

**Wege zu einer globalen
Wettbewerbsordnung**

von
Henning Klodt

Juli 2002

Inhalt

I.	Einführung	1
II.	Globalisierung und Wettbewerb	3
	1. Wettbewerbseffekte internationaler Direktinvestitionen	3
	2. Weltweite Fusionswellen	9
	3. Veränderungen in den Unternehmensstrukturen	16
	4. Konsequenzen für den globalen Wettbewerb	22
III.	Konzeptionelle Grundlagen: Internationale Spillovers und Systemwettbewerb	24
	1. Kriterien zur internationalen Politikkoordination	24
	2. Kooperation oder Koordination in der Wettbewerbspolitik?	33
IV.	Fallstudien zur internationalen Wettbewerbspolitik	38
V.	Wettbewerbspolitik als Fortentwicklung der Handelspolitik	60
	1. Vom GATT zu den TRAPs	60
	2. Das Schwarzer-Peter-Prinzip und ein Stufenplan	67
VI.	Zehn Thesen zur globalen Wettbewerbsordnung	81
	Literatur	84
	Anhang: Auszüge aus Dokumenten zur internationalen Wettbewerbspolitik	93

I. Einführung

Mit der Globalisierung wachsen Märkte und Unternehmen zunehmend über nationale Grenzen hinaus. Da erscheint es naheliegend, auch die Wirtschaftspolitik diesen Trends folgen und ebenfalls in internationale Dimensionen vorstoßen zu lassen. Internationale Koordination und Kooperation sind auf der wirtschaftspolitischen Agenda weit nach vorn gerückt. Umstritten ist allerdings, welche Bereiche überhaupt für eine internationale Koordinierung in Frage kommen und wie weit die Koordinierung reichen soll.

Ein illustratives Beispiel für die Gegensätzlichkeit der Standpunkte bieten die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten, die vielen Beobachtern als Beleg für die dringende Notwendigkeit international koordinierter Maßnahmen zur Eindämmung der Devisenmarktspekulation dienen. Andere dagegen verweisen darauf, dass die Krisenländer erst durch die Aussicht auf internationale Finanzhilfen zum Festhalten an überhöhten Wechselkursen ermuntert worden seien. Das Problem sei also nicht der Mangel, sondern eher das Zuviel an internationaler Politikkoordination. Ähnlich strittig verläuft die Diskussion in vielen anderen Bereichen – etwa um die internationale Wettbewerbspolitik, die im Zentrum dieses Beitrags steht.

Angesichts der internationalen Welle von Megafusionen, die zur Mitte der neunziger Jahre einsetzte und die trotz einer gewissen Ernüchterung immer noch nicht gebrochen ist, gehört die internationale Wettbewerbspolitik sicherlich zu den brennendsten Themen einer globalen Ordnungs-

politik. Welche Motive hinter der Fusionswelle stehen, wie sie die Unternehmensstrukturen verändert und welche Auswirkungen sie auf den globalen Wettbewerb hat, wird im folgenden Kapitel II dargestellt. Herausgearbeitet wird, dass die Fusionswelle in vielen Bereichen wettbewerbspolitisch unbedenklich ist, da die relevanten Märkte infolge der Globalisierung noch schneller wachsen als die Unternehmen. In Teilbereichen dagegen ist der Wettbewerb durchaus gefährdet. Dies reicht allerdings nicht als Begründung für eine internationale Wettbewerbspolitik, denn nicht immer sind staatliche Regeln – national oder international - tatsächlich geeignet, den Wettbewerb zu fördern.

Welche Kriterien bei der internationalen Politikkoordination grundsätzlich zu beachten sind und wo dabei die internationale Wettbewerbspolitik eingeordnet werden sollte, ist Thema des Kapitels III. Im nächsten Schritt wird geprüft, ob und inwieweit die heute schon praktizierte Kooperation zwischen nationalen Wettbewerbsbehörden hinreichend ist, um den Wettbewerb im Zeitalter der Globalisierung nachhaltig zu sichern. Als Grundlage dafür werden insgesamt 22 Fallstudien zum internationalen Wettbewerb herangezogen (Kapitel IV). In Kapitel V wird dargelegt, weshalb eine globale Wettbewerbsordnung als konsequente Fortentwicklung der internationalen Handelsordnung angesehen werden kann; und es wird eine Strategie vorgeschlagen, wie eine solche Fortentwicklung auf der politischen Ebene durchgesetzt werden könnte. Kapitel VI fasst die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen dieser Studie thesenartig zusammen. Im Anhang sind Auszüge aus wichtigen Dokumenten zur internationalen Wettbewerbspolitik zusammengestellt.

II. Globalisierung und Wettbewerb

Intensiviert die Globalisierung den Wettbewerb, weil weltweit agierende multinationale Unternehmen in ehemals geschützte nationale Märkte einbrechen, oder gefährdet die Globalisierung den weltweiten Wettbewerb, weil sie internationalen Megafusionen Vorschub leistet? Eine sorgfältige Begründung der Notwendigkeit einer globalen Wettbewerbsordnung kommt um die Beantwortung dieser Frage nicht herum.

1. Wettbewerbseffekte internationaler Direktinvestitionen

Wenn Welthandel und weltweite Investitionsströme schneller zunehmen als die Weltproduktion, dann vertieft sich die internationale Arbeitsteilung, und die ökonomische Integration der nationalen Volkswirtschaften steigt. Ein solcher Prozess der **Globalisierung** ist für die vergangenen Jahrzehnte unzweifelhaft festzustellen, wobei es insbesondere die Direktinvestitionen waren, von denen die Globalisierung vorangetrieben wurde. Während sich Weltproduktion und Welthandel seit 1982 etwa verdreifachten, stiegen die Direktinvestitionen auf mehr als das Dreißigfache an (Tabelle 1).¹ Welches Gewicht international verflochtene Unternehmen heute in der Weltwirtschaft haben, zeigt sich noch plastischer am Export ihrer ausländischen Tochtergesellschaften:

¹ Die in der Tabelle ausgewiesenen Direktinvestitionen der kapitalexportierenden Länder (Kapitalabflüsse) stimmen aufgrund statistischer Erfassungsprobleme nicht immer mit den Kapitalzuflüssen der Anlageländer überein.

Sein Wert hat sich seit 1982 mehr als verfünffacht, und sein Anteil am gesamten Welthandel stieg von knapp einem Drittel im Jahre 1982 auf etwa die Hälfte im Jahre 2000. Der Trend ist eindeutig steigend.

Insbesondere in Deutschland, aber auch in anderen Ländern nehmen die Direktinvestitionen eine zentrale Rolle in der sogenannten Standortdebatte ein. Wie attraktiv ein Standort für international mobile Investoren sei, so wird vielfach argumentiert, zeige sich nicht zuletzt an der [Bilanz der Direktinvestitionen](#).

Tabelle 1 – Indikatoren zur Globalisierung der Weltwirtschaft

	1982	1990	2000
Bruttoinlandsprodukt			
Mrd. \$	10612	21475	31895
1982 = 100	100	202	301
Direktinvestitionen (Kapitalabflüsse)			
Mrd. \$	37	235	1150
1982 = 100	100	635	3108
Export von Waren und Dienstleistungen			
Mrd. \$	2124	4381	7036
1982 = 100	100	206	331
Export ausl. Tochter- gesellschaften multi- nationaler Konzerne			
Mrd. \$; 1982 = 100	637	1166	3572
	100	183	561

Quelle: UNCTAD (2001).

Ein Negativsaldo, wie ihn Deutschland über viele Jahre hinweg aufwies, gilt dabei als Anzeichen dafür, dass die internationalen Investoren dem betreffenden Land den Rücken kehren und dass deshalb durchgreifende Reformen zur Verbesserung der Standortattraktivität nötig seien.

Die deutsche Diskussion wendete sich erst, als Vodafone im Jahre 2000 zum Rekordpreis von 186 Mrd. \$ die Mannesmann AG aufkaufte und damit aus dem traditionellen Defizit in der deutschen Bilanz der Direktinvestitionen ein kräftiger Überschuss wurde. Dieser Umschwung wurde nun keineswegs als Erfolg der deutschen **Standortpolitik** gefeiert, sondern es entbrannte statt dessen eine Diskussion darüber, wie durch verschärfte Übernahmerichtlinien und ähnliches ein Ausverkauf der deutschen Wirtschaft verhindert werden könne.

Die Frage, ob ein Zufluss ausländischer Direktinvestitionen als Zeichen der Stärke oder Schwäche für den eigenen Standort zu werten ist, wird in der Öffentlichkeit stark davon abhängig gemacht, ob das ausländische Kapital zum Aufbau neuer Produktionskapazitäten (**greenfield investment**) oder zum Kauf heimischer Unternehmen verwendet wird. Offenbar hatte bei den Kombattanten bis zur Vodafone/Mannesmann-Fusion der Eindruck vorgeherrscht, internationale Direktinvestitionen würden ganz überwiegend als greenfield investment durchgeführt, so dass jede Direktinvestition aus dem Ausland mehr Produktion und Beschäftigung im Inland schaffen würde, während deutsche Direktinvestitionen im Ausland mit dem Export von Arbeitsplätzen gleichgesetzt wurden.

Diese Diskussion soll hier allerdings nicht weiter vertieft werden (ausführlicher dazu Klodt, Maurer 1996; Klodt 1999). Im Rahmen dieses Beitrags ist es wichtiger, dass sich auch die wettbewerbspolitischen Auswirkungen von Direktinvestitionen stark danach unterscheiden, ob sie in Form von greenfield investments oder von Fusionen erfolgen.

Greenfield investments dürften in aller Regel eine Stärkung des Wettbewerbs in der betreffenden Zielregion bewirken, denn die Zahl der Anbieter in diesem Markt steigt, und die Angebotskapazität wird erhöht. Die Wettbewerbswirkungen grenzüberschreitender Fusionen dagegen sind weniger leicht zu beurteilen. Wenn beispielsweise eine ausländische Großbank eine kleinere deutsche Bank aufkauft und als Brückenkopf für den deutschen Markt nutzt, wird der Wettbewerb, der stark von heimischen Großbanken geprägt ist, sicherlich gestärkt. Wenn dagegen ein ausländischer Einzelhandelskonzern gleich mehrere inländische Einzelhandelsketten aufkauft, wird der Wettbewerb geschwächt. Auf diese Weise könnte die fortschreitende Globalisierung also durchaus auch wettbewerbsmindernd wirken, obwohl sie ansonsten (vor allem durch die räumliche Ausweitung der relevanten Märkte) eindeutig wettbewerbsfördernd wirkt.

Wie groß der Anteil von **Fusionen** an den Direktinvestitionen tatsächlich ist, lässt sich statistisch nicht leicht beantworten. Dies liegt vor allem daran, dass die Direktinvestitionen im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistiken erfasst werden, während Fusionsstatistiken in aller Regel auf den Meldungen der beteiligten Unternehmen basieren.² Sie unterscheiden

² Zu den statistischen Abgrenzungsproblemen im einzelnen vgl. UNCTAD (2000), S. 105.

sich vor allem dann, wenn Unternehmenskäufe zumindest teilweise auf ausländischen Kapitalmärkten finanziert werden. Falls beispielsweise Vodafone den Kaufpreis für Mannesmann vollständig mit Krediten bei deutschen Geschäftsbanken finanziert hätte (was nicht der Fall war), wäre diese Fusion in der deutschen Direktinvestitionsbilanz gar nicht erschienen.³

Für Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten liegen allerdings speziell aufbereitete Daten vor, die es erlauben, den Anteil der Fusionen an den Direktinvestitionen zu ermitteln. Sie zeigen, dass die internationalen Investitionsströme deutlich von Fusionsaktivitäten dominiert werden und dass ihr relatives Gewicht im Zeitablauf stark zugenommen hat (Tabelle 2).

Dieser Eindruck wird bestätigt, wenn man die weltweite Entwicklung der Direktinvestitionen mit der Entwicklung der grenzüberschreitenden **Fusionen** vergleicht (Schaubild 1). Zwar sind — wie erwähnt — die Datenbasen sehr unterschiedlich, so dass die Differenz zwischen diesen beiden Reihen nicht mit den weltweiten Greenfield-Investitionen gleichgesetzt werden kann. Aber der Gleichlauf zwischen diesen beiden Zeitreihen macht immerhin deutlich, in wie starkem Maße die aktuelle Welle internationaler Direktinvestitionen von der internationalen Fusionswelle geprägt ist. Im Jahr 2000 entsprach das Volumen der grenzüberschrei-

³ Auch dann wäre die Fusion allerdings in der Statistik des Bestands an Direktinvestitionen erfasst worden, da sich diese auf Bilanzdaten der Unternehmen stützt. Wie stark Stromgrößen und Bestandsveränderungen in den unterschiedlichen Statistiken der internationalen Direktinvestitionen auseinanderklaffen, wird diskutiert bei Klodt (1999).

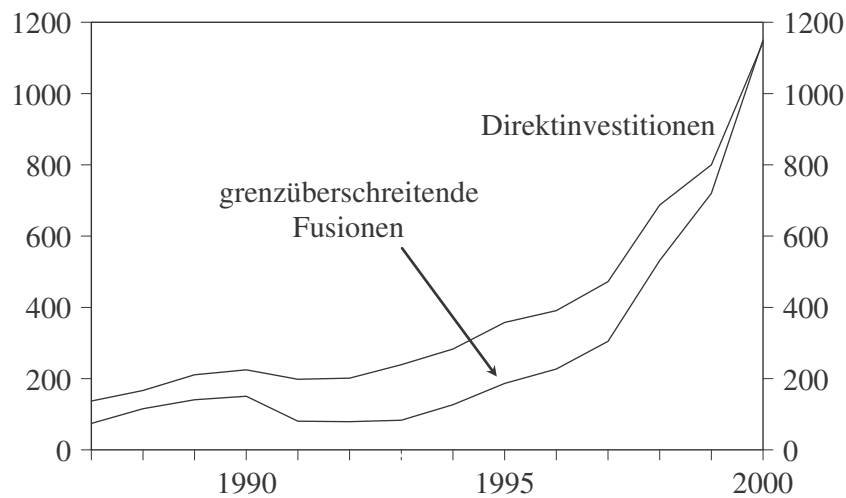
tenden Fusionen mit 1.144 Mrd. US-\$ sogar fast vollständig dem Volumen der weltweiten Direktinvestitionen (1.150 Mrd. US-\$; s. Tabelle 1).

