem zu geringer Stückzahlen nur die Produktion eines einzigen Herstellers kostendeckend finanzieren würde, würde sich im Markt zumindest ein Anbieter mit einer Weiterentwicklung seines Anwendungsfeldes auf Windkraftanlagen durchsetzen. Dabei würde es sich, anders als im Zusammenschlussfall, um den Hersteller handeln, der im Wettbewerb z. B. den entwicklungs-technisch besseren Ansatz gewählt hat oder der als erster den Markt erschließen kann. Ein Gemeinwohlgrund ergäbe sich gegebenenfalls dann, sofern belegbar wäre, dass sich aus der nur durch den Zusammenschluss möglichen Kombination des Know-hows und der Patente von Zollern und Miba derart hohe Synergien ergeben, dass auf dieser Basis die Möglichkeit der Weiterentwicklung hin zu den vorgebrachten Anwendungsfeldern überhaupt erst eröffnet wird. Diese Situation sieht die Monopolkommission anhand der dargebrachten Unterlagen und auf Basis der Gespräche mit Fachleuten aus der universitären Forschung jedoch nicht hinreichend klar vorliegen. Soweit dies für die Monopolkommission ermittelbar war, handelt es sich bei den wesentlichen Technologien, über die – laut Antrag – nur Zollern BHW oder nur Miba verfügt, vielmehr um parallele Entwicklungskonzepte in den jeweiligen Anwendungsfeldern, die ihrerseits auch jeweils unabhängig von dem anderen Unternehmen in konkreten Produkten zur Marktreife weiterentwickelt werden könnten.

96. Schließlich ist von den Antragstellern auch nicht hinreichend dargelegt worden, dass im Rahmen der Aktivitäten des Gemeinschaftsunternehmens insbesondere das in Deutschland vorhandene besondere Know-how erhalten bleibt bzw. durch das vorgetragene Innovationspotenzial zusätzlich aufgebaut wird. So gibt Miba an, dass die Forschung und Entwicklung von Zollern BHW [REDACTED] soll. Zugleich haben die Antragsteller vorgetragen, dass voraussichtlich auch auf Basis einer Spezialisierung von Aktivitäten an Standorten Synergien zu heben sind. Vor diesem Hintergrund sieht die Monopolkommission keine überzeugenden Argumente gegeben, die dafür sprechen, dass ein Schwerpunkt der technologischen Forschung und Entwicklung eines Gemeinschaftsunternehmens auf jeden Fall in Deutschland bestehen bliebe und nicht ins Ausland verlagert wird. In diesem Zusammenhang ist auch auf [REDACTED] hinzuweisen, die [REDACTED] ermöglichen. Somit ist nicht gewährleistet, dass Zollern innerhalb des Prognosezeitraums am Gemeinschaftsunternehmen beteiligt bleiben wird und seinen Einfluss zu Gunsten des Erhalts der deutschen Standorte geltend machen kann.

97. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Monopolkommission im Schutz des Know-hows der Antragsteller keinen Gemeinwohlvorteil erkennen kann, der für eine Erlaubnis für den Zusammenschluss sprechen könnte. Hierzu sind die Voraussetzungen, die an einen möglichen Gemeinwohlvorteil zu stellen sind, im Zusammenschlussfall nicht erfüllt. So droht bei einem hypothetischen Wegfall von Zollern BHW kein erheblicher Ausfall in der aktiven Gleitlagerforschung. Zudem ist ein eventueller Vorteil auf Basis der proklamierten Zukunftsanwendungen nicht vom dem Zusammenschluss abhängig. Schließlich ist auch das Ausscheiden der Zollern BHW aus dem Markt und der Wegfall des gesamten an den deutschen Standorten gesammelten Know-hows bei einem Versagen der Erlaubnis grundsätzlich eher weniger wahrscheinlich, da z.B auch alternative Erwerber die Standorte weiterführen könnten.

5.3 Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

98. Nach dem Vortrag der Antragsteller würde eine Durchführung des geplanten Zusammenschlusses die internationale Wettbewerbsfähigkeit beider Unternehmen im Bereich der Motoren- und Industriegleitlager stärken. Im Falle Zollern BHW würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit im Bereich von 2-Taktmotoren sogar erst wieder hergestellt, weil sich die Marktsituation hier in den letzten Jahren besonders negativ entwickelt habe.⁴⁴ In Korea seien die Umsätze der Zollern BHW seit 2000 um [REDACTED]% und in China seit 2005 um [REDACTED]% zurückgegangen. Als Grund hierfür wird eine nahezu vollständige Verlagerung der Kunden nach Asien genannt, insbesondere im Schiffs- und Schiffsmotorenbau. Für die Antragsteller sei der Vertrieb ihrer Gleitlagerprodukte in Asien in den vergangenen Jahren vor allem deshalb schwieriger geworden, weil zum Beispiel die Schiffsbaubranche, vor allem von Korea und

⁴⁴ Vgl. Gliederungspunkt 5.1.2.

China, staatlich kontrolliert und gefördert würde. Zudem würde in China der Aufbau einer eigenen Schiffbau-Zulieferindustrie vorangetrieben und koreanische Gleitlagerproduzenten würden mittlerweile im Rahmen einer fortschreitenden Verzahnung asiatischer Produktionsstandorte – neben dem lokalen koreanischen Markt – auch Kunden in China und Japan beliefern.

99. Das geplante Zusammenschlussvorhaben würde es den Antragstellern, nach deren Argumentation, ermöglichen, ihre Marktposition auf Auslandsmärkten durch vorstoßenden Wettbewerb zu verbessern. Hierbei soll insbesondere der Standort von Miba in China – und die damit bestehende Vertriebsstruktur im asiatischen Raum – der Zollern BHW ermöglichen, verloren gegangene Umsätze und Marktanteile in Asien zurückzugewinnen. Die Zollern Standorte in Deutschland sollen zudem von einer synergetischen Nutzung von Produktions- und Vertriebsstrukturen der Miba in den USA sowie der dortigen Vormaterialfertigung profitieren. Darüber hinaus könnten durch eine schwerpunktmäßige Entwicklung von Gleitlagern für Windkraftanlagen am Standort Zollern Osterode Synergieeffekte in diesem Bereich erzielt werden.

100. Die Antragsteller berufen sich weiterhin auf die am 5. Februar 2019 vom Bundeswirtschaftsminister vorgestellte nationale und europäische industriepolitische Strategie und führen aus, dass die hier formulierten Ziele im Wesentlichen mit denen des Zusammenschlussvorhabens übereinstimmen würden.⁴⁵ Dies gelte insbesondere für die Zielsetzung, wirtschaftliche und technologische Kompetenz, Wettbewerbsfähigkeit und Industrieführerschaft auf nationaler, europäischer und globaler Ebene zu sichern und geschlossene Wertschöpfungsketten unter Einbeziehung mittelständischer Strukturen in Deutschland und Europa zu erhalten. Im vorliegenden Fall würde mit dem Zusammenschluss der Antragsteller die Entwicklung und Produktion von Industrie- und Großmotorengleitlagern von Zollern als wichtiger Teil der Wertschöpfungskette für industrielle Anwendungen und Schiffe bzw. Schiffsmotoren in Deutschland erhalten bleiben.

101. Bei der Prüfung der gesamtwirtschaftlichen Vorteile eines Zusammenschlusses und der überragenden Interessen der Allgemeinheit durch den Bundeswirtschaftsminister ist gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 „auch die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes zu berücksichtigen.“ Dabei ist zu beachten, dass das primäre Schutzgut des GWB im Allgemeinen und der Fusionskontrolle im Speziellen der Wettbewerb im Inland ist und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf Auslandsmärkten daher im Grundsatz als nachrangig zu betrachten ist. Andernfalls würde eine grundlegende Wertentscheidung des Gesetzes in ihr Gegenteil verkehrt.⁴⁶

102. Nach Auffassung der Monopolkommission ist nicht jede Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen einer Ministererlaubnis zu berücksichtigen. Vielmehr kommt es darauf an, ob sie mit Gemeinwohlvorteilen verbunden ist. Die Anforderungen an die Gemeinwohlfähigkeit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wurden in der Vergangenheit, sowohl von der Monopolkommission als auch vom Bundeswirtschaftsminister, insofern restriktiv interpretiert, als dass regelmäßig lediglich der Eintritt in internationale Märkte Berücksichtigung fand oder ein konkreter Nachweis darüber erfolgen musste, dass ein Unternehmen ohne den geplanten Zusammenschluss auf Dauer nicht auf ausländischen Märkten bestehen könne.⁴⁷ Im Falle des Zusammenschlussverfahrens der Klöckner Werke AG mit der Seitz Enzinger Noll Maschinenbau AG reichte der Monopolkommission jedoch bereits eine Verbesserung der bisherigen Position der beteiligten Unternehmen auf Auslandsmärkten.⁴⁸ In

⁴⁵ BMWi, Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 5. Februar 2019.

⁴⁶ Vgl. Monopolkommission, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Sondergutachten 34, Baden-Baden 2002, Tz. 192; Monopolkommission, Zusammenschlussvorhaben der BayWa Aktiengesellschaft und der WLZ Raiffeisen Aktiengesellschaft, Sondergutachten 22, Baden-Baden 1992, Tz. 104.

⁴⁷ Vgl. Monopolkommission, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Sondergutachten 34, Baden-Baden 2002, Tz. 192; Monopolkommission, Zusammenschlussvorhaben der BayWa Aktiengesellschaft und der WLZ Raiffeisen Aktiengesellschaft, Sondergutachten 22, Baden-Baden 1992, Tz. 104.