Tabelle 2 — Direktinvestitionen ausländischer Investoren in den Vereinigten Staaten nach Anlageart

	Investitionen insgesamt	Greenfield-Investitionen		Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen	
	Mrd. \$	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%
1980	12,2	3,2	26,3	9,0	73,7
1981	23,2	5,1	21,8	18,2	78,2
1982	10,8	4,3	39,3	6,6	60,7
1983	8,1	3,2	40,1	4,8	59,9
1984	15,2	3,4	22,1	11,8	77,9
1985	23,1	3,0	13,1	20,1	86,9
1986	39,2	7,7	19,7	31,4	80,3
1987	40,3	6,4	15,8	33,9	84,2
1988	72,7	78,0	10,8	64,9	89,2
1989	71,2	11,5	16,1	59,7	83,9
1990	65,9	10,6	16,1	55,3	83,9
1991	25,5	7,7	30,3	17,8	69,7
1992	15,3	4,7	30,8	10,6	69,2
1993	26,2	4,5	17,0	21,8	83,0
1994	45,6	6,9	15,1	38,8	84,9
1995	57,2	10,0	17,5	47,0	82,5
1996	79,9	11,2	14,0	68,7	86,0
1997	69,7	9,0	12,9	60,7	87,1
1998	201,0	20,3	10,1	180,7	89,9

Quelle:UNCTAD (2000), S. 249.

Schaubild 1 – Weltweite Direktinvestitionen (Kapitalabflüsse) und grenzüberschreitende Fusionen (Mrd. US-\$)



Quelle: UNCTAD (2000, 2001).

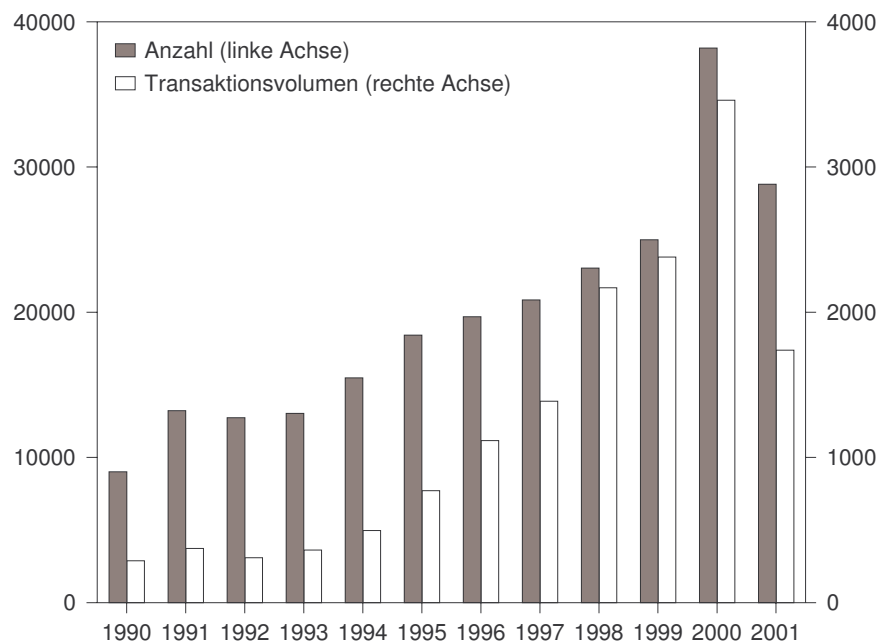
Wer die Konsequenzen der Globalisierung für die Intensität des Wettbewerbs in hochentwickelten Volkswirtschaften und in der Weltwirtschaft insgesamt angemessen beurteilen will, wird sich also mit den Hintergründen der aktuellen Fusionswelle auseinandersetzen müssen.

2. Weltweite Fusionswellen

Die Zahl der weltweiten Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen war im Jahre 2000 mehr als dreimal so hoch wie im Jahre 1990; das Transaktionsvolumen hat sich sogar verzwölffacht (Schaubild 2). Zwar wurden viele Fusionen im Wege des Aktientauschs finanziert, so dass das Transaktionsvolumen der Fusionen durch die spekulative Blase an den Börsen vorübergehend kräftig überbewertet war. Doch auch bei

Berücksichtigung dieses Effekts kann sicherlich von einer ausgeprägten **Fusionswelle**, die zur Mitte der neunziger Jahre einsetzte, die Rede sein. Allem Anschein nach erreichte diese Welle im Jahre 2000 ihren Höhepunkt, doch vollständig abgeklungen war sie auch im Jahre 2001 noch nicht.⁴

Schaubild 2 — Anzahl und Volumen (Mrd. US-\$) weltweiter Unternehmenszusammenschlüsse



Quelle: Thomson Financial Securities Data (lfd. Jgg.).

⁴ In der ersten Jahreshälfte 2002 lag die Zahl der weltweiten Fusionen bei 11.524 (erste Jahreshälfte 2001: 16.303), und das Transaktionsvolumen betrug 590 Mrd. US-\$ (erste Jahreshälfte 2001: 903 Mrd. US-\$).

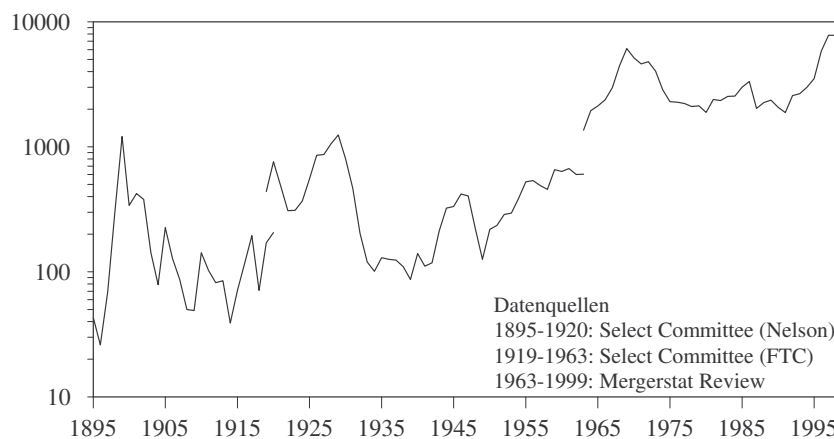
Der Einbruch beim Volumen reflektiert vor allem den Kurssturz an den Börsen, der die dort gehandelten Unternehmen billiger gemacht hat. Bei der Anzahl der Fusionsfälle ist zwar auch ein Rückgang eingetreten, aber das Niveau liegt immer noch deutlich über dem der ersten Hälfte der neunziger Jahre, bevor die aktuelle Fusionswelle begann.

Fusionswellen gab es auch in früheren Zeiten schon, und jede dieser Wellen hatte ihre besonderen Merkmale. Auslöser von Fusionswellen waren immer wieder exogene Schocks, die etwa von der technologischen Entwicklung oder von schockartigen Veränderungen politischer Rahmenbedingungen ausgingen. Da diese Schocks nie alle Branchen gleichmäßig betreffen, weisen die verschiedenen Fusionswellen ausgeprägte und von Welle zu Welle wechselnde sektorale Schwerpunkte auf. So zeigen Andrade et al. (2001), wie die **Branchenstruktur** der Fusionsaktivitäten in den Vereinigten Staaten in den siebziger Jahren von den Rohstoffpreisschocks, in den achtziger von der Mikroelektronik und in den neunziger Jahren von der **Deregulierungspolitik** geprägt worden sind.

Die These von den exogenen, branchenspezifischen Schocks als Auslöser von **Fusionswellen** lässt sich auch für weiter zurückliegende Perioden aufrecht erhalten, wie im folgenden kurz angerissen wird. Dabei ist es allerdings nicht leicht, frühere Fusionswellen überhaupt statistisch einwandfrei zu identifizieren, denn weltweite systematische Fusionsstatistiken sind erst in den letzten Jahren eingeführt worden. Für die Europäische Union beispielsweise beginnen entsprechende Zeitreihen erst in den späten achtziger Jahren, als die gemeinschaftliche Fusionskontrolle etabliert wurde. Für Westdeutschland, das seit der Kartellnovelle von 1973 eine Fusionskontrolle kennt, liegen immerhin Daten ab Mitte der

sechziger Jahre vor. Für längere Zeitreihen dagegen ist der Rückgriff auf US-amerikanische Daten unerlässlich, da dort bereits im Jahre 1905 eine Fusionskontrolle eingeführt wurde und in Vorbereitung darauf seit Ende des vorangegangenen Jahrhunderts Fusionsstatistiken geführt wurden. Nimmt man diese Daten als Grundlage und berücksichtigt, dass aufgrund unterschiedlicher Quellen mehrere Brüche in den Zeitreihen auftreten, so lassen sich für den Zeitraum der vergangenen einhundert Jahre fünf Fusionswellen identifizieren (Schaubild 3):

Schaubild 3 — Anzahl der Unternehmenszusammenschlüsse in den Vereinigten Staaten



Quelle: Select Committee on Small Business (1962); Mergerstat Review (lfd. Jgg.).

- Die erste Welle lässt sich auf den Zeitraum von 1897 bis 1904 datieren. Sie stellte letztlich einen Reflex der **industriellen Revolution** dar, in der die verbreitete Nutzung der Dampfkraft das Erzielen hoher Skalenerträge in der Schwerindustrie ermöglichte. Sie führte zur Herausbildung großer Industriekonzerne, die noch heute die alte

Ökonomie in den Vereinigten Staaten und anderswo prägen. Die überwiegend horizontalen Fusionsaktivitäten dieser ersten Welle wurden gestoppt mit Verabschiedung des [Sherman Act](#) und des [Clayton Act](#), nach denen Fusionen untersagt werden konnten, wenn sie zu unangemessener Marktmacht führten.⁵

- Die zweite Welle setzte etwa im Jahre 1920 ein und hielt bis 1929 an. Da horizontalen Fusionen mit dem Clayton Act ein Riegel vorgeschoben worden war, dominierten diesmal die vertikalen und die [Konglomeratfusionen](#). Als neue Branchenschwerpunkte kamen die Eisenbahnen und der Energiebereich hinzu, in denen die Existenz von Schienen- und Stromnetzen die Konzentration begünstigte.
- Die dritte Fusionswelle wird auf die Jahre von 1965 bis 1975 datiert. Dominierend waren diesmal die Erzielung von Größenvorteilen durch die [industrielle Massenproduktion](#) in Konsumgüterindustrien sowie die Diversifizierung der Produktpalette durch den Zukauf von Unternehmen aus anderen Märkten. Vor dem Hintergrund dieser Welle wurde die [Fusionskontrolle](#) in den Vereinigten Staaten weiter verschärft (Hart-Scott-Rodino Improvements Act von 1976), und in Deutschland wurde im Rahmen der Zweiten Kartellrechtsnovelle von 1973 erstmals überhaupt eine Fusionskontrolle eingeführt.
- Die vierte Welle, die sich von 1984 bis 1988 vollzog, war in den Vereinigten Staaten deutlich geringer ausgeprägt als in Europa, wo im Vorgriff auf die Vollendung des [Binnenmarktes](#) ehemals natio-

⁵ Für einen Überblick über das US-amerikanische Wettbewerbsrecht vgl. z.B. Schmidt (2001), S. 249 ff.

nale Unternehmen zu europäischen Unternehmen um- und ausgebaut wurden. Das wettbewerbspolitische Ergebnis dieser Welle war die Verabschiedung der EU-Verordnung zur Fusionskontrolle im Jahr 1989 (in Kraft seit dem 21. September 1990). Das Schlagwort dieser Fusionswelle waren die **Synergieeffekte**, die durch das Zusammenfügen von Produktionsbereichen mit verwandten Technologien erzielt werden sollten. Entsprechend lagen die sektoralen Schwerpunkte bei technologieintensiven Branchen.

- Die fünfte Fusionswelle, die 1995 einsetzte, ist durch die Stichworte **Globalisierung** und **Deregulierung** geprägt. Im Zuge der Globalisierung wachsen die Märkte; und die Unternehmensstrukturen vollziehen dieses Wachstum nach. Im Zuge der Deregulierung werden ehemals abgeschottete nationale Monopole für die internationale Konkurrenz geöffnet, und es bieten sich Möglichkeiten, durch den gezielten Zukauf ausländischer Anbieter rasch auf den dortigen Märkten Fuß zu fassen. Die Branchenschwerpunkte der aktuellen Fusionswelle liegen einerseits dort, wo globalisierte Märkte eine besondere Bedeutung haben (etwa in der Automobil- oder der Pharmaindustrie), andererseits dort, wo die Deregulierung zu besonders gravierenden Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen geführt hat (vor allem in der Telekommunikation und der Energiewirtschaft).

Die Globalisierung erhält ihre Schubkraft vor allem von den modernen **IuK-Technologien**, die den Aufbau und die Organisation weltumspannender Unternehmensverbände wesentlich leichter und kostengünstiger macht als früher. Auch die Deregulierungspolitik der

vergangenen Jahre ist — zumindest im Bereich der Telekommunikation — stark von den IuK-Technologien beeinflusst worden, da diese zu einer zunehmenden Erosion der herkömmlichen Fernmeldemonopole staatlicher Post- und Telekommunikationsanbieter führten. Insofern lässt sich als entscheidender Anstoß für die fünfte Fusionswelle durchaus ein gemeinsamer technologischer Schock identifizieren, der sowohl hinter der Globalisierung als auch hinter der Deregulierung steht.

Dieser technologische Schock gilt zugleich als entscheidender Auslöser des Übergangs zur **Neuen Ökonomie**, dessen Beginn in der Literatur gemeinhin auf die Mitte der neunziger Jahre datiert wird — also genau auf den Zeitpunkt, zu dem auch die fünfte Fusionswelle einsetzte. Wie in verschiedenen empirischen Analysen gezeigt wurde, hat sich seit diesem Zeitpunkt insbesondere in den Vereinigten Staaten der gesamtwirtschaftliche Produktionsfortschritt spürbar beschleunigt, wozu vor allem die Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) beigetragen hat (für einen Überblick zu dieser Literatur vgl. Jorgenson 2001).

Die Motive und Hintergründe der aktuellen Fusionswelle können somit auch aus einem anderen Blickwinkel heraus analysiert werden, und zwar mit Blick auf die Frage, ob und inwieweit der technologische Wandel zu einem Wandel der optimalen Unternehmensstrukturen beiträgt und ob die derzeitigen Fusionsaktivitäten tatsächlich dazu beitragen, diese optimalen Strukturen zu realisieren. Dieser Wettbewerbsaspekt ist Thema des folgenden Abschnitts.

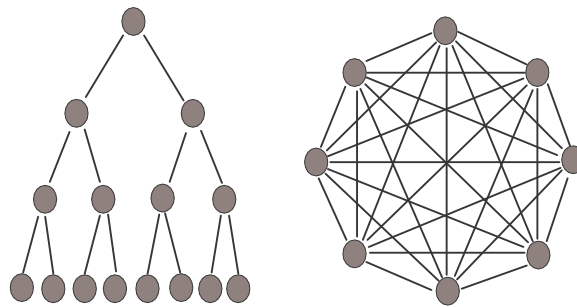
3. Veränderungen in den Unternehmensstrukturen

Wenn sich Unternehmensstrukturen ändern, ändern sich damit in aller Regel auch die Marktstrukturen und die Wettbewerbsverhältnisse. Welche Aufgaben künftig auf die Wettbewerbspolitik zukommen und inwieweit sich diese Aufgaben von der nationalen auf die internationale Ebene verlagern, hängt deshalb nicht zuletzt von der Entwicklung der Unternehmensstrukturen ab. Diese wiederum werden in starkem Maße von der oben diskutierten Welle von Megafusionen sowie von den Veränderungen im Gefolge der Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) beeinflusst.

Auf den ersten Blick scheinen IuK und Megafusionen in Widerspruch zueinander zu stehen. Denn nach dem [Transaktionskostenansatz](#) von Coase (1937) und Williamson (1973) sind prohibitiv hohe Transaktionskosten der Koordinierung wirtschaftlicher Aktivitäten über den Markt der wesentliche Grund dafür, weshalb es überhaupt Unternehmen gibt. Wenn nun die Transaktionskosten durch die Einführung moderner IuK-Technologien spürbar sinken, könnte erwartet werden, dass mehr wirtschaftliche Aktivitäten über den Markt und weniger innerhalb hierarchisch aufgebauten Unternehmen abgewickelt werden. Die Unternehmen sollten demnach eher danach streben, sich in kleinere, selbständig agierende Einheiten aufzuspalten, anstatt sich durch Fusionen zu ständig größeren Einheiten zusammenzuschließen. Im Einklang mit der traditionellen Marktformenlehre (Heuss 1965) wäre demnach eine Intensivierung des Wettbewerbs zu erwarten.

Verdeutlichen lässt sich diese Argumentation anhand der zur Organisation von Produktionsprozessen nötigen Informationskanäle in der **Hierarchie** einerseits und im **Netzwerk** andererseits (Schaubild 4):

Schaubild 4 — *Kommunikationskosten in der Hierarchie und im Netzwerk*



Auf der linken Seite ist ein hierarchisch aufgebautes Unternehmen skizziert, das aus acht unmittelbar produktiven Arbeitskräften (unterste Ebene) und den dazugehörigen Vorgesetzten besteht. Dabei ist unterstellt, dass ein Vorgesetzter jeweils zwei Untergebene beaufsichtigen kann, so dass insgesamt sieben Vorgesetzte nötig sind, damit die Hierarchie funktioniert. Auf der rechten Seite ist ein vollständig vernetztes Unternehmen dargestellt, in dem jeder Produktionsarbeiter mit jedem kommuniziert und idealtypisch gar keine Vorgesetzten nötig sind. Dafür sind aber ungleich mehr Informationskanäle erforderlich.

Diese Darstellung ist sicherlich stark schematisiert, aber sie macht deutlich, dass der wesentliche Vorteil von hierarchischen Organisationsformen bei der Einsparung von IuK-Kosten liegt, während das **Netzwerk** weniger Management-Overheads benötigt. Wenn der relative Preis von

IuK-Leistungen sinkt, sollte es also zu einer tendenziellen Verdrängung hierarchisch aufgebauter Großunternehmen durch kleinere, vernetzte Produktionseinheiten kommen.

In den Grundzügen ist ein derartiger Wandel in den Unternehmensstrukturen durchaus beobachtbar. Rein funktionale Organisationsformen werden durch produkt- oder kundenorientierte Organisationsformen ersetzt; durch die Ausdünnung des mittleren Management werden Hierarchien flacher; einzelne Unternehmensteile werden zu Profit-Centers; und die Möglichkeiten des **Outsourcing** werden verstärkt genutzt (Picot et al. 1998). Gerade das Outsourcing spiegelt sich auch in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wider, die einen trendmäßigen Anstieg der Vorleistungsquote erkennen lassen (Tabelle 3).⁶

Tabelle 3 — Vorleistungsquoten (a) in der deutschen Wirtschaft (b) (%)

	In jeweiligen Preisen		In Preisen von 1995	
	1993	2000	1993	2000
Produzierendes Gewerbe	49,0	63,4	59,3	63,0
Unternehmen insgesamt	47,6	50,1	46,8	49,2
Alle Wirtschaftsbereiche	47,7	50,0	47,3	50,0

(a) Anteil der Vorleistungen am Produktionswert. - (b) Alle Wirtschaftsbereiche ohne Staat und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2000, 2001); eigene Berechnungen.

⁶ Weitere Indikatoren für eine zunehmende Bedeutung des Outsourcing finden sich bei Feenstra (1998).

Andererseits treten aber beim Übergang zur Neuen Ökonomie Größenvorteile auf, die in der alten Ökonomie eher eine untergeordnete Rolle spielten. An erster Stelle steht dabei die **Reputation** der Anbieter, die zu einem immer wichtigeren Wettbewerbsfaktor wird (vgl. z.B. Shapiro, Varian 1999). Die Ursache dafür liegt darin, dass die in hochentwickelten Volkswirtschaften produzierten Güter immer stärker den Charakter von **Erfahrungsgütern** aufweisen, deren Qualität vom Käufer vor dem Erwerb nur schwer durch Inspektion beurteilt werden kann.⁷

Für die Behauptung im Wettbewerb reicht es unter diesen Bedingungen nicht aus, ein in Preis und Qualität angemessenes Produkt zu erstellen. Vielmehr muss der Anbieter auch das Vertrauen der Kunden gewinnen. Große Unternehmen haben hier einen Wettbewerbsvorteil, wenn es ihnen gelingt, die für ein bestimmtes Produkt erworbene Reputation auf ihre gesamte Produktpalette zu übertragen. Die Erwartung, **Skalenerträge** bei der Verwertung der eigenen Reputation zu erzielen, kann somit ein wichtiges Fusionsmotiv darstellen.

Es kann vermutet werden, dass dieses Fusionsmotiv in der Neuen Ökonomie stark an Bedeutung gewinnt. Der Übergang zur Neuen Ökonomie bedeutet vor allem, dass Informationsgüter als Input-Faktor immer wichtiger werden. Nicht die Verdrängung alter durch neue Wirtschaftszweige steht bei diesem Strukturwandel im Vordergrund, sondern die Verdrängung traditioneller durch informationsintensive Produkte, die zwar in verschiedenen Branchen unterschiedlich stark ausgeprägt sein

⁷ Die Kategorien der "experience goods" und "inspection goods" wurden von Nelson (1970) in die Literatur eingeführt.

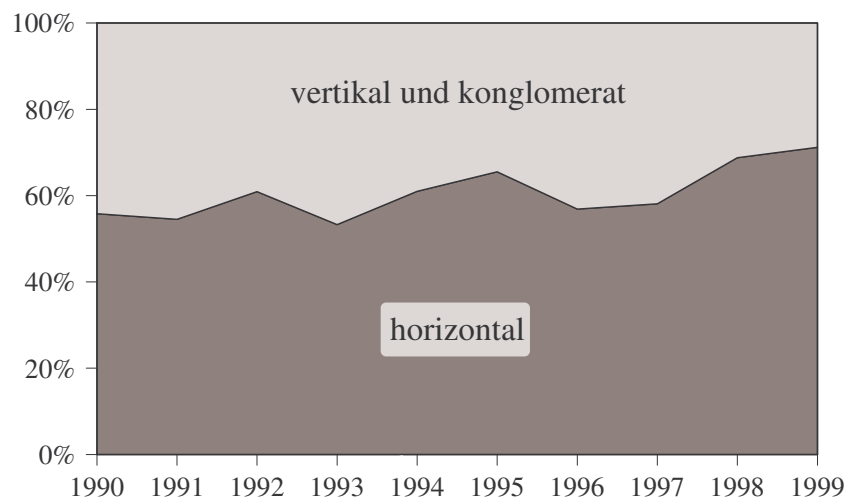
mag, aber letztlich alle Bereiche der Wirtschaft erfasst (Klodt 2001). Je informationsintensiver ein Gut ist, desto ausgeprägter dürfte sein Erfahrungsgutcharakter sein, und desto wichtiger wird die Reputation des Anbieters.⁸ Die Reputation eines etablierten Markennamens hat innerhalb eines Unternehmens den Charakter eines öffentlichen Gutes, das ohne Rivalität in der Verwendung von mehreren Unternehmensbereichen genutzt werden kann. Weitere Beispiele für unternehmensspezifische öffentliche Güter stellen die Ergebnisse von **Forschung und Entwicklung** oder die Entwicklung leistungsfähiger Managementmethoden dar. All diese Aktivitäten gewinnen mit dem Strukturwandel zur Neuen Ökonomie an Bedeutung. Da das Potential für Skalenerträge in all diesen Bereichen um so höher ausfallen dürfte, je ähnlicher sich die verschiedenen Unternehmenseinheiten sind, trägt diese Argumentation vor allem zur Erklärung horizontaler Fusionen bei. Tatsächlich haben horizontale Fusionen an den grenzüberschreitenden Fusionen insgesamt spürbar an Gewicht gewonnen (Schaubild 5).

In der außenhandelstheoretischen Literatur ist die Bedeutung unternehmensspezifischer öffentlicher Güter schon seit längerem erkannt. So wurde schon von Helpman (1984) und Markusen (1984) herausgearbeitet, wie die gemeinsame Nutzung von sogenannten **Headquarter Services** in in- und ausländischen Betrieben eines Unternehmens zu einem wichtigen Motiv für die Entstehung multinationaler Unternehmen

⁸ Weitere Größenvorteile können sich in der Neuen Ökonomie etwa aus den Aggregationsvorteilen der Bündelung ergeben (Bakos, Brynjolfsson 1999). Derartige Vorteile werden durch das gebündelte Angebot mehrerer Informationsgüter erzielt (z.B. Software-Paket). Diese Strategie steht Nischenanbietern mit enger Produktpalette nicht offen.

werden kann. In diesen und nachfolgenden Arbeiten (vgl. z.B. Markusen, Venables 1995) ging es vorrangig um die Erklärung internationaler Direktinvestitionen, doch damit wurde zugleich ein wichtiger Beitrag zur Erklärung horizontaler Fusionen geliefert.

Schaubild 5 — Anteil vertikaler, konglomerater und horizontaler Fusionen an den weltweiten grenzüberschreitenden Fusionen (%)



Quelle: UNCTAD (2000).

Aus diesem Blickwinkel heraus erscheinen manche Schlagworte, die im Zuge der aktuellen Fusionswelle in aller Munde sind, in einem neuen Licht: Das Streben nach "Weltmarktführerschaft" könnte dem Ausnutzen von Skalenerträgen bei unternehmensspezifischen öffentlichen Gütern dienen; und die "Konzentration auf die Kernkompetenz" könnte den Übergang von der Hierarchie zu netzwerkartigen Produktionsverbänden widerspiegeln.

4. **Konsequenzen für den globalen Wettbewerb**

Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist die zunehmende Integration der Weltwirtschaft im Zuge der Globalisierung zunächst einmal gleichbedeutend mit einer räumlichen Ausdehnung der relevanten Märkte, wodurch ceteris paribus die Wettbewerbsintensität steigt. Wenn räumliche Distanzen an Bedeutung verlieren und nationale Grenzen durchlässiger werden, geraten ehemalige "national champions" in Konkurrenz zu den champions anderer Länder, und ihre Marktmacht geht zurück.

Insbesondere durch die jüngste Fusionswelle — die ihrerseits als Reflex der Globalisierung gelten kann — sind nicht nur die relevanten Märkte gewachsen, sondern auch die Unternehmen selbst. Die wettbewerbsfördernden Primärwirkungen der Globalisierung sind dadurch ohne Zweifel gedämpft, aber per se sicherlich nicht vollständig eliminiert worden. Für die Weltwirtschaft als Ganzes dürfte der Saldo aus Globalisierung und Fusionswelle positiv für die Intensivierung des Wettbewerbs ausfallen.

In Teilbereichen mag dies jedoch anders aussehen, und zwar vor allem deshalb, weil Globalisierung und technologischer Wandel insbesondere horizontale Fusionen begünstigen. Wie oben gezeigt, haben horizontale Fusionen spürbar an Gewicht gewonnen. Herausgearbeitet wurde auch, dass dafür vor allem die zunehmende Bedeutung unternehmensspezifischer öffentlicher Güter verantwortlich ist. Die Dominanz horizontaler Fusionen in der jüngsten Fusionswelle rückt das Problem der Marktbeherrschung, das bei den Konglomeratfusionen früherer Wellen von untergeordneter Bedeutung war, wieder stärker in den Vordergrund.

Daher bleibt die Wettbewerbspolitik trotz der Globalisierung gefordert. Und wegen der Globalisierung muss die Wettbewerbspolitik verstärkt eine globale Perspektive einnehmen, d.h. sie darf immer weniger an nationalen Grenzen halt machen. Wie eine globale Wettbewerbspolitik gestaltet sein sollte, damit sie den weltweiten Wettbewerb wirksam sichern kann, ohne ihn bürokratisch zu behindern, ist allerdings nicht leicht zu beantworten. Im nachfolgenden Kapitel werden deshalb einige grundsätzlich konzeptionelle Überlegungen zur internationalen Politikkoordination angestellt, die auf dem Wege zu einer globalen Wettbewerbsordnung nicht außer Acht bleiben sollten.

III. Konzeptionelle Grundlagen: Internationale Spillovers und Systemwettbewerb

1. Kriterien zur internationalen Politikkoordination

Internationale Politikkoordination ist ein diffuser und zuweilen auch etwas schillernder Begriff. Koordination kann sich auf den reinen Informationsaustausch zwischen Regierungen beziehen, kann der Abstimmung wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen dienen oder die Durchführung gemeinsamer Politikmaßnahmen verschiedener Staaten bis hin zur partiellen Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte und ihre Übertragung an supranationale Institutionen umfassen (Cooper, 1985).

Zwei theoretische Ausgangspunkte bieten sich an, wenn es um die Entwicklung von Konzepten zur internationalen Politikkoordination geht: Der erste liegt in der Public-Choice-Literatur, in der unter anderem normative Begründungen eines Regelwerks für marktwirtschaftliche Systeme diskutiert werden. Stellvertretend für diesen Bereich können Brennan und Buchanan (1985) mit ihrem Grundlagenwerk "The Reason of Rules" genannt werden, in dem sie umfassend darlegen, weshalb das Leben ohne gesellschaftliche Regeln "kümmerlich, roh und kurz" sein würde.⁹ Eine globalisierte Weltwirtschaft braucht demnach globale ordnungspolitische Regeln. Den zweiten Ausgangspunkt bietet die Spieltheorie, in der unter anderem herausgearbeitet wird, unter welchen Bedingungen Kooperation wirtschaftliche Vorteile bietet und welche

⁹ So schrieb schon Thomas Hobbes, dessen "Leviathan" aus dem Jahre 1651 gleichsam als Urzelle der Public-Choice-Literatur gelten kann.