⁴⁸ Monopolkommission, Zusammenschluß der Klöckner Werke AG mit der Seitz Enzinger Noll Maschinenbau AG, Sondergutachten 15, Baden-Baden 1986, Tz. 68.

der ministeriellen Erlaubnispraxis – in den Fällen Daimler/MBB und E.ON/Ruhrgas – reichte zuletzt ebenfalls bereits eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen aus. Diese Auslegung des Bundeswirtschaftsministers ist jedoch auf Kritik gestoßen, da eine Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auf Inlandsmärkten für Unternehmen immer die Möglichkeit bietet, auch ihre internationale Marktposition zu verbessern.⁴⁹ Nach Auffassung der Monopolkommission ist das Argument der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dann besonders kritisch zu beurteilen, wenn sich eine Verbesserung der Marktstellung der Zusammenschlussbeteiligten auf Auslandsmärkten zum Nachteil – insbesondere kleinerer – inländischer Wettbewerber auswirken würde. Ein derartiger Nachteil könnte beispielsweise im Verlust relativer Wettbewerbsfähigkeit oder in Form eines Verdrängungswettbewerbs bestehen.⁵⁰

103. Eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen kann mit volkswirtschaftlich relevanten Gemeinwohlfekten einhergehen. Vor diesem Hintergrund kann grundsätzlich auch eine staatliche Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zulasten des inländischen Wettbewerbs durch Erteilung einer Ministererlaubnis wohlfahrtssteigernd sein, wie an den folgenden Beispielen verdeutlicht wird.

104. Unternehmen können auf die Realisierung von Größenvorteilen, wie etwa Skalen- und/oder Verbundvorteile, angewiesen sein, um dauerhaft auf internationalen Märkten bestehen zu können. Größenvorteile ermöglichen es Unternehmen, die Durchschnittskosten hergestellter Produkte durch eine Steigerung der Ausbringungsmenge zu senken. Bei Vorliegen von Größeneffekten resultiert das Gemeinwohl einer staatlichen Unterstützung einzelner Unternehmen vorwiegend daraus, dass auch die Produktion für das Inland kostengünstiger wird und dass möglicherweise Renten aus dem Ausland ins Inland umgeleitet werden können. Hinsichtlich dieser Möglichkeit, durch eine aktive Industriepolitik im internationalen Handel zu profitieren, stellte die Monopolkommission allerdings bereits 2004 fest: „Eine auf strategische Außenhandelspolitik abzielende Industriepolitik erscheint [...] als theoretische Denkmöglichkeit, nicht aber als robuste Grundlage einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik.“⁵¹ Damit eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Effizienzeffekte im Rahmen einer Ministererlaubnis berücksichtigt werden kann, müssen diese sowohl konkret nachgewiesen als auch in dem Sinne erheblich sein, damit sie dem Umstand gerecht werden, dass es sich bei dem Instrument der Ministererlaubnis um einen Ausnahmetatbestand handelt.

105. Die Realisierung von Größeneffekten kann Unternehmen unter Umständen auch erst den Zugang zu Auslandsmärkten ermöglichen. Spielen Skaleneffekte in der Produktion eine wichtige Rolle, so kann sich hieraus ein Argument für die aktive industriepolitische Förderung der Größe der jeweiligen Unternehmen ergeben, damit diese im internationalen Wettbewerb als erste einen Preisvorteil erlangen und einen hohen Marktanteil für sich gewinnen können. Aufgrund der Pfadabhängigkeit bei der Realisierung von Größenvorteilen kann jedoch – wenn eine Industrie gefördert wurde, bei der etwa nicht ausreichende Skalenvorteile vorliegen, oder wenn andere Technologien sich im Zeitablauf als geeigneter erweisen – mittel- bis langfristig ein Wohlfahrtsnachteil entstehen. Im vorliegenden Fall des geplanten Zusammenschlusses Miba/Zollern würde die Erteilung einer Ministererlaubnis beispielsweise möglicherweise die Entwicklung von Gleitlagern gegenüber der Entwicklung von Wälzlagern für Windkraftanlagen bevorzugen.⁵²

106. Das sogenannte „infant-industry“-Argument bezeichnet den Fall, wo 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 ermög-

⁴⁹ Vgl. Bremer in Bornkamm/Montag/Säcker, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., München 2015, § 42, Rn. 21 und allgemein: Monopolkommission, Wettbewerb im Schatten „Nationaler Champions“, Hauptgutachten XV, Baden-Baden 2005, Tz. 1 ff.

⁵⁰ Vgl. Monopolkommission, Zusammenschluß der Klöckner Werke AG mit der Seitz Enzinger Noll Maschinenbau AG, Sondergutachten 15, Baden-Baden 1986, Tz. 75; Monopolkommission, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Sondergutachten 34, Baden-Baden 2002, Tz. 192.

⁵¹ Monopolkommission, Wettbewerb im Schatten „Nationaler Champions“, Hauptgutachten XV, Baden-Baden 2005, S. 25.

⁵² Vgl. Gliederungspunkt 5.2.

licht. Dabei kann es um das Erreichen einer kritischen Größe gehen, aber auch um die Entwicklung von Know-how und das Aufholen eines technologischen Rückstandes zu internationalen Wettbewerbern. Dies kann klassischer Weise auch dadurch erreicht werden, dass den jeweiligen Unternehmen Preise über Wettbewerbsniveau zugestanden werden, wodurch mehr Investitionen in Forschung und Entwicklung ermöglicht werden sollen. Das „infant-industry“-Argument wird vor allem im entwicklungsökonomischen Zusammenhang seit Langem kontrovers diskutiert.⁵³ Denn damit eine solche industriepolitische Strategie langfristig aufgeht, muss der Staat zum Zeitpunkt der Förderung bereits wissen, welche Industrien und Technologien auch zukünftig relevant sein werden, weil mit der Förderung einzelner Unternehmen und Wirtschaftsbereiche gleichzeitig immer auch andere Unternehmen und Wirtschaftsbereiche nicht gefördert werden.

107. Das Gemeinwohl einer staatlichen Förderung einzelner Unternehmen, mit dem Ziel diese auf internationalen Märkten konkurrenzfähiger zu machen – die Förderung sogenannter „nationaler Champions“ – , kann auch darin begründet werden, dass supranormale Renten, die aus einer marktmächtigen Stellung von Unternehmen hervorgehen, aus dem Ausland ins Inland umgeleitet werden können und folglich die inländische Wohlfahrt steigt.⁵⁴ Beispielsweise könnte es der Wohlfahrt einer Volkswirtschaft zugute kommen, wenn inländische Unternehmen auf internationalen Märkten durch Marktmacht supranormale Renten erzielen, wenn sich dies nicht nachteilig für inländische Konsumenten auswirkt. Dies könnte gegeben sein, wenn die marktmächtigen Unternehmen gar nicht für den heimischen Markt produzieren oder es eine Preisdiskriminierung zwischen dem In- und Ausland gäbe. In jedem Falle müsste eine höhere Produzentenrente die Verluste der Konsumentenrente im Inland überkompensieren. Bei der Beurteilung eines solchen Rentenumlenkungseffektes ist insbesondere auch zu berücksichtigen, zu welchen Teilen diese überhaupt in der heimischen Volkswirtschaft verbleiben und ob sie möglicherweise durch grenzüberschreitende Eigentumsverhältnisse wiederum anderen Volkswirtschaften zugute kommen.

108. Als Element einer strategischen Handelspolitik ist die staatliche Förderung einer Umleitung von supranormalen Renten auch aus einer dynamischen Perspektive zu beurteilen. Demnach bleiben Maßnahmen zur Stärkung von Unternehmen auf internationalen Märkten in der Regel nicht ohne Reaktionen der hierdurch benachteiligten Länder. Erreichen derartige Maßnahmen im gegenseitigen Wechselspiel einen kritischen Umfang, so sind mittel- bis langfristig erhebliche Wohlfahrtseinbußen zu erwarten, welche etwaige Vorteile der aktiven Industriepolitik weit übersteigen können. In Anbetracht der Tatsache, dass deutsche Handelspartner in den hier relevanten Wirtschaftsbereichen jedoch bereits eine strategische Außenhandelspolitik betreiben, könnten Überlegungen zu einer aktiveren industriepolitischen Strategie Deutschlands als mögliche „Second-Best“-Lösung gesehen werden. Es ist jedoch fraglich, ob sich das Ergreifen derartiger Maßnahmen langfristig auszahlen würde. Weiterhin hat die Monopolkommission in der Vergangenheit bereits darauf hingewiesen, dass die Bevorzugung einzelner inländischer Unternehmen auch immer zum Nachteil anderer inländischer Unternehmen wirkt. Die Wettbewerbsfähigkeit anderer inländischer Unternehmen kann dabei auch auf indirektem Wege, über Preisanpassungen in Input-, Output- und Währungsmärkten, beeinträchtigt werden.⁵⁵

109. Auch aus rechtlicher Sicht ist eine Steigerung der inländischen Wohlfahrt durch Umleitung von supranormalen Renten aus dem Ausland im Wege einer Ministererlaubnis jedenfalls in Bezug zu anderen EU-Mitgliedstaaten problematisch. Die Bestimmung des Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich, den Zielen der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Diese Verpflichtung erstreckt sich auf alle Träger der öffentlichen Gewalt, mithin auch auf den Bundeswirtschaftsminister im Rahmen des Ministererlaubnisverfahrens. Ob eine Entschei-

⁵³ Vgl. u. a. Krueger, A. O., Tuncer, B., An Empirical Test of the Infant Industry Argument, *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 5, 1982, S. 1142-1152; Budzinski, O./Stöhr, A., Die Ministererlaubnis als Element der deutschen Wettbewerbsordnung: eine theoretische und empirische Analyse, Diskussionspapier Nr. 114, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Juli 2018.

⁵⁴ Vgl. Budzinski, O./Stöhr, A., Die Ministererlaubnis als Element der deutschen Wettbewerbsordnung: eine theoretische und empirische Analyse, Diskussionspapier Nr. 114, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Juli 2018; vgl. auch das klassische Modell strategischer Handelspolitik von Brander, J. A./Spencer, B. J., Export Subsidies and Market Share Rivalries, *Journal of International Economics*, Vol. 18, 1985, S. 83-100.

⁵⁵ Monopolkommission, Wettbewerb im Schatten „Nationaler Champions“, Hauptgutachten XV, Baden-Baden 2005, S. 22.

dung des Bundeswirtschaftsministers gegen die Loyalitätspflicht des Art. 4 Abs. 3 EUV verstößt, ist anhand der entscheidungserheblichen Gemeinwohlgründe sowie der konkreten Auswirkungen auf den betroffenen Markt im jeweiligen Einzelfall zu bemessen.⁵⁶ Eine Ministererlaubnis mit dem ausdrücklichen Ziel, supranormale Renten aus dem EU-Ausland ins Inland umzuleiten, könnte insbesondere gegen Art. 3 Abs. 3 i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen. Soweit das Ausland außerhalb der EU betroffen ist, ist an die Abschaffung der Ausnahmevorschrift zu Exportkartellen im Rahmen der Sechsten GWB-Novelle zu erinnern. Zur Begründung führte die Bundesregierung damals an, dass angesichts der Bestrebungen, weltweit staatliche und private Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, Ausfuhrkartelle keine Existenzberechtigung mehr haben.⁵⁷

110. In ihrer Begründung, warum eine betriebswirtschaftliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf Auslandsmärkten Gemeinwohlcharakter entfalte, berufen sich die Antragsteller auch auf die vom Bundeswirtschaftsminister im Februar dieses Jahres zur Diskussion vorgelegte „Nationale Industriestrategie 2030“.⁵⁸ Im Rahmen dieser Strategie werden strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik formuliert und unter anderem der Erhalt geschlossener Wertschöpfungsketten zur industriellen und technologischen Souveränität, die Stärkung des industriellen Mittelstands und die Förderung großer nationaler und europäischer Weltmarktkonzerne, sogenannter nationaler bzw. europäischer „Champions“, angestrebt. Als einer von zehn industriellen Schlüsselbereichen wird auch der Maschinen- und Anlagenbau identifiziert. Um die formulierten Ziele zu erreichen, werden in Ausnahmefällen und in Fällen von grundlegender Bedeutung auch staatliche Eingriffe in Aussicht gestellt. Insbesondere mit Hinblick auf Fusionen, die mit Blick auf den Weltmarkt sinnvoll und notwendig seien, solle auch das geltende Wettbewerbsrecht auf den Prüfstand und gegebenenfalls geändert werden, „damit für deutsche und europäische Unternehmen ein internationaler Wettbewerb ‚auf Augenhöhe‘ möglich bleibt.“⁵⁹

111. Die Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen liegt im Rahmen eines Ministererlaubnisverfahrens zwar gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 GWB explizit im Auftrag des Bundeswirtschaftsministers. Die „Nationale Industriestrategie 2030“ ist jedoch nur ein Diskussionsvorschlag des Ministers. Bisher ist die Strategie nicht Teil eines offiziellen Regierungsprogramms und wird derzeit kontrovers diskutiert. Grundlegende Kritik wurde beispielsweise sowohl vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums als auch vom ehemaligen Leiter der Grundsatzabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums geäußert.⁶⁰ Die Monopolkommission teilt die grundsätzliche Kritik an einer aktiven Industriepolitik zulasten des Wettbewerbs. Über die bereits weiter oben genannten Kritikpunkte weist die Monopolkommission in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung das Wettbewerbsprinzip das wichtigste Mittel zur Schaffung innovativer und effizienter und damit wettbewerbsfähiger Unternehmen ist. In der Gründungsphase der sozialen Marktwirtschaft Deutschlands bekannte sich die Bundesregierung „zu dem Grundsatz, daß die Freiheit des Wettbewerbs die wichtigste Grundlage der von ihr vertretenen sozialen Marktwirtschaft ist.“⁶¹ Mehr als ein halbes Jahrhundert später hat dies international wettbewerbsfähige Industrien hervorgebracht, deren Produkte weltweiten Absatz finden und auch der amtierende Bundeswirtschaftsminister benennt die soziale Marktwirt-

⁵⁶ Bergmann, Die Ministererlaubnis in der Zusammenschlusskontrolle, Baden-Baden 2006, S. 354.

⁵⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. 13/9720, S. 32.

⁵⁸ BMWi, Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 5. Februar 2019.

⁵⁹ BMWi, Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 5. Februar 2019, S. 9.

⁶⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), „Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi zur „Nationalen Industriestrategie“, 8. Februar 2019; Zettelmeyer, Jeromin (2019) „The Return of Economic Nationalism in Germany“, Policy Brief 19-04, Peterson Institute for International Economics.

⁶¹ Adenauer in einem Schreiben an die Hochkommissare vom 23. Oktober 1954, abgedruckt in BGBl. 1955 II, S. 482. Zitiert nach L. Murach-Brand: Antitrust auf deutsch, Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Nr. 43, Tübingen 2004.

schaft als Grund für das hohe Maß an Wohlstand in Deutschland.⁶² Es ist daher grundsätzlich fraglich, ob – solange kein relevantes Marktversagen vorliegt – staatliche Eingriffe zur Förderung einzelner Unternehmen zulasten des Wettbewerbs mittel- bis langfristig mehr Anreize schafft, die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu gewährleisten. Auch der Bundeswirtschaftsminister weist auf den Ausnahmecharakter industriepolitischer Eingriffe hin: „In vielen Fällen ist die Stärkung und Revitalisierung von Marktwirtschaft die beste Antwort auf unaufhaltsame neue technologische und industrielle Umbrüche.“⁶³

112. Es erscheint grundsätzlich problematisch, wenn der Staat im Rahmen einer aktiven Industriestrategie vorgibt, welche Wirtschaftsbereiche, und damit auch Technologien, als Schlüsselindustrien für zukünftige Entwicklungen gelten. Hier kommt auch zum Tragen, dass Nutznießer industriepolitischer Eingriffe ihre Interessen in der Regel besser artikulieren können als jene, die hierdurch benachteiligt werden. Im Rahmen einer aktiven Industriepolitik besteht daher die Gefahr, dass diese eher zum Erhalt bestehender Industriesektoren beiträgt, als die Entwicklung von Zukunftsindustrien zu ermöglichen. So scheint es im konkreten Fall des Zusammenschlussvorhabens Miba/Zollern problematisch, würde die Entwicklung von Gleitlagern für den Einsatz in Windkraftanlagen im Vergleich zur Entwicklung von Wälzlagern für den Einsatz in Windkraftanlagen bevorteilt.⁶⁴ Eine mögliche Verzerrung des Technologiewettbewerbs hat hier das Potenzial, sich mittel- bis langfristig negativ auf die Industrie und das Gemeinwohl auszuwirken. Auch der Bundeswirtschaftsminister erkennt in der „Nationalen Industriestrategie 2030“ an, dass industriepolitische Eingriffe fehlgeleitet sein können, weil „der Staat ganz grundsätzlich nicht der bessere Unternehmer ist“ und fordert, dass Eingriffe zulasten des Wettbewerbs sich auf seltene Ausnahmen beschränken sollten, um „schwere Nachteile für die eigene Volkswirtschaft und das gesamtwirtschaftliche Wohl zu vermeiden.“ Staatliches Handeln solle „nur ausnahmsweise, nur vorübergehend und nur in Fällen von grundlegender Bedeutung in Betracht kommen, wenn sich alle anderen Optionen als unzureichend erwiesen haben.“⁶⁵

113. Eine Diskussion aktiver Industriepolitik zulasten des Wettbewerbs sollte auch die derzeit international von Wirtschaftswissenschaftlern und Wirtschaftspolitikern geführte Diskussion hinsichtlich der Beobachtung einer weltweiten Zunahme der Marktmacht von Unternehmen berücksichtigen.⁶⁶ Zum einen steht hier derzeit im Raum, ob sich die Wettbewerbsintensität über die vergangenen Jahrzehnte, auch in Deutschland, sektorübergreifend verringert hat, was möglicherweise eine aktivere Wettbewerbspolitik als notwendig erscheinen ließe. Zum anderen wird diskutiert, ob im Vergleich zu Deutschland und Europa ein möglicherweise wesentlich deutlicherer Rückgang der Wettbewerbsintensität in den USA auf einen zurückhaltenderen Vollzug der dortigen Wettbewerbsbehörden zurückgeführt werden kann.⁶⁷ Sollte sich ein solcher Zusammenhang als gesichert herausstellen, spräche dies im Sinne der deutschen und europäischen Wohlfahrt für einen weiterhin konsequenten Schutz des Wettbewerbs im Allgemeinen und einen weiterhin konsequenten Vollzug der Fusionskontrolle mit möglichst wenigen Ausnahmen.

114. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen bewertet die Monopolkommission die von den Antragstellern vorgebrachten Argumente für eine Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als nicht überzeugend und nicht hinreichend substantiiert. Der geplante Zusammenschluss könne sich nach dem Vor-

⁶² BMWi, Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 5. Februar 2019.

⁶³ BMWi, Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 5. Februar 2019.

⁶⁴ Vgl. Gliederungspunkt 5.2.

⁶⁵ BMWi, Nationale Industriestrategie 2030, Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 5. Februar 2019.

⁶⁶ Vgl. Monopolkommission: XXII. Hauptgutachten, Wettbewerb 2018, Baden-Baden 2018; OECD: Market Concentration, Issues Paper by the Secretariat, DAF/COMP/WD(2018)46, 20. April 2018; J. De Loecker, J. Eeckhout: Global Market Power, Working Paper, 18. Mai 2018; F.J. Díez, D. Leigh, S. Tambunlertchai: Global Market Power and its Macroeconomic Implications, IMF Working Paper 18/137, Juni 2018.