Bedingungen eher förderlich oder eher hinderlich für die Entwicklung kooperativen Verhaltens sind. Einen Markstein dieser Literatur stellt das Werk "The Evolution of Cooperation" von Axelrod (1984) dar.

Keine dieser Theorien befasst sich jedoch explizit mit der internationalen Koordination nationaler Politiken. Die von Brennan und Buchanan diskutierten Regelwerke beziehen sich ausschließlich auf den autonomen Zentralstaat, der unabhängig von anderen Staaten ist und auch intern keine föderativen Strukturen aufweist.¹⁰ Auch in der Spieltheorie wird in der Regel nicht zwischen verschiedenen Hierarchieebenen von Spielern unterschieden, wie es für das Zusammenwirken von nationaler und supranationaler Politik kennzeichnend ist. Gleichwohl können diese Theorien Hinweise dafür liefern, worauf es bei der Konzeption internationaler ordnungspolitischer Regeln ankommt. Dies soll anhand von zwei Beispielen erläutert werden.

Beispiel 1: Straßenverkehr

Brennan und Buchanan (1985) illustrieren die Notwendigkeit ordnungspolitischer Regeln am Beispiel des Straßenverkehrs, für dessen reibungslose Abwicklung eine allgemeine Vorschrift darüber erforderlich ist, ob die Regeln des Rechts- oder des Linksverkehrs gelten sollen. Dieses Beispiel lässt sich auf die internationale Ebene übertragen.

¹⁰Ähnliches gilt für die übrige Public-Choice-Literatur. Lediglich für den Bereich öffentlicher Güter liegen mit der Theorie des fiskalischen Föderalismus Konzepte vor, wie eine ökonomisch effiziente Aufgabenteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen ausgestaltet sein sollte (einen guten Überblick bietet die Aufsatzsammlung von Oates (1977)).

Dafür stellen wir uns vor, ein Welt-Verkehrsminister hätte vor Erfindung und Verbreitung des Automobils oder gar vor Einführung von Pferde- und Ochsenkarren entscheiden können, auf welchen Straßen der Welt nach den Regeln des Rechtsverkehrs und auf welchen nach denen des Linksverkehrs zu fahren ist. Er hätte sich vielleicht für den Rechtsverkehr oder auch für den Linksverkehr entschieden, aber er hätte sicherlich für alle Länder die gleiche Art von Verkehr vorgeschrieben. Denn unterschiedliche Verkehrssysteme bringen gesamtwirtschaftlich keinerlei Vorteile, verursachen aber Kosten des Übergangs zwischen den Systemen.

Nehmen wir weiterhin an, derselbe Welt-Verkehrsminister hätte darüber hinaus die Kompetenz, weltweit verbindliche Höchstgeschwindigkeiten auf verschiedenen Straßentypen festzulegen. Ein weiser Minister würde darauf verzichten, diese Kompetenz auszuüben, und würde die Regelung den jeweiligen nationalen Verkehrsministern überlassen. Denn die unterschiedlichen Verkehrsbedingungen in den verschiedenen Ländern erlauben unterschiedliche Geschwindigkeiten, und die Anpassungskosten beim Grenzübertritt und der daraus folgenden Beachtung anderer Regeln sind vernachlässigbar gering. Darüber hinaus mögen auch die Präferenzen der Bürger, wie sie den Trade-off zwischen Verkehrsgeschwindigkeit und Verkehrssicherheit bewerten, von Land zu Land verschieden sein. Eine internationale Regel würde also in diesem Fall keinerlei Vorteile, dafür aber eine unnötige Einengung nationaler Handlungsspielräume bringen.

Nehmen wir schließlich an, der Kraftfahrzeugverkehr sei als ein wesentlicher Mitverursacher des globalen Klimawechsels identifiziert,

und der Welt-Verkehrsminister sei befugt, den weltweiten Einsatz emissionsmindernder Technologien vorzuschreiben. Dafür stehen allerdings verschiedene Technologien zur Verfügung, deren unterschiedliche Kosten-Nutzen-Verhältnisse ihm nur unvollständig bekannt sind und deren jeweilige technologische Zukunftspotentiale unsicher sind. Hier steht der Welt-Verkehrsminister vor einer schwierigen Entscheidung: Einerseits erscheint sein Eingreifen geboten, denn es ist kaum zu erwarten, dass die einzelnen nationalen Verkehrsminister im Alleingang Klimaschutzauflagen durchsetzen, von denen alle Länder profitieren, deren Lasten aber nur ihr eigenes Land zu tragen hat. Andererseits könnte die Festlegung der falschen Technologie oder zu restriktiver Emissionsauflagen vermeidbare Wohlstandsverluste für heutige und künftige Generationen verursachen. Hier gibt es offenbar so lange keinen Königsweg der internationalen Verkehrspolitik, wie die Fragen der optimalen Klimaschutztechnologie nicht hinreichend genau geklärt sind.

Das Beispiel des Straßenverkehrs mag konstruiert erscheinen, wenn es um die Illustration der Probleme internationaler Politikkoordination geht, denn niemand wird ernstlich behaupten wollen, dass ein dringender Bedarf an einer internationalen Konvention zum Rechts- oder zum Linksverkehr auf Autostraßen bestünde. Es gibt allerdings durchaus einen Verkehrsbereich, in dem all die hier vorgetragenen Erwägungen relevant sind, und zwar den internationalen Seeverkehr.¹¹

¹¹ Hinzugefügt sei, dass auch für den internationalen Flugverkehr ein hoher internationaler Koordinierungsbedarf besteht, damit sich Flugzeugunglücke wie das vom Bodensee im Jahre 2002 möglichst nicht wiederholen.

Beispiel 2: Seeverkehr

In früheren Jahrhunderten war es auf hoher See wiederholt zu schweren Havarien gekommen, weil es dort keine allgemein akzeptierten Ausweichregeln gab. Erst zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts wurde die Seestraßenordnung erlassen, die von allen seefahrenden Nationen als bindendes internationales Recht auf internationalen Gewässern anerkannt wurde. In ihr wurden Ausweichregeln, die im wesentlichen der Systematik des Rechtsverkehrs folgen, sowie Regeln zur Lichterführung und zum Schallgeben festgelegt, mit denen die Gefahr von Missverständnissen bei Begegnungen auf hoher See deutlich verringert wurde. Diese Regeln, die heute auch als Kollisionsverhütungsregeln (KVR) bezeichnet werden, haben sich offenbar so gut bewährt, dass sie im Verlauf des gesamten Jahrhunderts nur geringfügig modifiziert und ergänzt werden mussten.

Zur Bestandskraft der Seestraßenordnung hat sicherlich nicht zuletzt beigetragen, dass sie im wesentlichen nur dort regulierend eingreift, wo die internationale Koordination zum Vorteil aller Beteiligten ist. Sie schränkt also die sogenannte "Verkehrsfreiheit der Hohen See" nicht mehr als unbedingt nötig ein. Damit kann sie als Musterbeispiel einer internationalen Politikkoordinierung gelten, die zur Steigerung des Weltwohlstands beiträgt.

Erhebliche Probleme bereitet es dagegen, zu international verbindlichen Regeln des Seeverkehrs im Bereich des Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes oder der technischen Betriebssicherheit zu gelangen. Zwar wurden im Rahmen der International Maritime Organisation (IMO), der über 140 Staaten angehören, zahlreiche Abkommen zu

Sicherheitsfragen des Seeverkehrs geschlossen, doch in den Augen vieler Beobachter sind die Vorkehrungen insbesondere gegen Großunfälle wie den der "Torrey Canyon" (Südwestengland, 1967), der "Amoco Cadiz" (Bretagne, 1978) oder der "Exxon Valdez" (Alaska, 1989) immer noch unzureichend. Hinzu kommt, dass Schiffseigner oftmals unterschiedliche oder gar einander widersprechende Sicherheitsauflagen erfüllen und eine Vielzahl von Inspektionen verschiedener nationaler Institutionen über sich ergehen lassen müssen, die unnötige Kosten verursachen (Böhme, Sichelschmidt, 1995). Hier wäre also durchaus Bedarf für international einheitliche Regeln, aber aufgrund der Unsicherheiten darüber, wie diese Regeln am besten auszugestalten sind, konnte bislang über ein umfassendes Regelwerk keine Einigung erzielt werden.

Gemeinsam ist den Beispielen des Straßen- und des Seeverkehrs, dass die internationale Koordinierung von Regeln überall dort Wohlstandsgewinne möglich macht, wo die in einer Jurisdiktion gesetzten (oder auch nicht gesetzten) Regeln auf Wirtschaftssubjekte anderer Jurisdiktionen ausstrahlen. Vereinfacht ausgedrückt: Vorschriften des Rechts- oder Linksverkehrs werden erst dann zum internationalen Problem, wenn Fahrer aus verschiedenen Rechtsräumen aufeinandertreffen.

Gleiches gilt für andere Politikbereiche: Umweltschäden erzeugen erst dann internationalen Handlungsbedarf, wenn die nationale Umweltpolitik nicht dafür sorgt, grenzüberschreitende Emissionen zu verhindern. Das Versagen der japanischen Bankenaufsicht gehört nur dann auf die internationale Agenda, wenn auch die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte anderer Länder gefährdet erscheint. Und die Wettbewerbspolitik erhält erst dann eine internationale Dimension, wenn die Konsumenten eines

Landes von den Produzenten eines anderen Landes monopolistisch ausgebeutet werden. Diese und andere grenzüberschreitenden Auswirkungen nationaler Regelsysteme sollen im folgenden als *internationale Spillovers* bezeichnet werden.

Die zweite Schlussfolgerung aus den Beispielen lautet, dass internationale Politikkoordination auf erhebliche Probleme stößt, wenn Unsicherheit darüber herrscht, wie effektiv verschiedene Regeln zur Eingrenzung internationaler Spillovers sind und welche dynamischen Auswirkungen die Festlegung auf bestimmte Regeln hat. Dieses Problem ist wohlbekannt im Bereich technischer Normen und Standards, bei denen ohne jegliche staatliche Normierung die Gefahr droht, dass sich inkompatible Standards nebeneinander etablieren. Historische Beispiele sind die Zollgewinde britischer Schrauben, die sich dem Zugriff kontinentaleuropäischer metrischer Schraubenschlüssel entziehen, oder das Nebeneinander des PAL- und des SECAM-Systems bei Farbfernsehern, das es lange Zeit erschwerte, westliche Fernsehprogramme in Mittel- und Osteuropa zu empfangen. Ein aktuelles Beispiel ist die Etablierung des Mobilfunks in den Vereinigten Staaten, der zwar im Prinzip auf dem gleichen GSM-Standard wie in Europa aufbaut, aber ein anderes Frequenzband nutzt, so dass amerikanische und europäische Endgeräte nicht miteinander kompatibel sind.

Dieses Problem könnte gelöst werden, wenn einer übergeordneten Instanz die Kompetenz übertragen würde, einen einheitlichen Standard international verbindlich vorzuschreiben oder zumindest dafür Sorge zu tragen, dass die verschiedenen Standards miteinander kompatibel sind. Die Gefahr dabei ist allerdings, dass sich die supranationale Normie-

rungsinstanz für den falschen Standard entscheidet, der langfristig den technologischen Fortschritt behindert.

Vor einem vergleichbaren Dilemma steht die internationale Ordnungspolitik: Wenn sie auf das Setzen international verbindlicher Regeln vollständig verzichtet, können erhebliche Wohlfahrtsverluste durch internationale Spillovers die Folge sein. Wenn sie dagegen stark regulierend in Bereiche eingreift, in denen hohe Unsicherheiten über die optimale Form der Regelsetzung herrschen und in denen die innovatorische Dynamik hoch ist, wird der institutionelle Wettbewerb zwischen verschiedenen Regelsystemen und die Herausbildung neuer, überlegener Regelwerke behindert.

In dieser Sicht des *Systemwettbewerbs*, die letztlich auf Hayek (1945, 1968) aufbaut, wird die Entstehung von Regelwerken als evolutorischer Prozess interpretiert, bei dem der "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" eine zentrale Rolle für die Konzipierung eines optimalen Regelwerks spielt. Wenn es zum Beispiel darum geht, ob ein System fester oder flexibler Wechselkurse gesamtwirtschaftlich vorteilhafter ist, so lässt sich diese Frage nicht allein anhand theoretischer Überlegungen beantworten. Vielmehr liefern die Erfahrungen, die mit dem Bretton-Woods-System oder mit dem Floating gemacht wurden, wichtige Entscheidungshilfen für die internationale Regulierung der Welt-Devisenmärkte.

Ob ein internationales Regelwerk wohlstandsfördernd ist oder nicht, hängt also nicht nur vom Ausmaß der internationalen Spillovers ab, sondern auch davon, wie stark es des Systemwettbewerbs bedarf, um die nötigen Informationen über die Ausgestaltung eines optimalen Regel-

werks gewinnen zu können. Auch hier gilt – ähnlich wie im angesprochenen Bereich der technischen Standards – die Faustregel, dass internationale Regeln den Systemwettbewerb in seiner Funktion als Entdeckungsverfahren um so stärker beeinträchtigen, je größer die Unsicherheiten über das optimale Regelwerk ist. Salopp gesagt: Bei den Ausweichregeln im internationalen Seeverkehr gibt es nichts mehr, was der Systemwettbewerb entdecken könnte, so dass alles für international einheitliche Regeln spricht. Bei den Sicherheitsvorschriften für Großtanker dagegen ist die Situation weniger eindeutig.

Auf der Basis der bisherigen Erörterungen muss das vorrangige Ziel der internationalen Politikkoordination darin liegen, internationale Spillovers einzudämmen, ohne den Systemwettbewerb stärker als nötig zu behindern. Daraus lassen sich folgende Kriterien ableiten:

Kriterium 1: Wohlfahrtsgewinne durch international einheitliche Regeln sind dort zu erwarten, wo starke internationale Spillovers auftreten. Dabei ist es aus diesem Blickwinkel heraus unerheblich, ob die internationalen Regeln von einer supranationalen Instanz gesetzt oder multilateral zwischen nationalen Instanzen vereinbart werden. In Bereichen dagegen, wo geringe internationale Spillovers vorliegen, bringt die Vereinheitlichung von Regeln nicht nur keine Vorteile, sondern sogar Nachteile, die aus der mangelnden Berücksichtigung nationaler und regionaler Technologie- und Präferenzunterschiede.