⁶⁷ Gutiérrez, G./Philippon, T., How EU Markets Became More Competitive Than US Markets: A Study of Institutional Drift, NBER Working Paper No. 24700, Juni 2018.

trag der Antragsteller auf unterschiedliche Weise positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Auslandsmärkten auswirken. Zunächst könnten die Produktionskosten durch die Realisierung von betriebswirtschaftlichen Synergieeffekten in der Produktion gesenkt werden. Dies könne beispielsweise durch eine Zusammenlegung und Spezialisierung von Unternehmensbereichen erreicht werden.⁶⁸ Damit würden die Produktpreise auf Auslandsmärkten gesenkt und es könne eine höhere Konkurrenzfähigkeit auf diesen Märkten erreicht werden. Weiterhin würde Zollern ein besserer Zugang zu außereuropäischen Märkten ermöglicht, indem bestehende Produktions- und Vertriebsstrukturen von Miba in den USA und China mitgenutzt würden. Zudem würde Zollern ein Produktionskostenvorteil daraus erwachsen, dass sich für das Unternehmen durch den Zusammenschluss ein Vorteil bei der Beschaffung von Vormaterialien ergäbe.

115. Zum einen erachtet die Monopolkommission eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch den Zusammenschluss als von den Antragstellern nicht ausreichend substantiiert vorgetragen.⁶⁹ Um eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nachzuweisen, sind grundsätzlich detailliertere Belege (z. B. Rechnungsdaten, Controllingdaten und Business-Cases, insbesondere auch aus dem Zeitraum vor dem Zusammenschlussvorhaben) vorzulegen, aus denen sich eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auch quantitativ ergibt. Die hier von den Zusammenschlussbeteiligten vorgebrachten Belege basieren jedoch zu einem überwiegenden Teil auf Schätzungen der Antragsteller, die nicht hinreichend plausibilisiert und quantitativ untermauert wurden.⁷⁰

116. Zum anderen erscheint die Argumentation der Antragsteller zur Realisierung betriebswirtschaftlicher Synergien bisweilen widersprüchlich zur Argumentation anderer Gemeinwohlvorteile.⁷¹ Beispielsweise argumentieren die Antragsteller, dass die Bereiche Produktion und Forschung und Entwicklung an den Standorten von Zollern BHW in der industriellen Logik der Gleitlagerproduktion nicht voneinander zu trennen seien, und dass Arbeitsplätze an den Standorten von Zollern BHW in Deutschland erhalten blieben. Gleichzeitig wird die Errichtung eines Produktionsschwerpunktes für [REDACTED] erwogen. Der Erhalt der Standorte und der Arbeitsplätze in Deutschland ist aber nur dann möglich, wenn die Spezialisierung von Zollern an den deutschen Standorten die Verlagerung ins Ausland insofern kompensiert, als dass sich nach einer Verlagerung der Produktion über verschiedene Standorte hinweg die Anzahl der Beschäftigten an deutschen Standorten nicht reduziert.

117. Weiterhin argumentieren die Antragsteller mit einer, durch den Zusammenschluss ermöglichten, Absatzsteigerung der von Zollern gefertigten Gleitlager im Ausland. Insbesondere wird hier der Absatz von langsamlaufenden 2-Taktmotoren zur Verwendung in Schiffsmotoren in China und Korea genannt. Wie bereits hinsichtlich betriebswirtschaftlicher Synergieeffekte zur Produktionskostensenkung sieht die Monopolkommission zwar grundsätzlich die Möglichkeit, die Auslandsumsätze der Zollern durch die Mitnutzung bestehender Vertriebs- und Servicestrukturen zu steigern. Keiner der beiden Antragsteller hat jedoch eine Strategie vorlegen können, auf welchem Wege dies genau geschehen soll. Insbesondere hätte dargelegt werden können, wie die Umsätze von langsamlaufenden 2-Taktmotoren in China gesteigert werden sollen, obgleich der Grund für die sehr deutlichen Umsatzrückgänge in diesem Bereich eine staatlich gelenkte und binnenmarktorientierte Nachfrage im Rahmen der Agenda „Made in China 2025“ ist.⁷² Zwar wurden von den Antragstellern Zahlen zu steigenden Umsätzen der Miba

⁶⁸ Vgl. Anlage 15 des Antrages auf Ministererlaubnis.

⁶⁹ Im Hinblick auf die Belege enthält der Vortrag im Wesentlichen eine Auflistung möglicher betriebswirtschaftlicher Synergien, vgl. Anlage 15 des Antrages auf Ministererlaubnis.

⁷⁰ Die Monopolkommission teilt damit die Einschätzung des Bundeskartellamtes, das in seiner Entscheidung keine hinreichend substantiierten Synergien zur Produktionskostensenkung feststellen konnte (vgl. Gliederungspunkt 2.2.). Darauf hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass das Bundeskartellamt offen lässt, ob derartige Effizienzeffekte im Fusionskontrollverfahren überhaupt berücksichtigt werden müssen. Insofern darf den Antragstellern, nach Ansicht der Monopolkommission, nicht zum Nachteil werden, dass diese die Effizienzeffekte im Fusionskontrollverfahren möglicherweise nicht ausreichend dargelegt haben.

⁷¹ Vgl. Tz. 135.

⁷² Im Rahmen dieser 2015 von der Volksrepublik China beschlossenen industriepolitischen Strategie sollen Schlüsseltechnologien in insgesamt zehn Bereichen, darunter auch die Maritime Industrie, durch aktive Industriepolitik gestärkt werden und die jeweiligen

in China vorgelegt, die auch für die Zollern bessere Absatzmöglichkeiten im chinesischen Markt bedeuten könnten. Jedoch beziehen sich diese Steigerungen ausschließlich auf Umsätze mit Gleitlagern für schnell-laufende 4-Taktmotoren, die den weit überwiegenden Anteil des Gleitlagerumsatzes der Miba in China ausmachen. Der Umsatz mit Gleitlagern für langsam-laufende 2-Taktmotoren ging auch bei Miba in den letzten Jahren – trotz bestehender Vertriebs- und Servicestrukturen in China – stark zurück. Die Monopolkommission sieht daher keinerlei konkrete Anzeichen dafür, dass Zollern BHW im Bereich der Gleitlager für langsam-laufende 2-Taktmotoren von dem geplanten Zusammenschluss wesentlich profitieren würde.

118. Denkbar wäre weiterhin eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Zollern BHW durch eine Senkung der Kosten für den Vormaterialbezug. Es wurde vorgetragen, dass Zollern BHW ihr Vormaterial, das sie derzeit fast ausschließlich von ██████████ bezieht, nach einem Zusammenschluss ausschließlich von der Miba beziehen würde, die zudem plant, zukünftig alle benötigten Vormaterialien selbst herzustellen.⁷³ Die dadurch in Aussicht gestellte Umgehung von Preissteigerungen für Vormaterial von ██████████ kann nach Einschätzung der Monopolkommission jedoch allenfalls gering sein, da Produktionskapazitäten bei ██████████ nicht ausgelastet sind. Auch eine Einstellung der Belieferung durch Miba, bei Ausbleiben eines Zusammenschlusses, erscheint nicht nachvollziehbar, da auch bei Miba die Kapazitäten in diesem Bereich nicht ausgelastet sind.

119. Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass sowohl Zollern BHW als auch Miba bereits einen Teil ihrer Umsätze im Ausland erwirtschaften und beide über internationale Strukturen und Produktionsstandorte im Ausland verfügen. Damit kann es bei dem geplanten Zusammenschluss nicht darum gehen, den Zugang zu Auslandsmärkten überhaupt erst zu ermöglichen. Obgleich die Monopolkommission darüber hinaus auch eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich als berücksichtigungsfähig beurteilt, wenn hiermit Gemeinwohlvorteile im Inland einhergehen, sind die Anforderungen an einen konkreten Nachweis und die Erheblichkeit der zu erwartenden Vorteile auf Auslandsmärkten und der damit verbundenen Gemeinwohleffekte im Inland hoch anzusetzen und müssen dem Ausnahmecharakter einer Ministererlaubnis genügen.⁷⁴ Bezüglich einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Zusammenschlussbeteiligten und damit einhergehenden Gemeinwohlvorteilen im Inland, kann die Argumentation der Antragsteller nicht überzeugen und ist nicht hinreichend substantiiert.

5.4 Verteidigungspolitische Erwägungen

120. Die Antragsteller tragen vor, dass es im verteidigungspolitischen Interesse Deutschlands liege, für wichtige Rüstungsgüter einen hohen Grad an Wertschöpfung in Deutschland oder zumindest im verbündeten europäischen Ausland zu haben. Es sei Ziel der Bundesregierung die nationale Verteidigungsindustrie zu stärken.⁷⁵ Sie sehe den wehrtechnischen Mittelstand als Rückgrat und wichtigen Innovationsmotor der deutschen Verteidigungswirtschaft. Die Bundesregierung habe spezifische nationale verteidigungsrelevante Schlüsseltechnologien identifiziert. Unter anderem verfolge sie das Ziel, die Verfügbarkeit der zur Herstellung von gepanzerten Fahrzeugen erforderlichen Technologien aus nationalen Sicherheitsinteressen in Deutschland zu gewährleisten. Zollern BHW und Miba liefern Gleitlager für einen Hersteller von Motoren, der seine Produkte wiederum an einen Produzenten von

Wertschöpfungsketten unter chinesische Kontrolle gebracht werden. Zur Industriepolitik Chinas vgl. u. a. Schüller, M., Chinas Industriepolitik: auf dem Wege zu einem neuen Erfolgsmodell?, WSI Mitteilungen, 2015.

⁷³ Vgl. Tz. 84.

⁷⁴ Lediglich die grundsätzliche Möglichkeit zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, deren Eintreten im konkreten Fall auch nicht mit hinreichender Sicherheit zu erwarten ist, kann hier nicht ausreichen. Hinzu kommt, dass das Erreichen betriebswirtschaftlicher Synergien nicht grundsätzlich als Gemeinwohlvorteil anzuerkennen ist. Grund hierfür ist, dass nahezu jeder Unternehmenszusammenschluss betriebswirtschaftliche Synergien generiert, aber es in einem Ministererlaubnisverfahren keine Gemeinwohlvorteile geben kann, die stets zu einer Erlaubnis von Zusammenschlüssen führen und somit eine Art Gruppenausnahme geschaffen würden (Thomas in Immenga/Mestmäcker, Kommentar zum Deutschen Kartellrecht, 5. Auflage, München 2014, § 42, Rn. 82). Die Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung bietet für Unternehmen indes immer die Möglichkeit, auch ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um eine marktbeherrschende Stellung auf globalen Märkten handelt.

⁷⁵ Vgl. Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, 08.07.2015.

Kampfpanzern und gepanzerten Fahrzeugen liefert, die bei der Panzerbewaffnung der Bundeswehr und von anderen NATO-Staaten eine wichtige Rolle spielen.

121. Verteidigungspolitische Interessen Deutschlands sind in bisherigen Ministererlaubnisfällen nur einmal vorgebracht worden. Bei dem Ministererlaubnisfall Daimler-Benz AG/Messerschmitt-Bölkow-Blohm hatten die Parteien auf das verteidigungspolitische Interesse an einer europäischen integrierten Luft- und Raumfahrtindustrie hingewiesen, die den Funktionskreislauf von Entwicklung, Fertigung und Betreuung fliegender Waffensysteme erhalten bzw. gewährleisten sollte.⁷⁶ Die Monopolkommission hat in ihrer damaligen Besetzung mehrheitlich festgestellt, dass der Luft- und Raumfahrtbereich eine verteidigungspolitische Bedeutung hat, die weit über seinen Wertschöpfungsanteil am Sozialprodukt hinausgeht.⁷⁷ Vor diesem Hintergrund erscheine es richtig, die Entwicklung dieses Sektors nicht alleine dem Wettbewerb zu überlassen.⁷⁸ Auch aktuell ist festzustellen, dass es im Interesse der Allgemeinheit liegt, dass für die Landesverteidigung relevante Industrien erhalten oder gestärkt werden.

122. Fraglich ist, ob die Gleitlagerproduktion eine für die Landesverteidigung relevante Industrie ist und ob diese Industrie in Deutschland ansässig sein muss, um ihre gegebenenfalls verteidigungspolitische Funktion zu erfüllen. In ihren Eckpunkten zur Stärkung der Verteidigungsindustrie aus dem Jahr 2015 nennt die Bundesregierung Schlüsseltechnologien, deren Verfügbarkeit aus nationalem Sicherheitsinteresse zu gewährleisten ist.⁷⁹ Dazu gehören Technologien in den Bereichen gepanzerte Plattformen, zu denen auch Kampfpanzer gehören.⁸⁰ Die Monopolkommission sieht allerdings nicht, dass die Bundesregierung mit dem Hinweis auf gepanzerte Plattformen eine gesamte Wertschöpfungskette vom Rohmaterial über das Gleitlager und den Motor bis hin zu den Kampfpanzern als Schlüsseltechnologien identifiziert hat, deren nationale Produktion aus nationalem Sicherheitsinteresse zu gewährleisten ist.

123. In ihren Eckpunkten bekennt sich die Bundesregierung vielmehr zu verstärkten europäischen und euroatlantischen Rüstungskoperationen, die Ausrüstungs- und Beschaffungsvorhaben gemeinsam für alle Partnerationen umsetzt und bei der militärische Fähigkeiten gemeinsam zu planen, zu entwickeln, zu beschaffen und bereitzustellen sind.⁸¹ Die bisher national ausgerichtete und stark fragmentierte Verteidigungsindustrie in der EU habe unbefriedigende Kostenstrukturen und höhere Belastungen für die nationalen Verteidigungshaushalte zur Folge.⁸² Vor diesem Hintergrund erscheint eine weiterhin nationale Ausrichtung gesamter Wertschöpfungsketten bei verteidigungsrelevanten Schlüsseltechnologien nicht mit den Zielen der Bundesregierung konform zu sein.

124. Miba und Zollern weisen in ihrem Antrag auf Ministererlaubnis darauf hin, dass sich die verteidigungspolitischen Interessen an dem Zusammenschluss mit den Zielen der Mittelstandsförderung und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit überlappen. Die Bundesregierung nennt in ihren Eckpunkten den wehrtechnischen Mittelstand das „Rückgrat und einen wichtigen Innovationsmotor“ der deutschen Verteidigungswirtschaft.⁸³ Dem Vortrag der Parteien, Zollern BHW gehöre zu eben diesem wehrtechnischen Mittelstand und sei verteidigungspolitisch bedeutsam, kann die Monopolkommission nicht folgen. Zollern BHW ist schon alleine wegen seiner, in Relation zu den Gesamtumsätzen, sehr geringen Umsätze mit Gleitlagern für verteidigungspolitisch relevante Zwecke, kaum als wehrtechnischer Mittelstand oder „verteidigungspolitisch bedeutsam“ einzustufen. Zollern BHW hat in den letzten 6 Jahren (2012 bis 2018) jährliche Umsätze in diesem Bereich von [REDACTED]

⁷⁶ Vgl. Monopolkommission, Zusammenschlußvorhaben der DAIMLER-BENZ AG mit der MESSERSCHMITT-BÖLKOW-BLOHM GmbH, Sondergutachten 18, Baden-Baden 1989, Tz. 111.

⁷⁷ Ebenda, Tz. 113.

⁷⁸ Ebenda.

⁷⁹ Vgl. Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, 08.07.2015, S. 3.

⁸⁰ Ebenda, S. 4.

⁸¹ Ebenda, S. 2.

⁸² Ebenda.

⁸³ Ebenda, S. 6.

█ getätigt. Der gesamte Umsatz von Zollern BHW im Geschäftsjahr 2017/2018 betrug dagegen mehr als █ EUR.

125. Der Vortrag, das Zusammenschlussvorhaben würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Miba und Zollern BHW im Rüstungsbereich erhalten und verbessern, wird jedenfalls nicht belegt. Die Antragsteller geben an, den größten Teil ihrer Umsätze im Rüstungsbereich mit einem in Deutschland ansässigen Motorenproduzenten zu machen, der einen bedeutenden inländischen Hersteller von Kampfpanzern und gepanzerten Fahrzeugen beliefert. Nicht vorgetragen wurde, dass Gleitlager auch an im Ausland ansässige Produzenten von Rüstungsgütern oder deren Vorlieferanten geliefert werden oder zukünftig geliefert werden sollen. Insoweit bleibt unklar, auf welchen Märkten im Ausland die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Zollern BHW unzureichend ist und durch den Zusammenschluss gestärkt werden soll. Sollte gemeint sein, dass das Zusammenschlussvorhaben Miba/Zollern dazu beiträgt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des inländischen Herstellers von Kampfpanzern und gepanzerten Fahrzeugen zu verbessern, müsste dieser Zusammenhang näher erläutert werden. Aus sich heraus schlüssig ist der Vortrag der Antragsteller hierzu nicht.

126. Ein verteidigungspolitisches Interesse Deutschlands an dem Zusammenschluss ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass Miba und Zollern BHW jeweils alleinige Lieferanten von spezifischen Gleitlagern bei dem Motorenhersteller sind, der den Panzerproduzenten in Deutschland beliefert. Der Motorenhersteller hat gegenüber der Monopolkommission auf Nachfrage angegeben, dass ein Marktaustritt von Zollern BHW zu Verzögerungen bei der Produktion der Panzermotoren führen würde, da die Umstellung auf einen anderen Lieferanten wegen der notwendigen Qualifizierungen sehr zeitaufwendig sei. Soweit Zollern BHW von Miba oder einem anderen Erwerber übernommen werde, seien allerdings keine Auswirkungen auf die Motorenherstellung zu erwarten, soweit der neue Eigentümer die Lieferungen fortführe. Die Monopolkommission sieht keinen Anlass zu vermuten, dass ein anderer Erwerber nach einem Zusammenschluss mit Zollern BHW die Lieferungen der spezifischen Gleitlager an den Motorenhersteller eher einstellen würde als der Erwerber Miba. Auch ist nicht zu erwarten, dass Zollern BHW im Fall, dass die Ministererlaubnis nicht erteilt wird, kurzfristig aus dem Markt ausscheidet. Der Motorenhersteller hätte damit ausreichend Zeit und gegebenenfalls auch den Anreiz, einen alternativen Lieferanten zu qualifizieren.

127. Zusammenfassend stellt die Monopolkommission fest, dass weder hinreichend deutlich wird, dass die Gleitlager der beteiligten Unternehmen nationale Schlüsseltechnologien der deutschen Verteidigungsindustrie sind, noch dass eine nationale Gleitlagerproduktion für die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands zwingend notwendig ist. Insoweit ist nicht erkennbar, dass der Zusammenschluss aus verteidigungspolitischen Erwägungen im überragenden Interesse der Allgemeinheit liegt.

5.5 Sicherung von Arbeitsplätzen

128. Die Antragsteller argumentieren, dass durch den geplanten Zusammenschluss eine Vielzahl der Arbeitsplätze an den Standorten von Zollern BHW erhalten werden könnte. Sollte hingegen der geplante Zusammenschluss nicht durchgeführt werden, sei eine Schließung der Standorte █ da Zollern die Standorte allein nicht wettbewerbsfähig halten könne. Die Antragsteller tragen ferner vor, dass insbesondere der wirtschaftlich und strukturell schwache Standort █ von dem Zusammenschluss profitieren würde.