Kriterium 2: In Bereichen, wo Unsicherheit darüber herrscht, mit welchen Regeln sich die Spillovers am besten eindämmen lassen und welche dynamischen Auswirkungen sie auf ihr jeweiliges Umfeld haben, besteht die Gefahr, durch das Setzen nicht optimaler Regeln unvorhergesehene

Wohlfahrtsverluste zu verursachen. Hier sollten die gesetzten Regeln nicht stärker spezifiziert sein, als es zum Erreichen des Regulierungsziels unabdingbar ist, um alternative Lösungswege nicht zu versperren und die evolutorische Fortentwicklung von Regelsystemen durch den *internationalen Systemwettbewerb* nicht zu behindern.

Nach diesem Raster ließen sich vom Grundsatz her sämtliche Politikbereiche analysieren, wenn es um die Frage geht, ob und inwieweit bei ihnen Bedarf für eine internationale Koordinierung besteht. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Bereich, der angesichts der aktuellen Welle internationaler Megafusionen besondere Aufmerksamkeit verdient – die internationale Wettbewerbspolitik.

2. Kooperation oder Koordination in der Wettbewerbspolitik?

Prinzipiell dürften kaum Zweifel bestehen, dass wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen von Unternehmen geeignet sind, internationale Spillovers zu verursachen. Wenn sich etwa mehrere Unternehmen auf ein Preiskartell einigen, werden davon nicht nur die Kunden in ihren jeweiligen Heimatländern beeinträchtigt, sondern auch die Kunden in den Exportländern der beteiligten Unternehmen. Mit zunehmender

internationaler Handelsverflechtung nimmt auch die potentielle Bedeutung derartiger Spillovers zu.¹²

Ähnliches gilt für Fusionen und andere Arten von Unternehmenszusammenschlüssen. Wenn sie den beteiligten Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung verschaffen, geht dies zu Lasten ihrer Kunden in allen Absatzländern und nicht nur in jenen Ländern, in denen die Unternehmen ihren Sitz haben. Darüber hinaus können andere Unternehmen in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung behindert werden, wenn es den fusionierten Unternehmen gelingt, Marktzutrittsbarrieren aufzubauen oder einen Verdrängungswettbewerb zu betreiben.

Schließlich sollte die Beeinträchtigung der dynamischen Funktionen des Wettbewerbs nicht aus dem Blick geraten. Wenn durch Kartelle oder Fusionen die technologische Dynamik in der betreffenden Branche verringert wird, so vermindern sich die Wachstums- und Beschäftigungspotentiale dieser Branche nicht nur in jenen Ländern, in denen die beteiligten Unternehmen ansässig sind. In einer zunehmend globalisierten

¹² Bestritten wird diese Einschätzung von Röller und Wey (2002). Als Grundlage ihrer Argumentation präsentieren sie ein Modell, in dem die Wettbewerbsbehörden verschiedener Länder identische wettbewerbspolitische Ziele verfolgen, aber aufgrund der unterschiedlichen Situation in ihren jeweiligen Ländern unterschiedliche relevante Märkte im Blick haben und aus diesem Grund heraus zu unterschiedlichen Entscheidungen bei grenzüberschreitenden Fusionsfällen kommen. Die Autoren zeigen, dass solche Konflikte über die Marktabgrenzung tendenziell an Bedeutung verlieren, wenn die Globalisierung voranschreitet und damit der relevante Markt immer mehr zum Weltmarkt wird. Diese Argumentation ist in sich schlüssig, sie geht aber völlig an der Realität vorbei. Tatsächlich geht es bei internationalen kartellrechtlichen Konflikten kaum um die Abgrenzung des relevanten Marktes, sondern um unterschiedliche wettbewerbspolitische Zielsetzungen, die von Röller und Wey per Annahme ausgeschlossen werden.

Weltwirtschaft gibt es also vielfältige Möglichkeiten für internationale Spillovers wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen, so dass Kriterium 1 für die internationale Politikkoordination als erfüllt angesehen werden kann.

Für die Anwendung des Kriteriums 2 muss unterschieden werden zwischen verschiedenen Instrumenten der Wettbewerbspolitik. So besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass klassische Preis- und Mengenkartelle als wettbewerbsbehindernd anzusehen sind. Hier bedarf es keines internationalen Systemwettbewerbs, bei dem im Wettbewerb zwischen national unterschiedlichen Wettbewerbspolitiken herauszufinden wäre, ob derartige Hardcore-Kartelle nicht möglicherweise doch wettbewerbsfördernd sein könnten. Kriterium 2 spricht also nicht dagegen, Hardcore-Kartelle mit grenzüberschreitenden Auswirkungen durch ein internationales Regelwerk grundsätzlich zu untersagen.

Weniger eindeutig ist die Situation bei Kartellen, die zwar mit gewissen Wettbewerbsbeschränkungen einhergehen, die aber zugleich einzel- und gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erwarten lassen. Beispiele dafür sind Rationalisierungskartelle oder Kartellvereinbarungen zum Austausch von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen. Sowohl das deutsche als auch das europäische Wettbewerbsrecht erlauben es, derartige Vereinbarungen vom allgemeinen Kartellrecht zu befreien.

Im deutschen Recht erfolgt diese Abwägung im Rahmen der Ministererlaubnis, im europäischen Recht findet sie innerhalb des Kartellverfahrens in der Kommission statt. Es ist allerdings sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik umstritten, unter welchen Bedingungen derartige Befreiungen zulässig sein sollen oder nicht. Falls

auch derartige Kartellvorschriften international vereinheitlicht würden, könnte der Systemwettbewerb zwischen den Kartellgesetzen verschiedener Länder und Regionen in seiner Funktion als Entdeckungsverfahren durchaus Schaden nehmen.

Auch bei der wettbewerbspolitischen Beurteilung von Fusionen ist zu differenzieren: Wenig Zweifel bestehen darüber, dass horizontale Fusionen, die eine marktbeherrschende Stellung begründen oder verstärken würden, von der Wettbewerbspolitik unterbunden werden sollten, und zwar unabhängig davon, ob sie im nationalen oder im internationalen Rahmen stattfinden. Auch das Argument, die negativen Wettbewerbswirkungen solcher Fusionen würden überkompensiert durch Rationalisierungsgewinne, überzeugt nicht; denn Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist allein die Sicherung der Wettbewerbsfreiheit, die ihren Wert in sich selbst trägt. Schwieriger zu beurteilen ist dagegen, unter welchen Bedingungen auch vertikale oder Konglomeratfusionen zu Beschränkungen des Wettbewerbs führen. Hier könnte eine Ausschaltung des institutionellen Wettbewerbs zwischen den unterschiedlichen Regelungen nationaler Wettbewerbspolitiken die evolutorische Herausbildung und Fortentwicklung einer optimalen Wettbewerbspolitik nachhaltig behindern.

Insgesamt gesehen spricht also Kriterium 1 dafür, zur Vermeidung internationaler Spillovers wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens eine globale Wettbewerbsordnung zu etablieren, während Kriterium 2 nahelegt, sich dabei zu beschränken auf Mindestregeln, in denen keine gravierenden Unsicherheiten über die adäquate Wettbewerbspolitik bestehen. Dies legt eine Konzentration auf die Bekämpfung von Hardcore-Kartellen (insbesondere Preiskartelle, Demarkationskartelle und

Exportkartelle) sowie von horizontalen Fusionen, die Marktbeherrschung begründen oder verstärken, nahe. Außerdem sollten internationale Wettbewerbsregeln ausschließlich auf Fälle angewandt werden, die mit grenzüberschreitenden Spillovers verknüpft sind. Keinem Land sollte das Recht verwehrt werden, Beschränkungen des Wettbewerbs, die sich ausschließlich innerhalb seiner Grenzen auswirken, zu tolerieren, auch wenn es sich dadurch letztlich selbst schadet.

IV. Fallstudien zur internationalen Wettbewerbspolitik

In der öffentlichen Debatte wird die Auseinandersetzung um eine globale Wettbewerbsordnung oftmals so geführt, als gäbe es heute gar keine Wettbewerbspolitik, die über nationale Grenzen (oder die Grenzen der EU) hinausreiche. "Unsere Kanonen schießen nur bis Aachen", sagte der damalige Präsident des Bundeskartellamtes, Wolfgang Kartte, in den achtziger Jahren, als es wieder einmal nicht gelang, den Mineralölkonzernen Preiskartelle beim Fahrzeugbenzin nachzuweisen. Träfe Wolfgang Karttes damalige Einschätzung zu, dann wäre in der Tat ein immenser Handlungsbedarf gegeben, denn die Marktintegration zwischen den hochentwickelten Ländern der Welt hat sich im Zuge der Globalisierung derart verstärkt, dass heute kaum noch eine wettbewerbsbeschränkende Maßnahme in ihren Auswirkungen auf einzelne Länder beschränkt bleibt.

Tatsächlich tragen, wie im folgenden aufgezeigt wird, die Kanonen der nationalen Wettbewerbspolitik schon heute weit über die nationalen Grenzen hinaus. Die wirtschaftspolitisch relevante Frage lautet also nicht, ob überhaupt eine wettbewerbspolitische Kontrolle grenzüberschreitender Wettbewerbsbeschränkungen erfolgen sollte oder nicht, sondern ob die Anwendung nationalen Rechts auf grenzüberschreitende Verhaltensweisen ausreicht, den Wettbewerb auf den Weltmärkten wirksam und dauerhaft zu sichern, oder ob es der Ergänzung durch internatio-

nale Wettbewerbsregeln bedarf. Hier liegt der eigentliche Kern der Kontroverse um die internationale Wettbewerbspolitik.¹³

Verfechter des status quo verweisen darauf, dass es grundsätzlich schon heute ohne weiteres möglich sei, Wettbewerbsbeschränkungen, die im Ausland ihren Ursprung haben, aber auf die Inlandsmärkte ausstrahlen, mit der nationalen Wettbewerbspolitik in den Griff zu bekommen. Im Gegensatz zu vielen anderen Rechtsbereichen, in denen das Territorialprinzip gilt, wird im Wettbewerbsrecht ganz überwiegend die sogenannte *effects doctrine* (Auswirkungsprinzip) geltend gemacht: Nach der effects doctrine können Wettbewerbsbehörden gegen jegliche Art von Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen, die sich auf den Wettbewerb in den jeweiligen Inlandsmärkten auswirken, unabhängig davon, in welchem Land die wettbewerbswidrige Handlung vollzogen wurde.

Ob die effects doctrine tatsächlich eine hinreichende Grundlage bietet, um grenzüberschreitenden Wettbewerbsbeschränkungen zu begegnen, wird im folgenden anhand von insgesamt zweiundzwanzig Streitfällen, die in der wettbewerbsrechtlichen Literatur dokumentiert sind, überprüft (Tabelle 4). Die effects doctrine wurde erstmals von den Vereinigten Staaten geltend gemacht, und zwar in der richtungsweisenden Entscheidung des U.S. Supreme Court im *Alcoa-Fall* (Nr. 1 in Tabelle 4): Im Jahre 1945 verbot das Gericht ein Quotenkartell, das verschiedene

¹³ Für eine zugespitzte Darstellung der gegensätzlichen Argumente vgl. Möschel (1999) und Wolf (1999). Siehe auch Monopolkommission (1998, S. 35 ff., S. 425 ff.; 2000, S. 429), Hauser und Schöne (1994) sowie Freytag und Zimmermann (1998) als Gegner sowie Immenga (1995; 2000) und Basedow (1998) als Befürworter internationaler Wettbewerbsregeln.

ausländische Unternehmen für den U.S.-amerikanischen Aluminium-Markt in der Schweiz geschlossen hatten. Es wendete das Kartellverbot des Sherman Act, das bislang nur für inländische Kartelle gelten gemacht worden war, auf dieses Auslandskartell an und legte damit den Grundstein für die internationale Geltung nationalen Wettbewerbsrechts (Scherer, Ross 1990, S. 453ff.). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat sich ebenfalls recht frühzeitig die effects doctrine zu eigen gemacht. Bereits in dem *Teerfarben-Fall* (Nr. 3) von 1969, der im Jahre 1972 abschließend vom Europäischen Gerichtshof entschieden wurde, verhängte die Kommission Bußgelder auch gegen schwedische und britische Mitglieder eines Preiskartells, obwohl Schweden und Großbritannien zu diesem Zeitpunkt noch nicht Mitglieder der Europäischen Union waren. Der EuGH tat sich zunächst schwer, diesen Weg mitzugehen, und selbst im Jahre 1988, als es im *Zellstoff-Fall* (Nr. 10) um das Verbot eines Preiskartells von Unternehmen ging, die ausschließlich in Drittländern angesiedelt waren, hielt der EuGH formal noch am Territorialprinzip fest. Im Ergebnis bestätigte er allerdings die Verbotsentscheidung der Europäischen Kommission und machte sich damit implizit die effects doctrine zu eigen (Behrens 1993).

Auch das Bundeskartellamt vertritt die effects doctrine. Wegweisend war der Fall *Organische Pigmente* (Nr. 4), den der BGH im Jahre 1979 abschließend entschied und in dem es darum ging, die Anzeigepflicht in Deutschland für eine Fusion durchzusetzen, die zwischen zwei amerikanischen Unternehmen geschlossen worden war. Im *Bayer/Firestone-Fall* (Nr. 5), der im Jahre 1980 vom Kammergericht Berlin endgültig entschieden wurde, setzte das Bundeskartellamt – gestützt auf die effects doctrine – das Verbot einer Fusion durch, die zwischen zwei franzö-

sischen Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen geschlossen worden war. Am bekanntesten schließlich wurde die *Philip Morris/Rothmans*-Entscheidung des Kartellamtes (Nr. 7), in der es die Fusion zwischen einem amerikanischen und einem britisch-südafrikanischen Unternehmen verbot. Diese Entscheidung wurde in der Öffentlichkeit zunächst eher mitleidig belächelt, da vorherzusehen war, dass sich die beiden internationalen Großkonzerne durch das wettbewerbspolitische Störfeuer aus Deutschland nicht von ihrem Vorhaben abbringen lassen würden. Immerhin erreichte das Kartellamt jedoch, dass sich Rothmans von einer deutschen Tochtergesellschaft trennte, so dass die Auswirkungen der Fusion auf die Marktanteile im deutschen Zigarettenmarkt vergleichsweise gering blieben.

Der Arm der nationalen Wettbewerbshüter reicht also keineswegs nur bis an die nationalen Grenzen. Die effects doctrine setzt sich in der internationalen Anwendung von Wettbewerbsrecht zunehmend durch. Ansatzweise findet sie sogar in jenen Ländern Akzeptanz, die selbst über keine nationale Wettbewerbspolitik verfügen (Basedow 1998, S. 21).