129. Das Beschäftigungsargument wird in nahezu jedem Ministererlaubnisverfahren vorgetragen und ist grundsätzlich als Gemeinwohlgrund berücksichtigungsfähig. Dies ergibt sich bereits aus dem Zielkatalog des § 1 Stabilitätsgesetz, wonach Bund und Länder ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen haben, dass diese zu einem hohen Beschäftigungsstand beitragen.⁸⁴

130. Auch aus Sicht der Monopolkommission ist ein hoher Beschäftigungsstand ein wichtiges wirtschaftspolitisches Ziel. Zu beachten ist allerdings, dass das öffentliche Interesse an Vollbeschäftigung nicht mit dem Interesse

⁸⁴ Monopolkommission, Sondergutachten 3, Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation, der PREUSSAG AG und der Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG, Baden-Baden 1975, Tz. 86 ff.; dies. Sondergutachten 19, Zusammenschlußvorhaben der MAN Aktiengesellschaft und der Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft, Baden-Baden 1990, Tz. 52.

an dem Erhalt von Arbeitsplätzen bei einem bestimmten Unternehmen gleichzusetzen ist. Vielmehr ist im Ministererlaubnisverfahren der Arbeitsmarkt als Ganzes zu betrachten. Somit kommt es bei der anzustellenden Gemeinwohlbetrachtung nicht allein auf die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen an, sondern auf eine Beurteilung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Sofern etwa bei Ablehnung eines Erlaubnisanspruchs der Marktaustritt eines zusammenschlussbeteiligten Unternehmens zu befürchten ist, muss berücksichtigt werden, dass dessen Kunden ihre Nachfrage auf Wettbewerber des ausgetretenen Unternehmens lenken werden. Dem Beschäftigungsabbau bei Letzterem kann demnach ein Beschäftigungsaufbau bei seinen Konkurrenten im Inland gegenüberstehen, sodass beide möglichen Effekte auch quantitativ miteinander abzuwägen sind. Umgekehrt kann nach erteilter Ministererlaubnis die – auch marktmachtbedingte – Sicherung von Arbeitsplätzen bei einem der zusammenschlussbeteiligten Unternehmen zu Entlassungen bei deren inländischen Zulieferern oder Nachfragern führen.⁸⁵

131. Der Bundeswirtschaftsminister hat in seiner Entscheidung in dem Ministererlaubnisfall Thyssen/Hüller Hille, auf die sich die Antragsteller beziehen, ausdrücklich die Abhängigkeit zwischen der Bewahrung der Arbeitsplätze bei einem Unternehmen und dem Kapazitätsabbau bei dessen Wettbewerbern hervorgehoben. In dem genannten Fall hat deshalb weder der Bundeswirtschaftsminister noch die Monopolkommission das Arbeitsplatzargument als berücksichtigungsfähig erachtet.⁸⁶ Zutreffend ist vielmehr, dass der Bundeswirtschaftsminister in dem Fall Thyssen/Hüller Hille das seiner Einschätzung nach bei Hüller Hille vorhandene außergewöhnliche technologische Potenzial als gesamtwirtschaftlichen Grund anerkannt hat.⁸⁷ In diesem Zusammenhang hat der Minister auf die Gefahr einer Zerschlagung von fachlich hoch spezialisierten Teams hingewiesen. Wie oben dargelegt wurde, liegen die Voraussetzungen für den Gemeinwohlgrund des Erhalts von besonderem Know-how im vorliegenden Fall MiBa/Zollern jedoch gerade nicht vor.⁸⁸

132. Des Weiteren sollten Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung vorrangig durch globale beschäftigungspolitische Instrumente erfolgen, welche die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus nicht wesentlich beeinträchtigen.⁸⁹ Wettbewerbsbeschränkungen lassen sich allenfalls dann mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen rechtfertigen, wenn eine langfristige strukturelle Arbeitslosigkeit vermieden wird und andere, wettbewerbskonformere Abhilfemaßnahmen des Staates nicht zur Verfügung stehen.⁹⁰ Strukturelle Arbeitslosigkeit kann eine bestimmte Branche oder Region betreffen oder eine spezifische Gruppe von Arbeitnehmern, etwa wegen ihrer Qualifikation oder ihrer Altersstruktur, erfassen.

133. Der geplante Zusammenschluss betrifft die Standorte Braunschweig und Osterode von Zollern BHW, die beide im Bundesland Niedersachsen liegen. Im bundesdeutschen Durchschnitt lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2018 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen bei 5,2 Prozent, der Durchschnitt in Niedersachsen lag mit 5,3 Prozent nur knapp darüber. Im Kreis Braunschweig ergibt sich für das Jahr 2018 ebenfalls eine durchschnittliche Arbeitslosenquote in Höhe von 5,3 Prozent. Nur im Kreis Göttingen (Osterode) lag die Arbeitslosenquote im selben Jahr mit 5,8 Prozent etwas höher. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die gegenwärtigen positiven gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland mit einer positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Niedersachsen und in den beiden betroffenen Kreisen

⁸⁵ Monopolkommission, Sondergutachten 3, Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation, der PREUSSAG AG und der Vereinte Industrie-Unternehmungen AG, Baden-Baden 1975, Tz. 95 ff.; dies., Sondergutachten 34, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Baden-Baden 2002, Tz. 204.

⁸⁶ Bundesminister für Wirtschaft, Verfügung vom 1. August 1977 – IB6_ 220840/20 „Thyssen-Hüller“, WuW BWM 159, 162.

⁸⁷ Bundesminister für Wirtschaft, Verfügung vom 1. August 1977 – IB6_ 220840/20 „Thyssen-Hüller“, WuW BWM 159, 162 f.

⁸⁸ Vgl. Abschnitt 5.2, Tz. 88 ff.

⁸⁹ Monopolkommission, Sondergutachten 3, Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation, der PREUSSAG AG und der Vereinte Industrie-Unternehmungen AG, Baden-Baden 1975, Tz. 204.

⁹⁰ Monopolkommission, Sondergutachten 19, Zusammenschlußvorhaben der MAN Aktiengesellschaft und der Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft, Baden-Baden 1990, Tz. 95 ff.; dies., Sondergutachten 34, Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH, Baden-Baden 2002, Tz. 204.

einhergehen. So sank die Arbeitslosenquote von 2015 bis 2018 im Bundesdurchschnitt von 6,4 auf 5,2 Prozent, in Niedersachsen von 6,1 auf 5,3 Prozent und auf Kreisebene von 6,0 auf 5,3 Prozent (Braunschweig) und 6,0 auf 5,8 Prozent (Göttingen). Daher ist davon auszugehen, dass für die Beschäftigten von Zollern BHW gute Aussichten bestünden, auf dem Arbeitsmarkt kurz- bis mittelfristig wieder einen Arbeitsplatz zu finden.

134. An den Nachweis einer Beschäftigungssicherung sind aus weiteren Gründen hohe Anforderungen zu stellen. Erstens kann der Aufbau oder Erhalt von Marktmacht bei dem Unternehmen selbst langfristig Arbeitsplätze in Gefahr bringen, denn wettbewerbsfähig bleiben die Unternehmen am besten im Wettbewerb. Zweitens zeigen die Erfahrungen, dass die Arbeitsplatzentwicklung nach Zusammenschlüssen i. d. R. anders verläuft als von den Unternehmen prognostiziert. Drittens sind Zusammenschlüsse häufig mit Rationalisierungseffekten verbunden, die erfahrungsgemäß eher den Abbau von Arbeitsplätzen als deren Erhalt oder Aufbau zur Folge haben.

135. An den Standorten der Zollern BHW sind laut Antragsteller in Osterode 149 und in Braunschweig 301 Personen tätig. Die Antragsteller legen nicht konkret dar, wie viele Arbeitsplätze aufgrund des geplanten Zusammenschlusses erhalten bleiben würden. Nach Auffassung der Antragsteller ist allerdings der dauerhafte Erhalt der Standorte nur im Wege des geplanten Zusammenschlusses möglich, weil erst mit diesem die für den Standorterhalt notwendige Synergien einhergehen.⁹¹ Die Antragsteller gehen offenbar selbst nicht davon aus, dass bei Durchführung des geplanten Zusammenschlusses sämtliche Arbeitsplätze an den beiden Standorten bestehen bleiben. Nach ihrem Vortrag könnte durch den Zusammenschluss aber „eine Vielzahl“ von Arbeitsplätzen erhalten werden.

136. Zwischen Miba und Zollern existieren weder vertragliche Vereinbarungen zum Erhalt noch zum Abbau von Arbeitsplätzen bzw. einzelnen Standorten der beteiligten Unternehmen. Auch liegen keine entsprechenden Vereinbarungen mit den jeweiligen Betriebsräten der Zollern BHW-Werke in Braunschweig und Osterode vor. Dies allein spricht jedoch nicht gegen den Erhalt der genannten Standorte und einer Vielzahl der dortigen Arbeitsplätze im Falle des Zusammenschlusses. Die Antragsteller haben gegenüber der Monopolkommission dargelegt, dass wirtschaftliche Anreize für den Erhalt oder sogar den Ausbau der genannten Standorte bestehen: Erstens sei der geplante Zusammenschluss sowohl in Bezug auf die Produkte als auch im Bereich der FuE in hohem Maße komplementär. Zweitens bestehe ein FuE/Kompetenz-Cluster der niedersächsischen Standorte Braunschweig, Osterode und Göttingen in Zusammenarbeit und Austausch insbesondere mit den Hochschulen TU Clausthal und RWTH Aachen, die nicht gekappt werden könnten bzw. sollten. Drittens sei zu beachten, dass in den Bereichen Entwicklung und Produktion eine enge Beziehung von Know-how und Do-how der Beschäftigten bestehe, weshalb dieses nicht verlagert werden könne. Dies gelte auch für die Labore und Prüfstände vor Ort. Für eine Verlagerung an den österreichischen Standort Laakirchen von Miba fehle dort außerdem der Platz. Schließlich sind die Antragsteller überzeugt, dass sich wesentliche Absatzmärkte für die künftigen Anwendungen (z.B. Windkraft) und Kunden in Deutschland befinden. Ergänzend tragen die Antragssteller vor, dass von Kundenseite ein hohes Maß an Kontinuität auch in Hinblick auf den Standort gefordert werde, was mitunter sogar vertraglich in den Lieferverträgen festgelegt sei.

137. Die Monopolkommission kann diesen Vortrag der Antragsteller nicht abschließend prüfen. Hält man die angeführten wirtschaftlichen Anreize für plausibel, sprechen viele der genannten Punkte allerdings dafür, dass der Erhalt der Standorte Osterode und Braunschweig sowie einer Vielzahl der dortigen Arbeitsplätze auch dann gewährleistet wäre, wenn ein anderer Erwerber als Miba zum Zuge käme.⁹²

138. Nicht überzeugen kann in diesem Zusammenhang der Hinweis auf das im Joint-Venture-Vertrag verankerte Mitspracherecht von Zollern bei wesentlichen Entscheidungen, die dessen Kapitalerhaltungsinteresse berühren. Das Mitspracherecht schließt laut Antragsteller auch die Aufgabe von Standorten ein, sodass Miba hier nicht alleine entscheiden könne, und Zollern fühle sich den eigenen BHW-Standorten verpflichtet. Dieser Argumentation

⁹¹ Nach Schätzungen der Antragsteller beläuft sich das Synergiepotenzial des geplanten Zusammenschlusses auf [REDACTED] Prozent. Im Bereich des allgemeinen Overheads sollen sich Synergien von etwa [REDACTED] Prozent ergeben. Dies umfasst u. a. die Bereiche Vertrieb, IT und Marketing. Im Bereich des Produktions-Overhead erwarten die Antragsteller Synergien in Höhe von [REDACTED] Prozent, was u. a. die Bereiche Einkauf und Warehouse/Logistik betreffen würde.

⁹² Zu den Alternativszenarien vgl. Abschnitt 5.1.2.

steht entgegen, dass

Somit ist nicht gewährleistet, dass Zollern innerhalb des Prognosezeitraums am Gemeinschaftsunternehmen beteiligt bleiben wird und seinen Einfluss für den Erhalt von deutschen Standorten geltend machen kann. Unter diesen Bedingungen kann auch nicht unterstellt werden, dass die Bildung eines Gemeinschaftsunternehmens unter Beteiligung von Zollern den Erhalt von Standorten und Arbeitsplätzen eher sichert als die vollständige Übernahme des Gleitlagergeschäfts von Zollern BHW durch einen alternativen Erwerber.

139. Der Erhalt von Zollern BHW-Standorten bzw. der Arbeitsplätze an diesen Standorten kann auch nicht zum Gegenstand einer Nebenbestimmung einer Ministererlaubnis gemacht werden. Gemäß § 42 Abs. 2 Satz 1 GWB kann eine positive Entscheidung des Bundeswirtschaftsministers zwar grundsätzlich unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Eine entsprechende Vereinbarung wäre indes schon ungeeignet, ihr Ziel zu erreichen, da sie die betriebswirtschaftlichen Zwänge, die gegebenenfalls einen Abbau von Arbeitsplätzen erfordern, nicht außer Kraft setzen können. Außerdem würde es eine solche Nebenbestimmung erfordern, die beteiligten Unternehmen einer laufenden Verhaltenskontrolle zu unterstellen, was gemäß § 42 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 3 Satz 2 GWB unzulässig ist.

140. Im vorliegenden Fall sind die hohen Anforderungen an den Nachweis des Erhalts von Arbeitsplätzen gerade aufgrund des geplanten Zusammenschlusses nicht erfüllt. Insbesondere erhöht das im Joint-Venture-Vertrag verankerte Mitspracherecht von Zollern die Wahrscheinlichkeit eines Standorterhalts nicht, da Ausscheiden von Zollern aus dem Gemeinschaftsunternehmen ermöglichen. Für den Fall, dass die Ministererlaubnis versagt wird, hält die Monopolkommission die Veräußerung von Zollern BHW an einen alternativen Erwerber für wahrscheinlich.⁹³ Es besteht dann die Möglichkeit, dass auch dieser die Standorte Braunschweig und Osterode und damit einen Großteil der Arbeitsplätze erhalten wird. Möglich erscheint ferner die Weiterführung von Zollern BHW unter Erhalt von dessen Standorten durch die bisherigen Gesellschafter. Zwar ist nicht auszuschließen, dass Zollern BHW bei Wegfall des geplanten Zusammenschlusses aus dem Markt austreten wird. Allerdings ist für diesen Fall zu berücksichtigen, dass eine Gesamtbetrachtung des Arbeitsmarktes in Deutschland vorzunehmen ist. Die gegenwärtigen positiven gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland gehen mit einer positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Niedersachsen und in den beiden betroffenen Kreisen einher. Daher ist davon auszugehen, dass für die Beschäftigten von Zollern BHW gute Aussichten bestünden, auf dem Arbeitsmarkt kurz- bis mittelfristig wieder einen Arbeitsplatz zu finden.

⁹³ Vgl. Tz. 86.

Kapitel 6

Erforderlichkeit

141. Die Erteilung einer Ministererlaubnis ist nur dann in Betracht zu ziehen, wenn gerade der konkrete Zusammenschluss erforderlich ist, um die anerkannten und nachgewiesenen Gemeinwohlgründe zu realisieren. Die Erforderlichkeit ist zu verneinen, wenn alternative Optionen bestehen, die weniger wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen haben und die möglichen Gemeinwohlvorteile in demselben Umfang bewirken.

142. Vor diesem Hintergrund ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Monopolkommission nicht der Überzeugung ist, dass – wie von den Antragstellern vorgetragen – das Unternehmen Zollern BHW ohne den Zusammenschluss in absehbarer Zeit aus dem Markt ausscheidet und die Standorte in Braunschweig und Osterode zugleich nicht erhalten blieben. Wie in Abschnitt 5.2 dargelegt wurde, nimmt die Monopolkommission vielmehr an, dass als Alternative zu dem Zusammenschluss insbesondere ein Verkauf der Zollern BHW an einen anderen Wettbewerber in Frage kommt. Weiterhin ist es unter den gegebenen Gründen nicht als zwingend anzusehen, dass ein alternativer Erwerb mit einer vollständigen Aufgabe der Standorte einherginge.

143. Insofern ist die Erforderlichkeit der Ministererlaubnis zur Erzielung möglicher Gemeinwohlvorteile auch dadurch eingeschränkt, dass das Erreichen möglicher positive Effekte, die von einem Fortbestehen der deutschen Standorte abhängen, ganz oder teilweise auch ohne den Zusammenschluss realistisch erscheint. Dies gilt grundsätzlich für alle vorgetragenen Gemeinwohlgründe. So wäre der Erhalt von besonderem Know-how im Inland ebenso gesichert, wenn ein alternativer Betreiber die Aktivitäten von Zollern BHW an den deutschen Standorten fortführen würde. Zugleich könnten auch technische Effizienzen durch einen Zusammenschluss der Zollern BHW mit einem Konkurrenten realisiert werden. Eine von den Antragstellern vorgetragene Effizienz eines Gemeinschaftsunternehmens besteht etwa darin, die Abhängigkeit der Zollern BHW von der Vormateriallieferung des Wettbewerbers Federal Mogul zu verringern. Die Antragsteller tragen dazu vor, dass in der Folge des Zusammenschlusses eine Inhouse-Lieferung aus der Vormaterialfertigung der Miba möglich werde. Grundsätzlich würde sich diese Situation jedoch genauso einstellen, sollte es statt des Zusammenschlusses der Zollern BHW mit Miba zu einem Zusammenschluss mit Federal Mogul kommen. Zwar ist anzuerkennen, dass in einem Alternativszenario Unsicherheit über die zukünftige Situation und damit etwa auch über ein mögliches Interesse von Federal Mogul an der Zollern BHW besteht. Allerdings muss vor dem Hintergrund, dass ein alternativer Erwerb möglich ist, die Erforderlichkeit der Erlaubnis eines wettbewerbsbeschränkenden Zusammenschlusses von Zollern BHW mit Miba zumindest in Frage stehen.

144. Schließlich wirkt sich die Möglichkeit eines alternativen Erwerbs auch einschränkend auf die Erforderlichkeit des Zusammenschlusses aus, um durch diesen Arbeitsplätze zu erhalten. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass aus Sicht der Monopolkommission die Möglichkeit realistisch erscheint, dass die Standorte in Braunschweig und Osterode und mit ihnen die dort bestehenden Arbeitsplätze auch im Falle eines alternativen Erwerbers erhalten blieben. Zwar ist die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass ein alternativer Erwerber nur einen Teil der Arbeitsplätze erhält. Allerdings ist auch im Fall eines Gemeinschaftsunternehmens zwischen den Antragstellern nicht als gesichert anzunehmen, dass es zu einem vollumfänglichen Erhalt der Arbeitsplätze kommt. Vor diesem Hintergrund ist auch in Bezug auf diesen Gemeinwohlvorteil die Erforderlichkeit der Ministererlaubnis nicht hinreichend gegeben.

Kapitel 7

Abwägung und Empfehlung

145. Die Monopolkommission gelangt nach Abwägung der Wettbewerbsbeschränkungen mit den vorgetragenen Gemeinwohlvorteilen zu der abschließenden Empfehlung, die von den Unternehmen Miba und Zollern beantragte Ministererlaubnis nicht zu erteilen. Die Monopolkommission ist zudem der Auffassung, dass die Ministererlaubnis auch nicht mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden sollte.

146. Der geplante Zusammenschluss betrifft mittelständische Unternehmen und würde eine Wettbewerbsbeschränkung in einem Markt mit einem geringen Umsatzvolumen bewirken. Daher stellt die Monopolkommission ein geringes quantitatives Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung fest. Die Auswirkungen auf den Wettbewerb und damit das qualitative Gewicht der Wettbewerbsbeschränkung sind allerdings erheblich. Das geplante Gemeinschaftsunternehmen würde auf dem sachlich relevanten Markt einen weltweiten Marktanteil von 60 bis 80 Prozent und auf dem europäischen Markt von 70 bis 90 Prozent erreichen. Die Marktanteile lägen damit weit oberhalb der Werte für die Marktbeherrschungsvermutung des § 18 Abs. 4 GWB. Miba und Zollern BHW sind aus Sicht eines Teils der Abnehmer von Gleitlagern alternative Lieferanten und damit wesentliche Wettbewerber. Für die betroffenen Nachfrager würde damit eine Lieferalternative entfallen. Dem Gemeinschaftsunternehmen würden Verhaltensspielräume für Preiserhöhungen erwachsen. Das vorgetragene Argument, die Nachfrager seien Großunternehmen, die über Nachfragemacht verfügen, ist nicht schlüssig. Ob die Motorenhersteller über Nachfragemacht gegenüber dem Gemeinschaftsunternehmen verfügen, hängt weniger von der Größe der Nachfrager als davon ab, ob diesen wirtschaftlich sinnvolle alternative Bezugsquellen vorliegen. Das ist im vorliegenden Fall schwierig, weil der Wechsel auf einen bisher nicht qualifizierten Lieferanten für die Motorenhersteller teuer und zeitaufwendig ist.