Tabelle 4 – Ausgewählte wettbewerbsrechtliche Fälle zur "Effects Doctrine"

Lfd. Nr.	Jahr	Fall	Entscheidungsinstanz	Entscheidung
1	1945	Alcoa	U.S. Supreme Court	Verbot eines in der Schweiz geschlossenen Quotenkartells ausländischer Aluminiumhersteller (U.S.-Behörden machen erstmals "effects doctrine" geltend)
2	1970	Ciba/Geigy	U.S. DoJ(e)	Auflagen für Fusion zweier Schweizer Unternehmen
3	1972	Teerfarben	EuGH(a)	Bußgeld gegen Preiskartell-Mitglieder aus Drittländern
4	1979	Organische Pigmente	BGH(b)	Anzeigepflicht des Zusammenschlusses amerikanischer Unternehmen in Deutschland
5	1980	Bayer/Firestone	KG Berlin(c)	Verbot der Fusion französischer Tochtergesellschaften und amerikanischer Unternehmen durch BKartA
6	1981	Uran	FTC(d)	Ermittlungsrecht amerikanischer Behörden im Ausland gegen ausländisches Preiskartell
7	1983	Philip Morris/Rothmans	KG Berlin(c)	Verbot der Fusion eines amerikanischen und eines südafrikanischen Unternehmens durch BKartA

noch Tabelle 4 – Ausgewählte wettbewerbsrechtliche Fälle zur "Effects Doctrine"

Lfd. Nr.	Jahr	Fall	Entscheidungsinstanz	Entscheidung
8	1985	IBM	U.S. DoJ(e)	Abwehr von EU-Auflagen zur Offenlegung von Produktstandards
9	1985	Laker Airways	FTC(d)	Britische Fluglinie klagt gegen ruinöse Konkurrenz durch Fluglinien aus Drittländern vor U.S.-Gericht
10	1988	Zellstoff	EuGH(a)	Verbot eines Exportkartells von Unternehmen aus Drittländern durch EU-KOM
11	1990	Mérieux/Connaught	FTC(d)	Auflagen für Fusion von Unternehmen aus Drittländern
12	1991	de Havilland/ATR	EU-KOM	Verbot der Fusion eines kanadischen und eines französischen Unternehmens
13	1993	Hartford Fire Insurance	U.S. Supreme Court	Vorrang amerikanischer vor britischen Wettbewerbsregeln bei Geschäftsbeziehungen zwischen amerikanischen und britischen Unternehmen

noch Tabelle 4 – Ausgewählte wettbewerbsrechtliche Fälle zur "Effects Doctrine"

Lfd. Nr.	Jahr	Fall	Entscheidungsinstanz	Entscheidung
14	1994	Faxpapier	Canadian Bureau of Competition Policy/ U.S. DoJ(e)	Ermittlung kanadischer Behörden in den USA und U.S.-amerikanischer Behörden in Kanada zur Aufdeckung eines Preiskartells
15	1994	Plastikgeschirr	Canadian Bureau of Competition Policy/ U.S. DoJ(e)	Ermittlung kanadischer Behörden in den USA und U.S.-amerikanischer Behörden in Kanada zur Aufdeckung eines Preiskartells
16	1995	British Telecom/ MCI	EU-KOM	Untersagung eines Gebietskartells von britischen und amerikanischen Unternehmen
17	1996	Kimberley Clark/ Scott Paper	EU-KOM	Unterwerfung der Fusion amerikanischer Unternehmen unter europäische Fusionskontrolle
18	1996	British Airways/ American Airlines	U.S. Department of Transportation	Öffnung des britischen Marktes für amerikanische Fluglinien als Vorbedingung für Genehmigung einer strategischen Allianz mit britischer Beteiligung

noch Tabelle 4 – *Ausgewählte wettbewerbsrechtliche Fälle zur "Effects Doctrine"*

Lfd. Nr.	Jahr	Fall	Entscheidungsinstanz	Entscheidung
19	1997	Boeing/Mc Donnell Douglas	EU-KOM	Auflagen für Fusion amerikanischer Unternehmen, die von der FTC(d) bereits ohne Auflagen genehmigt war
20	1998	Worldcom/MCI	EU-KOM/ U.S.DoJ(e)	Auflagen für Fusion amerikanischer Unternehmen
21	2000	Air Liquide/BOC	FTC(d)	Verbot der französisch-britischen Fusion, die bereits von der EU-KOM genehmigt war
22	2001	GE/Honeywell	EU-KOM	Verbot der U.S.-Fusion, die bereits von U.S.-Behörden genehmigt war
(a) Europäischer Gerichtshof. – (b) Bundesgerichtshof. – (c) Kammergericht Berlin. –(d) Federal Trade Commission (Vereinigte Staaten). – (e) U.S. Department of Justice.				

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach verschiedenen Quellen.

Die konsequente Anwendung der effects doctrine kann allerdings nicht nur dazu beitragen, Probleme der internationalen Wettbewerbspolitik zu lösen, sondern sie kann selbst zum Auslöser internationaler Konflikte in der Wettbewerbspolitik werden. Wenn beispielsweise die Fusion zweier amerikanischer Unternehmen von den amerikanischen Wettbewerbsbehörden gutgeheißen, von den europäischen Behörden allerdings kritisch gesehen wird, können das amerikanische Wettbe-

werbsrecht und das mittels der effects doctrine auf Nordamerika ausgedehnte europäische Wettbewerbsrecht miteinander in Konflikt geraten.

Genau dieser Fall trat ein bei der Fusion der beiden amerikanischen Flugzeughersteller *Boeing und McDonnell Douglas* (Nr. 19), die von der Federal Trade Commission im Jahre 1997 ohne Auflagen genehmigt wurde. Dabei war es kaum zu übersehen, dass durch diese Fusion die marktbeherrschende Stellung von Boeing nicht nur in Europa, sondern auch in den Vereinigten Staaten selbst nachhaltig gestärkt werden würde. Die großzügige Genehmigung der Fusion durch die Federal Trade Commission ist deshalb auch kaum anders zu erklären als mit dem industriepolitischen Argument, dass auf diesem Wege amerikanischen Flugzeugherstellern ein Vorteil gegenüber der europäischen Airbus-Industrie verschafft werden sollte, zumal sich die U.S.-Industrie durch staatliche Subventionen für den Airbus erheblich benachteiligt sah.

Die Europäische Kommission leistete energischen Widerstand gegen die Fusion, konnte sie aber letztlich nicht verhindern. Zwar hätte sie die Möglichkeit gehabt, die Fusion zu verbieten und die beteiligten Unternehmen mit einem Bußgeld in Höhe von 10 v.H. des Gesamtumsatzes des neuen Konzerns zu belegen, aber damit hätte sie die Gefahr eines weitreichenden Handelskonfliktes mit den Vereinigten Staaten heraufbeschworen. So gab sie sich schließlich mit einigen kleineren Zugeständnissen zufrieden, nach denen beispielsweise Boeing auf den Exklusivvertrag mit Delta Airlines und American Airlines

verzichtet, so dass dieser Kundenkreis künftig auch wieder der Airbus-Industrie offen steht (Stehn 1997).¹⁴

Der jüngste Konfliktfall, der für Aufsehen sorgte, war das Verbot der Fusion von General Electric (GE) und Honeywell durch die EU-Kommission am 3. Juli 2001 (Nr. 22). Diese Fusion war im Frühjahr 2001 bereits durch das amerikanische Justizministerium und die Federal Trade Commission ohne Auflagen genehmigt worden. Für die divergierende Einschätzung der Wettbewerbswirkungen dieser Fusion durch EU- und U.S.-Behörden war vor allem die Beurteilung sogenannter "Bündelungsvorteile" ausschlaggebend. GE verfügt über eine marktbeherrschende Position bei Triebwerken für Großflugzeuge (sowie bei der Flugzeugfinanzierung durch Leasing), während Honeywell den weltweiten Markt für Flugelektronik (Avionic) dominiert. Die EU-Kommission argumentierte, dass eine Bündelung dieser marktbeherrschenden Positionen den Wettbewerb schwächen würde, während die U.S.-Behörden darauf verwiesen, dass die Fusion die Marktanteile in jedem einzelnen Teilmarkt unverändert lassen würde.¹⁵ Manche Beobachter argwöhnten allerdings, dass die GE/Honeywell-Entscheidung der EU-Kommission vor allem ein "Revanchefoul" war gegen das im Jahr zuvor von U.S.-Seite erfolgte Verbot der Fusion eines französischen und eines britischen Industriegasherstellers (Air Liquide/BOC; Nr. 21).

¹⁴ Es ist zwar nicht auszuschließen, dass auch der Widerstand der EU gegen die Fusion industriepolitisch motiviert war, doch "just because Airbus was a European favorite did not mean that the merger was not anticompetitive." (Fox 1998, S. 32).

¹⁵ Für eine ausführliche Erläuterung der U.S.-Position in diesem Fall vgl. Priest und Romani (2001).

Es ist für den außenstehenden Beobachter nicht leicht, sich ein gesichertes Urteil darüber zu verschaffen, welche Rolle Konflikte zwischen Regierungsinstanzen in der internationalen Wettbewerbspolitik tatsächlich spielen. Nach außen wird jede der beteiligten Parteien darauf bedacht sein, den Eindruck des Einvernehmens nicht zu gefährden, um eventuelle Streitfragen in der Wettbewerbspolitik nicht eskalieren zu lassen und um die Lösung sachlicher Differenzen nicht durch diplomatische Verwicklungen zusätzlich zu erschweren. Dieses verständliche Bestreben der nationalen Wettbewerbsbehörden kann jedoch zu falschen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen führen, wenn aus der nach außen zur Schau gestellten Einvernehmlichkeit der Schluss gezogen wird, dass in der tatsächlich praktizierten Wettbewerbspolitik überhaupt keine Probleme auftreten würden.

Im Verhältnis zwischen den europäischen und U.S.-amerikanischen Wettbewerbsbehörden wird die wichtige Rolle der vertrauensvollen gegenseitigen Zusammenarbeit besonders stark betont. Grundlage dafür ist ein Abkommen aus dem Jahre 1991, in dem sich beide Seiten zu einer Politik der gegenseitigen Amtshilfe (comity) verpflichten.¹⁶ Negative comity bedeutet dabei, dass sich die nationalen Behörden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit insofern Zurückhaltung auferlegen, als dabei die Tätigkeitsbereiche der Wettbewerbsbehörden anderer Länder betroffen sein könnten. Die positive comity dagegen geht einen Schritt weiter. Sie sieht den gegenseitigen Austausch nicht vertraulicher Informationen

¹⁶ Auszüge aus dem Text dieses Abkommens, das im Jahre 1995 vom Ministerrat genehmigt wurde, sind in Anhang 1 wiedergegeben.

vor, und sie erlaubt es auch, die Wettbewerbsbehörde eines anderen Landes darum zu ersuchen, zusätzliche Ermittlungen aufzunehmen.

In dem Abkommen von 1991 liegt das Schwergewicht auf der negative comity, obwohl auch Ansätze einer positive comity enthalten sind. In einem weiteren Abkommen aus dem Jahre 1998 (in Auszügen wiedergegeben in Anhang 2) wird dagegen die positive comity deutlich gestärkt. Nunmehr sind die Wettbewerbsbehörden auch dann zur Amtshilfe verpflichtet, wenn die betreffende Wettbewerbsbeschränkung nicht gegen das Recht des eigenen Landes verstößt.

Dennoch bleiben die Abkommen zur gegenseitigen Amtshilfe natürlich eingebunden in die jeweiligen nationalen Rechtssysteme. Beispielsweise wird die U.S.-Regierung keine Möglichkeit haben, die EU-Kommission zu Zwangsmaßnahmen gegenüber europäischen Unternehmen zu veranlassen, wenn gegen diese Unternehmen kein Fusionsverfahren nach europäischem Recht eröffnet worden ist. So beschränkt sich die Anwendung des U.S.-EU-Abkommens bislang vorrangig auf den Austausch bereits vorhandener Informationen in den jeweiligen Behörden, während die Aufnahme zusätzlicher Ermittlungen auf Betreiben ausländischer Wettbewerbsbehörden bislang nicht genutzt wurde (Basedow 1998, S. 35).

Um beurteilen zu können, ob eine verstärkte internationale Kooperation im Sinne der positive comity ausreichend sein könnte, internationale Konflikte im Bereich der Wettbewerbspolitik unter Kontrolle zu halten, wurden die in Tabelle 4 aufgelisteten Fälle danach geordnet, inwieweit sie internationalen Konfliktstoff boten und wie diese Konflikte gelöst wurden bzw. lösbar gewesen wären (Tabelle 5). Zwei vielzitierte

Beispiele für das erste Feld dieser Tabelle bieten die Fälle *Faxpapier* und *Plastikgeschirr* (Nr. 14 und 15). In beiden Fällen gelang es durch intensive Zusammenarbeit zwischen kanadischen und amerikanischen Wettbewerbsbehörden, Preiskartelle aufzudecken, die bei isolierter nationaler Vorgehensweise kaum nachweisbar gewesen wären. Als vorbildlich gilt auch die europäisch-amerikanische Kooperation beim Vorgehen gegen ein britisch-amerikanisches Kartell (British Telecom/MCI; Nr. 16) sowie gegen eine Fusion zweier amerikanischer Unternehmen (Kimberley Clark/Scott; Nr. 17). In Tabelle 5 sind die fünf genannten Fälle denn auch unter die gemeinsame Überschrift gestellt worden, dass hier die potentiellen internationalen Konflikte mit Hilfe einer Kooperation im Sinne der positive comity gelöst worden ist.

Darüber hinaus ist in dieser Rubrik die Fusion von *Worldcom/MCI* (Nr. 20) aufgenommen worden, bei der die europäischen und amerikanischen Wettbewerbsbehörden dem Vernehmen nach in besonders vorbildlicher Weise zusammengearbeitet haben. Problematisch an der Fusion dieser beiden Telekommunikations-Unternehmen war insbesondere ihre starke Stellung im Internet-Geschäft. Durch die Fusion wäre ihr Marktanteil beim Angebot von Internet-Zugängen und der Zusammenschaltung auf 50 v.H. gestiegen. Da das Internet keine nationalen Grenzen kennt, hätte sich diese Zunahme der Marktmacht sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Europa wettbewerbsmindernd ausgewirkt. Von daher hatten die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und das amerikanische Justizministerium ein gemeinsames Anliegen.

Tabelle 5 – Internationale Konfliktpotentiale bei ausgewählten wettbewerbsrechtlichen Fällen (a)

mit Kooperation gelöst	mit Kooperation lösbar
14 Faxpapier 15 Plastikgeschirr 16 Brit. Telecom/MCI 17 Kimberley Clark/Scott 20 Worldcom/MCI	4 Organische Pigmente 6 Uran
konkurrierende nationale Normen	konkurrierende Industriepolitik
1 Alcoa 2 Ciba/Geigy 3 Teerfarben 9 Laker Airways 10 Zellstoff 11 Mérieux/Connaught 13 Hartford Fire Insurance 22 GE/Honeywell	5 Bayer/Firestone 8 Philip Morris/Rothmans 8 IBM 12 de Havilland/ATR 18 British Airways/American Airlines 19 Boeing/McDonnell Douglas 21 Air Liquide/BOC
(a) Die Nummerierung entspricht derjenigen aus Tabelle 4.	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Tabelle 4.

Gelöst wurde der Fall schließlich dadurch, dass MCI von der EU-Kommission auferlegt wurde, sein Internet-Geschäft zu verkaufen. Dieser Entscheidung schloss sich das amerikanische Justizministerium wenig später an, und MCI verkaufte sein Internet-Geschäft für 1,75 Mrd. U.S.-\$ an das Konkurrenzunternehmen Cable&Wireless. Ob der Fall

Worldcom/MCI tatsächlich als Paradebeispiel des Konfliktlösungspotentials der bilateralen Kooperation gelten kann, mag allerdings bezweifelt werden. Von einem internationalen Konflikt, der durch positive comity gelöst worden wäre, konnte im Grunde keine Rede sein, da gar kein Konflikt vorlag.

Aufschlussreicher sind die Fälle *Organische Pigmente* (Nr. 4) und *Uran* (Nr. 6). Hier kam es zu internationalen Konflikten, die aber vermutlich durch eine gegenseitige Amtshilfe vermeidbar gewesen wären. In dem bereits oben angesprochenen Fall der organischen Pigmente, in dem das Bundeskartellamt in Anwendung der effects doctrine auf die Anzeigepflicht einer amerikanischen Fusion in Deutschland pochte, war die U.S.-Regierung nur mühsam dazu zu bewegen, die Relevanz deutschen Kartellrechts für amerikanische Unternehmen zu akzeptieren. Wäre das U.S.-EU-Abkommen über die gegenseitige Anwendung des Wettbewerbsrechts schon damals in Kraft gewesen, hätte sich dieser Fall sicherlich einvernehmlich lösen lassen. Ähnliches gilt für den Uran-Fall, in dem die Ermittlungen der U.S.-Behörden gegen ein Preiskartell ausländischer Uran-Lieferanten auf dem U.S.-Markt durch die Regierungen aus Kanada, Südafrika, Australien, Frankreich und insbesondere aus Großbritannien blockiert wurde (Großmann et al. 1998, S. 157; Rishikesh 1991).

Sicherlich hätte auch das U.S.-EU-Abkommen den amerikanischen Behörden nicht das Recht gegeben, eigenständige Ermittlungen auf europäischem Territorium durchzuführen (wie sie es in diesem Fall tatsächlich anstrebte), aber die amerikanische Seite hätte die Möglichkeit

gehabt, im Rahmen der positive comity um entsprechende Ermittlungen der europäischen Behörden zu ersuchen. Aus diesen Gründen sind die beiden genannten Fälle in der Tabelle 5 unter der Rubrik eingeordnet, in der internationale Konflikte mit verbesserter Kooperation hätten gelöst werden können.

Die gegenseitige Amtshilfe läuft dagegen ins Leere, wenn sich die jeweils geltenden nationalen Wettbewerbsregeln widersprechen, so dass den beteiligten wettbewerbspolitischen Behörden gar nichts anderes übrig bleibt, als unterschiedliche Entscheidungen zu treffen. In diese Kategorie fallen beispielsweise der *Alcoa-Fall* (Nr. 1) sowie der Fall *Ciba/Geigy* (Nr. 2), bei denen es jeweils um ein Marktverhalten ging, das nach Schweizer Recht zulässig, nach amerikanischem Recht dagegen verboten war. Gleiches gilt für den bereits angesprochenen *Teerfarben-Fall* (Nr. 3), in dem es um ein Export-Kartell ging, an dem sich amerikanische Firmen aus Sicht der U.S.-Wettbewerbsbehörden völlig legal beteiligen durften, das aber in Europa, dem Zielland des Export-Kartells, einen Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags darstellte. Hier hätten die U.S.-Behörden also gar keine Amtshilfe für die europäischen Wettbewerbswächter leisten dürfen, da den betreffenden Firmen aus amerikanischer Sicht nichts vorzuwerfen war. Ähnliches gilt für den *Zellstoff-Fall*, in dem es ebenfalls um ein Export-Kartell ging, an dem wiederum U.S.-amerikanische Firmen beteiligt waren.

Zum internationalen Konfliktfall entwickelte sich auch der *Laker Airways-Fall* (Nr. 9). Nach dem Konkurs dieser britischen Fluglinie, die Anfang der achtziger Jahre für Aufsehen durch sehr preiswerte Transatlantikflüge gesorgt hatte, machten die Konkursverwalter geltend,

dass Laker der ruinösen Konkurrenz (predatory pricing) verschiedener ausländischer Fluglinien, die mit eigenen Preissenkungen reagiert hatten, ausgesetzt gewesen sei. Die Klage wurde vor einem amerikanischen Gericht erhoben, da das britische Recht keinen Weg bot, um gegen ruinöses Preisverhalten vorgehen zu können. Das U.S.-Gericht erklärte sich für zuständig, da von den Preisverzerrungen viele U.S.-Bürger als Fluggäste betroffen seien, während die britische Regierung es den Laker-Vertretern per einstweiliger Verfügung verbot, Material für die Gerichtsverhandlung in den Vereinigten Staaten bereitzustellen (Rishikesh 1991). Dieser Konflikt, der sich über Jahre hinzog und in den zeitweilig sogar das britische Oberhaus involviert war, wäre allein durch gegenseitige Amtshilfe nicht lösbar gewesen, da der eigentliche Streit um die Frage ging, ob ruinöses Preisverhalten zu verbieten ist oder nicht.

Ein besonders zugespitzter Konflikt aus dieser Kategorie ergab sich in dem Fall *Hartford Fire Insurance* (Nr. 13). Diesem britischen Rückversicherungs-Unternehmen wurden vom U.S. Supreme Court bestimmte Vertragsbedingungen für in Großbritannien geschlossene Verträge untersagt, die nach britischem Recht zulässig, nach amerikanischem Recht dagegen verboten waren. Offiziell argumentierte der Supreme Court, von einem "true conflict" könne keine Rede sein, da die entsprechenden Vertragsbedingungen nach britischem Recht zwar nicht verboten, aber auch nicht zwingend vorgeschrieben seien. *Hartford Fire Insurance* sei es ohne weiteres möglich, sich in Einklang sowohl mit britischem als auch amerikanischem Recht zu bewegen, wenn es sich dem Richterspruch aus den Vereinigten Staaten unterwerfen würde. Tatsächlich verbirgt sich hinter dieser Entscheidung allerdings unverkennbar der Anspruch der amerikanischen Seite, das amerikanische Wettbewerbsrecht auch dann

uneingeschränkt zur Geltung zu bringen, wenn es im Widerspruch zum Wettbewerbsrecht anderer Länder steht. Auch dieser Fall hätte also durch eine verstärkte gegenseitige Kooperation kaum gelöst werden können (Großman 1998, S. 157f.; Basedow 1998, S. 25).

Der Versuch, amerikanische Rechtsnormen einseitig durchzusetzen, führte auch im Fall *Mérieux/Connaught* (Nr. 11) zum internationalen Konflikt. Die Federal Trade Commission belegte diese Fusion eines französischen mit einem kanadischen Unternehmen mit einer Reihe von Auflagen, die zunächst weder mit der französischen noch mit der kanadischen Regierung abgestimmt waren. Erst nach massivem Protest von kanadischer Seite fügte die Federal Trade Commission die Auflage hinzu, dass sich die fusionierenden Unternehmen auch mit den kanadischen Behörden abstimmen müssten (Fox, Pietowski 1997; Waverman 1993). Auch in dem jüngsten GE/Honeywell-Fall (Nr. 22) war die Bereitschaft der U.S.-Behörden — trotz aller zwischenzeitlich getroffenen Comity-Vereinbarungen —, einen Kompromiss zwischen eigenen und ausländischen Rechtsnormen zu finden, ausgesprochen gering. Es wurde sogar offen gegen die effects doctrine Front gemacht, indem europäischen Behörden grundsätzlich das Recht abgestritten wurde, sich in Fusionen zwischen U.S.-Unternehmen einzumischen.¹⁷

In mancher Hinsicht kann auch der Konflikt im Fall Philip Morris/Rothmans (Nr. 8) auf divergierende industriepolitische Zielsetzungen zurückgeführt werden. Die wettbewerbsbehindernden Auswir-

¹⁷ So hielt U.S.-Senator Ernest Hollings das von der EU ausgesprochene Fusionsverbot für eine unzulässige "Einmischung in inneramerikanische Angelegenheiten" (Financial Times Deutschland, 2. Juli 2001, S. 27).

kungen dieser Fusion auf den europäischen und insbesondere den deutschen Zigarettenmarkt waren unübersehbar. Dass britische und amerikanische Wettbewerbsbehörden diese Fusion zunächst ohne jegliche Auflagen genehmigten, dürfte nicht zuletzt von der Erwartung bestimmt gewesen sein, damit die Marktposition der eigenen Unternehmen auf Kosten ihrer deutschen Konkurrenten und letztlich auch auf Kosten der deutschen Konsumenten zu stärken. Ähnliche industriepolitische Motive können der EU-Kommission im *Air Liquide/BOC-Fall* (Nr. 21) unterstellt werden, denn die marktbeherrschende Position bei Industriegasen wäre auch und gerade zu Lasten amerikanischer Konkurrenten gegangen.

Völlig wirkungslos wird die gegenseitige Amtshilfe schließlich in jenen Fällen, in denen die Regierungsbehörden verschiedener Länder zwar in der wettbewerbspolitischen Beurteilung der jeweiligen Fälle übereinstimmen, aber unterschiedliche industriepolitische Zielsetzungen verfolgen. Diese Fälle sind in Tabelle 5 in der Kategorie unten rechts aufgelistet. So konnte sich weder das deutsche Kartellamt im bereits erwähnten *Bayer/Firestone-Fall* (Nr. 5) gegen industriepolitische Zielsetzungen der französischen Regierung noch die EU-Kommission im ebenfalls bereits erwähnten *Boeing/McDonnell Douglas-Fall* (Nr. 19) gegen industriepolitische Vorstellungen der amerikanischen Regierung

durchsetzen.¹⁸ Verhindern konnte die Kommission dagegen die Fusion *de Havilland/ATR* (Nr. 12), obwohl diese Fusion sowohl von kanadischer als auch von U.S.-amerikanischer Seite nachhaltig industriepolitisch befürwortet wurde.¹⁹ So gesehen stellt die bereits oben angesprochene Ministererlaubnis des deutschen Kartellrechts eine ernste Hürde für die internationale Koordinierung der Wettbewerbspolitik dar, da Fusionsfälle dort explizit nicht nach Wettbewerbskriterien beurteilt werden.

Gelegentlich treten sogar Fälle auf, in denen Fusionen zwar die wettbewerbspolitische Unbedenklichkeit attestiert wird, in denen industriepolitische Motive aber den Ausschlag dafür geben, die Fusion doch zu untersagen. Dabei handelt es sich allerdings regelmäßig um Fusionen, die nicht im Heimatland der Untersagungsbehörde, sondern im Ausland vollzogen werden sollen. Klassisches Beispiel dafür ist die von der britischen Regierung genehmigte strategische Allianz zwischen *British Airways und American Airlines* (Nr. 18), gegen die es von U.S.-amerikanischer Seite industriepolitisch motivierte Bedenken gab. Sie versuchte, ihre Zustimmung zu dieser Allianz an die Bedingung zu knüpfen, den Flughafen Heathrow uneingeschränkt für amerikanische Fluglinien zu öffnen. Das Bestreben der britischen Regierung, das Prinzip

¹⁸ Die Bayer/Firestone-Entscheidung des Bundeskartellamtes wurde im Jahre 1980 vom Kammergericht Berlin aufgehoben, wobei als offizielle Begründung Verfahrensmängel dienten, tatsächlich aber die Furcht vor internationalen Konflikten zwischen der deutschen und französischen Regierung im Vordergrund gestanden haben dürfte (vgl. Großmann et al., 1998, S. 155).

¹⁹ Der *de Havilland/ATR*-Fall war der erste, in dem es auf der Grundlage der im Jahre 1989 in Kraft getretenen EU-Fusionskontrollverordnung zu einem Fusionsverbot kam.

der open skies im Gegenzug dann auch für britische Fluglinien auf amerikanischen Flughäfen zur Geltung zu bringen, wurde von amerikanischer Seite kategorisch abgelehnt. Verhindern konnte die amerikanische Seite das Entstehen der strategischen Allianz letztlich nicht, aber dieser Fall illustriert in besonders markanter Weise, welche Schärfe internationale Konflikte im Bereich der Wettbewerbspolitik annehmen können.

Nicht leicht einzuordnen ist der *IBM-Fall* (Nr. 8), in dem die EU-Kommission durchzusetzen versuchte, dass IBM neue Produktstandards für seine Rechenanlagen frühzeitig in Europa bekannt gibt, um europäischen Herstellern von Peripheriegeräten genügend Vorbereitungszeit zu gewähren, mit eigenen Geräten auf den Markt zu gehen. Verhindert werden sollte dadurch die Ausdehnung der marktbeherrschenden Stellung von IBM bei Computern in Europa auf Peripheriegeräte in Europa. Dieser Entscheidung widersprach nicht nur das Unternehmen, sondern auch das U.S.-Justizministerium, da es die Vorwürfe bereits selbst überprüft hätte und zu dem Schluss gekommen sei, dass IBM diese Auflage angesichts der scharfen Konkurrenz auf dem U.S.-Markt nicht zuzumuten sei.

Gelöst wurde der Streit schließlich durch einen Kompromiss, bei dem sich im wesentlichen die amerikanische Seite durchsetzte (Rishikesh 1991). Es kann vermutet werden, dass die U.S.-Regierung bei ihrer Entscheidung auch den industriepolitischen Nachteil für die amerikanische Wirtschaft im Auge hatte, der sich aus einer Schwächung der

Marktposition von IBM im europäischen Markt für Peripheriegeräte ergeben hätte.