147. Die vorgetragenen Gemeinwohlvorteile können die Wettbewerbsbeschränkung im vorliegenden Fall nicht aufwiegen, da sie den hohen Anforderungen, die an sie gestellt werden nicht entsprechen oder sie nicht hinreichend substantiiert wurden. Ein Schwerpunkt des Vortrags der Antragsteller betrifft den Erhalt von technologischem Know-how, Innovationspotenzial und eines technologischen Vorsprungs im Inland. Um im Rahmen der Ministererlaubnis als Gemeinwohlvorteil anerkannt zu werden, muss es um den Erhalt von Know-how gehen, das einen besonders hohen Wert für die Gesellschaft besitzt. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn das Know-how einen wesentlichen Beitrag für den Bestand und die Entwicklung der universitären Gleitlagerforschung hat. Vorliegend ist das nicht gegeben. Selbst für den hypothetischen Fall, dass Zollern BHW ganz aus dem Markt ausscheidet, wäre nicht mit erheblichen Auswirkungen auf die universitäre Gleitlagerforschung zu rechnen. Zudem kommt dem Zusammenschluss für den Erhalt des Innovationspotenzials für Zukunftsanwendungen, etwa beim Einsatz von Gleitlagern in den Bereichen Windkraftanlagen, Gaskraftwerksturbinen und mittelschnell laufende 4-Taktmotoren in dezentralen Kraftwerksanwendungen, keine besondere Bedeutung zu. Dies wäre gegebenenfalls dann gegeben, wenn belegbar wäre, dass sich aus der nur durch den Zusammenschluss möglichen Kombination des Know-hows und der Patente von Zollern BHW und Miba derart hohe Synergien ergeben, dass die Möglichkeit der Weiterentwicklung hin zu den vorgebrachten Anwendungsfeldern überhaupt erst eröffnet wird. Weder die eingebrachten Unterlagen noch die Gespräche mit Fachleuten aus der universitären Forschung konnten Anhaltspunkte für ein solches Szenario liefern.

148. Eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kann dann berücksichtigt werden, wenn damit Gemeinwohlvorteile im Inland einhergehen. Das könnte z. B. dann der Fall sein, wenn der Zusammenschluss zu Skalen- oder Verbundvorteilen führt, die eine dauerhafte Teilnahme des Unternehmens auf Märkten außerhalb von Deutschland ermöglicht oder den Zugang zu Auslandsmärkten überhaupt erst eröffnet. Solche Effekte sind konkret nachzuweisen. Vorliegend geht es um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Zollern BHW auf den relevanten Gleitlagermärkten in Ländern wie China, Korea, Japan oder den USA. Die Antragsteller haben nicht substantiiert und überzeugend dargelegt, auf welche Weise sich die Wettbewerbsfähigkeit auf den genannten Märkten durch den Zusammenschluss verbessern würde und inwiefern diese Verbesserung mit Gemeinwohleffekten im Inland einhergehen würde. Sowohl Zollern BHW als auch Miba sind bereits auf internationalen Märkten tätig. Es

ist nicht ersichtlich, wie der Zusammenschluss die Marktposition von Zollern BHW etwa auf dem chinesischen Markt in Anbetracht der dort verfolgten industriepolitischen Strategie „Made in China 2025“ substantziell verbessern könnte.

149. Der Zusammenschluss ist auch nicht durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit an dem Zusammenschluss gerechtfertigt. Soweit die Antragsteller ein europäisches Allgemeininteresse an einer europäischen Zusammenarbeit zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen geltend machen, ist festzustellen, dass im Verfahren nach § 42 GWB Gemeinwohlvorteile zugunsten der EU oder zugunsten einzelner EU-Mitgliedstaaten nicht anerkennungsfähig sind. Übertragene Interessen der Allgemeinheit i. S. d. § 42 GWB können nur Vorteile der Bundesrepublik Deutschland bzw. Interessen der Allgemeinheit in Deutschland sein. Der Geltungsbereich des GWB und auch der Zuständigkeitsbereich des Bundeswirtschaftsministers sind auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Gegen die Berücksichtigung von Gemeinwohlvorteilen außerhalb Deutschlands spricht, dass die Bundesregierung als Verfassungsinstitution allein der deutschen Allgemeinheit verpflichtet ist. Die Einbeziehung europäischer Gemeinwohlgründe in die Betrachtung des Ministers könnte jedoch dazu führen, dass die im Inland auftretenden Nachteile in Form von höheren Preisen, schlechterer Qualität oder weniger Innovationen durch im europäischen Ausland auftretende Vorteile aufgewogen werden.

150. Grundsätzlich können Gemeinwohlvorteile mit Inlandsbezug zwar auch aus dem Primärrecht der EU abgeleitet werden. Soweit die Antragsteller sich hierbei auf die Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 173 AEUV berufen, ist ihr Vortrag allerdings nicht substantiiert. Darüber hinaus fehlt es teilweise schon an der Eignung des geplanten Zusammenschlusses, jedenfalls aber an der Erforderlichkeit zur Erreichung der geltend gemachten Gemeinwohlvorteile.

151. Ein Zusammenschluss liegt aus Sicht der Monopolkommission auch nicht im verteidigungspolitischen Interesse Deutschlands. Die Monopolkommission stellt zwar ein Interesse der Allgemeinheit daran fest, dass für die Landesverteidigung relevante Industrien erhalten oder gestärkt werden. Sie kann aber nicht erkennen, dass die Gleitlagerproduktion in Deutschland ansässig sein muss, damit für die Landesverteidigung wichtige Rüstungsgüter in Deutschland produziert werden können. Die Bundesregierung bekennt sich vielmehr zu verstärkten europäischen und euroatlantischen Rüstungskooperationen, die Ausrüstungs- und Beschaffungsvorhaben gemeinsam für alle Partnernationen umsetzen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine nationale Ausrichtung gesamter Wertschöpfungsketten auch bei verteidigungsrelevanten Schlüsselindustrien nicht mit den Zielen der Bundesregierung konform zu sein. Hinzu kommt, dass nicht deutlich wird, dass die Gleitlager der beteiligten Unternehmen nationale Schlüsseltechnologien der deutschen Verteidigungsindustrie sind.

152. Im vorliegenden Fall sind die hohen Anforderungen an den Nachweis des Erhalts von Arbeitsplätzen aufgrund des Zusammenschlusses nicht erfüllt. Die Erfahrung zeigt, dass Zusammenschlüsse in aller Regel nicht geeignet sind, gefährdete Arbeitsplätze langfristig zu sichern. Das öffentliche Interesse an Vollbeschäftigung ist auch nicht gleichzusetzen mit dem Interesse an dem Erhalt von Arbeitsplätzen in einem bestimmten Unternehmen. Im Ministererlaubnisverfahren ist vielmehr der Arbeitsmarkt als Ganzes zu betrachten. Das bedeutet, dass die gegebenenfalls mögliche Sicherung von Arbeitsplätzen in den betroffenen Unternehmen durch Arbeitsplatzverluste bei Lieferanten oder Abnehmern auf vor- oder nachgelagerten Märkten kompensiert werden können. Der geplante Zusammenschluss betrifft die Produktionsstandorte von Zollern BHW in Braunschweig und Osterode, deren Bestand bei einer Nichterteilung der Ministererlaubnis von den Antragstellern in Frage gestellt wird. Der Vortrag, dass das im Joint-Venture-Vertrag verankerte Mitspracherecht von Zollern die Wahrscheinlichkeit eines Standorterhaltes erhöht, ist nicht schlüssig, weil die Vereinbarungen ebenfalls ein [REDACTED] Ausscheiden von Zollern aus dem Gemeinschaftsunternehmen ermöglichen. Für den Fall, dass die Ministererlaubnis versagt wird, hält die Monopolkommission zudem die Veräußerung von Zollern BHW an einen alternativen Erwerber für wahrscheinlich, der ebenfalls die Standorte zumindest teilweise erhalten würde. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Zollern BHW unter Erhalt der Standorte Braunschweig und Osterode auch für sich alleine durch die Unternehmensgruppe Fürst von Hohenzollern weiter geführt wird. Schließlich sei selbst für den aus Sicht der Monopolkommission wenig wahrscheinlichen Fall einer Aufgabe der Produktionsstandorte ergänzt, dass die gegenwärtigen

positiven gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland mit einer positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Niedersachsen und in den beiden betroffenen Kreisen einhergeht. Daher ist davon auszugehen, dass für die Beschäftigten von Zollern BHW gute Aussichten bestünden, auf dem Arbeitsmarkt kurz- bis mittelfristig wieder einen Arbeitsplatz zu finden.

153. Eine Ministererlaubnis kann grundsätzlich mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Die Monopolkommission sieht diese Möglichkeit im vorliegenden Fall nicht. Insbesondere könnte der Erhalt von Zollern BHW-Standorten bzw. der dort befindlichen Arbeitsplätze nicht zum Gegenstand einer Nebenbestimmung gemacht werden. Eine entsprechende Vereinbarung wäre allein schon deshalb ungeeignet ihr Ziel zu erreichen, weil sie die betriebswirtschaftlichen Zwänge, die gegebenenfalls einen Abbau von Arbeitsplätzen erfordern, nicht außer Kraft setzen kann. Außerdem würde es eine solche Nebenbestimmung erfordern, die beteiligten Unternehmen einer laufenden Verhaltenskontrolle zu unterstellen, was gemäß § 42 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 3 Satz 2 GWB unzulässig ist.