Insgesamt können die in Tabelle 4 und Tabelle 5 dokumentierten Fälle natürlich keine Repräsentativität beanspruchen, da ihre Auswahl im wesentlichen durch die in der Literatur verfügbaren Informationen bestimmt ist. Gleichwohl machen sie deutlich, dass internationale Konflikte um die Wettbewerbspolitik nicht lediglich eine theoretische Möglichkeit, sondern eine handfeste politische Realität darstellen. Dabei ist das Vertrauen in die internationale Kooperation als Konfliktlösungsmechanismus um so weniger gerechtfertigt, je gravierender die Konflikte sind. Die notwendige Internationalisierung der Wettbewerbspolitik lässt sich also durch eine Intensivierung der Kooperation zwischen nationalen Wettbewerbsbehörden allein nicht erreichen; hinzu kommen muss eine Koordination durch eine übergeordnete supranationale Instanz.

V. Wettbewerbspolitik als Fortentwicklung der Handelspolitik

1. Vom GATT zu den TRAPs

Neben der oben dargestellten wettbewerbspolitischen Begründung für eine internationale Wettbewerbspolitik steht die handelspolitische Begründung. Sie basiert im Kern auf der zunehmenden Überschneidung und Verquickung wettbewerbspolitischer und handelspolitischer Fragen. Die klassische Handelspolitik, die sich auf den Abbau von Zöllen und anderen Grenzbarrieren des internationalen Handels konzentrierte, verliert mehr und mehr an Bedeutung. Die relevanten Handelsschranken liegen heute ganz überwiegend weit hinter der Grenze im Innern der jeweiligen Länder, d.h. auf den nationalen Märkten (behind the border-practices). Wie offen ein Land für den internationalen Wettbewerb ist, hängt in vielen Bereichen kaum noch davon ab, wie hoch die Hürden für den Handel an der Grenze sind, sondern wird entscheidend von der Offenheit der nationalen Märkte für heimische und ausländische Anbieter gleichermaßen bestimmt. Dies gilt insbesondere für Dienstleistungen, aber auch für solche Industriewaren, deren erfolgreiche Vermarktung eine Präsenz der Anbieter vor Ort erfordert.

In der internationalen Handelspolitik ist diese Schwerpunktverlagerung längst erkannt. Dementsprechend standen in der Uruguay-Runde des GATT, die von 1986 bis 1994 andauerte, derartige behind the border-practices ganz oben auf der Tagesordnung. In jener Handelsrunde wurde erstmals im Rahmen des GATT versucht, Handelshemmnisse in den Griff zu bekommen, die nicht an der Grenze, sondern im Innern der jeweiligen

Länder ansetzen (Ostry 1995). So führte beispielsweise die Erkenntnis, dass der internationale Dienstleistungshandel essentiell auf die Niederlassungsfreiheit für ausländische Tochtergesellschaften angewiesen ist, zur Aufnahme von Verhandlungen über das GATS-Abkommen zum Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade and Services). Niederlassungsfreiheit auf ausländischen Märkten wiederum bedarf der Diskriminierungsfreiheit von Investitionen auf fremden Märkten, so dass in der Uruguay-Runde auch die sogenannten TRIMs auf der Tagesordnung standen (Trade-Related Investment Measures). Schließlich wurde auch ein gemeinsames Abkommen über die gegenseitige Anerkennung gewerblicher Schutzrechte geschlossen. Dieses TRIPs-Abkommen (Trade-Related Intellectual Property Rights) kann als der größte Durchbruch der Uruguay-Runde gelten, denn hier ist es erstmals gelungen, über die internationale Handelspolitik nachhaltig in die nationale Regulierung von Märkten hineinzuwirken.

Gleichwohl war die Uruguay-Runde nicht mehr als ein Anfang, und die im Vergleich zu anderen GATT-Runden überdurchschnittlich lange Verhandlungsdauer von acht Jahren zeigt, wie schwierig es ist, über den handelspolitischen Umgang mit behind the border-practices internationales Einvernehmen zu erzielen. Da im Rahmen der Uruguay-Runde in diesem Bereich im Grunde mehr Fragen aufgeworfen als gelöst wurden, stehen GATS, TRIMs und TRIPs ohne Zweifel auch bei kommenden Handelsrunden erneut auf der Tagesordnung. Zur Vorbereitung darauf wurde auf der WTO-Konferenz in Singapur eine "Working Group on the Interaction Between Trade and Competition Policy" ins Leben gerufen (vgl. Anhang 3).

Aus heutiger Sicht gibt es durchaus Chancen, neben der Handelspolitik auch im Bereich der Wettbewerbspolitik zu international einheitlichen Spielregeln zu gelangen. Ein neues Schlagwort dazu ist bereits geprägt: TRAPs (Trade-Related Antitrust Principles). Es wäre allerdings illusorisch, in diesem Bereich rasche Erfolge zu erwarten. Die Schwierigkeit liegt – wie bei der Behandlung anderer behind the border-practices auch – vor allem darin, dass viel tiefer in nationale Politiken und damit auch in nationale Souveränitätsrechte eingegriffen werden muss als bei dem Abbau von Handelsschranken an der Grenze. Wenn es überhaupt gelingen sollte, zu den TRAPs einen Beschluss zu erzielen, dann dürfte inhaltlich kaum mehr zu erreichen sein als ein erster Anfang, der den Weg weisen könnte für künftige Verhandlungsrunden (Langhammer 1999; Hauser 2002). Die vor allem von der EU vertretene Position, schon in der nächsten Welthandelsrunde, die im November 2001 in Doha gestartet wurde, intensiv über TRAPs zu verhandeln, setzte sich allerdings nicht durch. Zwar ist dieses Thema nicht vollständig von der Doha-Agenda gestrichen worden, aber es wird eindeutig nicht im Zentrum der Verhandlungen stehen, und es ist auch kein substantielles Abkommen zu erwarten.²⁰

Dabei wird sich die WTO der Behandlung wettbewerbspolitischer Fragen kaum auf Dauer entziehen können. Die wachsende Relevanz wettbewerbspolitischer Fragen für die Handelspolitik resultiert in erster Linie aus einem grundlegenden weltweiten Wandel von Produktionsstrukturen, der schlagwortartig mit dem Begriff der Tertiarisierung umschrieben wer-

²⁰ Zu den entsprechenden Passagen der Ministererklärung von Doha vgl. Anhang 4.

den kann. Tertiarisierung bedeutet nicht, wie häufig vermutet, eine schlichte Verdrängung von Industriewaren durch Dienstleistungen, sondern vielmehr ein Vordringen von Dienstleistungen in sämtlichen Bereichen der Wirtschaft (Klodt, Maurer, Schimmelpfennig 1997). Wer heute beispielsweise ein EDV-Produkt erwirbt, wird feststellen, dass der Wert der damit verknüpften Software den Wert der Hardware oftmals um ein vielfaches übertrifft. Hier sind Industrieprodukt und Dienstleistungen zu einem untrennbaren Ganzen verschmolzen, wobei eine höhere Dienstleistungsintensität in aller Regel mit einer höheren Qualität des Produktes einhergeht. Wie erfolgreich ein modernes Industrieprodukt auf Auslandsmärkten abgesetzt werden kann, hängt immer mehr davon ab, inwieweit es gelingt, im Zielland ein leistungsfähiges Vertriebssystem aufzubauen, einen kundengerechten after sales-service anbieten zu können oder auch die Produktgestaltung mit den Anbietern komplementärer Produkte abzustimmen. Wer etwa eine Werkzeugmaschine aus Deutschland nach Amerika exportieren will, wird wenig Erfolg haben, wenn diese Maschine nicht in die dort etablierten CAM- oder CIM-Systeme integriert werden kann. Und wer schottisches Teegebäck nach Deutschland exportieren will, muss Zugang zum System des Grünen Punktes erlangen, wenn er nicht vom Einzelhandel ausgelistet werden will.

Um in Auslandsmärkte eindringen zu können, reicht es also längst nicht mehr aus, Zollschranken und ähnliche Barrieren an der Grenze zu überwinden. Immer wichtiger wird es, jenseits der Landesgrenzen innerhalb der Märkte des betreffenden Landes selbst Fuß zu fassen. Wenn dort gravierende Marktzutrittsschranken bestehen, kann es zu spürbaren Beeinträchtigungen des internationalen Handels kommen, die ihre

Ursache nicht in der Handelspolitik, sondern in der unzureichenden Wettbewerbsintensität auf nationalen Märkten haben. Die Grenzen zwischen Handels- und Wettbewerbspolitik werden zunehmend unschärfer.²¹ Wenn ein liberales Welthandelsregime aufrecht erhalten werden soll, führt somit kein Weg daran vorbei, die internationale Handelsordnung durch eine internationale Wettbewerbsordnung zu flankieren und zu ergänzen.

Wie wenig ausgeprägt die Neigung nationaler Regierungen ist, neben der Handelsfreiheit auch internationale Wettbewerbsfreiheit zu gewährleisten, zeigt sich etwa daran, dass Exportkartelle fast nirgendwo verboten sind, auch nicht in jenen Ländern, die Kartelle auf dem heimischen Markt einer strengen Überwachung unterwerfen.²² Darüber hinaus wird in der Handelspolitik reger Gebrauch gemacht von voluntary export restraints, orderly market arrangements, fair market value agreements, voluntary import expansions und anderen Vereinbarungen, die letztlich nichts anderes darstellen als lupenreine internationale Preis- und Mengenkartelle.

²¹ Zahlreiche Beispiele für internationale Kartelle und andere privatwirtschaftlich etablierte Wettbewerbsbeschränkungen, die zugleich die Handelsfreiheit beschränken, liefert Wolff (1995).

²² In Deutschland ist die Freistellung der Exportkartelle vom allgemeinen Kartellverbot erst mit der sechsten GWB-Novelle im Jahre 1998 abgeschafft worden. Im europäischen Wettbewerbsrecht gibt es dazu keine gesetzliche Regelung, doch nach der Rechtsprechung des EuGH im Bulk Oil/Sun International-Fall aus dem Jahre 1986 müssen reine Exportkartelle als vereinbar mit dem EU-Recht gelten (vgl. Basedow, 1998, S. 28).

Als eine zentrale Schwachstelle der internationalen Handelspolitik erweist sich zunehmend das Anti-Dumping.²³ Immer stärker nutzen die verschiedensten WTO-Mitglieder die Möglichkeit, mit Hilfe von Anti-Dumping-Zöllen Handelsschranken gegen unliebsame Konkurrenten zu errichten (vgl. z.B. Siebert, Klodt 1999, S. 130). Dabei gilt in der Handelspolitik jede Preissetzung unterhalb der Durchschnittskosten als Dumping, während in der Industrieökonomik und in der Wettbewerbspolitik längst anerkannt ist, dass etwa auf Märkten mit Lernkurveneffekten die Hinnahme von betriebswirtschaftlichen Verlusten bei der Markteinführung neuer Produkte eine notwendige und durchaus wettbewerbskonforme Voraussetzung für die erfolgreiche Verdrängung technologisch älterer Produkte und für das Erzielen künftiger, lernkostenbedingter Kostenreduzierung sein kann. In der Wettbewerbspolitik wird deshalb sorgfältig unterschieden zwischen wettbewerbsfördernden und wettbewerbschädigenden Formen des Dumping. Eine konsequente nationale und internationale Wettbewerbspolitik würde somit die Anti-Dumping-Klauseln in der Handelspolitik entbehrlich machen und damit eine empfindliche Lücke im bestehenden WTO-Regelwerk schließen (Messerlin 1994; Hoekman, Mavroides 1996; Hoekman 1997).

²³ Als Dumping wird ein Preisverhalten bezeichnet, bei dem der Preis auf Auslandsmärkten unter einem bestimmten Referenzpreis liegt. In der Handelspolitik werden als Referenzpreis entweder die im Inland geforderten Preise, die Grenzkosten oder die Durchschnittskosten herangezogen, jeweils korrigiert um die Transportkosten. Vgl. im einzelnen Gottfried Haberler (1970), S. 218ff.

Offene wettbewerbspolitische Flanken gibt es auch in den GATS- und TRIPs-Abkommen:

- Im GATS findet sich, wie Basedow (1998, S. 45) es ausdrückt, lediglich eine "embryonale und unvollständige Regelung wettbewerbsrechtlicher Fragen". Die Verhandlungspartner haben sich nur darauf verständigen können, dass es außer dem Monopolmissbrauch überhaupt noch andere Verhaltensweisen gibt, die den Wettbewerb und damit den Dienstleistungsverkehr behindern können. Welches diese Verhaltensweisen sind und wie sie gegebenenfalls handels- und wettbewerbspolitisch zu behandeln sind, bleibt völlig offen.
- Ähnlich ist die Situation im TRIPs. Zwar sind nach Art. 8 Abs. 2 dieses Abkommens Maßnahmen zur Abwehr missbräuchlicher Verwendung von Schutzrechten durch die Rechtsinhaber zulässig, aber es konnte kein Übereinkommen darüber erzielt werden, anhand welcher Kriterien die missbräuchliche Verwendung von Schutzrechten identifiziert werden könnte. Die Wirksamkeit des TRIPs-Abkommens ist durch diese offene Flanke ganz entschieden beeinträchtigt, da sich die verschiedenen Mitgliedsländer mehr oder weniger willkürlich darauf berufen können, bestimmte Maßnahmen gegen ausländische Schutzrechtinhaber würden der Abwehr missbräuchlichen Verhaltens dienen (Basedow 1998, S. 44f.).

Aus all diesen Erwägungen heraus kann gefolgert werden, dass die internationale Handelspolitik, die anerkanntermaßen einen hohen Stellenwert genießt, ohne wettbewerbspolitische Flankierung zunehmend ausgehöhlt wird. Insofern kann die Etablierung einer internationalen Wettbewerbspolitik als konsequente und notwendige Fortentwicklung der

Handelspolitik gelten.²⁴ Damit ist zugleich eine erste Begründung gegeben, weshalb die WTO den angemessenen institutionellen Rahmen für eine internationale Wettbewerbspolitik darstellen würde. Eine zweite Begründung bietet der folgende Abschnitt.

2. Das Schwarzer-Peter-Prinzip und ein Stufenplan

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten gab es eine Reihe von Ansätzen, wie eine eigenständige internationale Wettbewerbspolitik ausgestaltet werden könnte. Einer der umfassendsten Ansätze war das Kapitel 5 der Havanna-Charta von 1948, die aber nie ratifiziert wurde (vgl. Anhang 5). Darüber hinaus gab es im Rahmen der UN sowie der OECD verschieden Versuche, verbindliche Regeln für das Verhalten multinationaler Unternehmen festzulegen, die aber ebenfalls nie zu einer regelrechten Wettbewerbspolitik fortentwickelt wurden. In den neunziger Jahren erarbeitete eine Gruppe renommierter internationaler Experten am Max-Planck-Institut für Internationales Recht in München ein neues Konzept, das sie *als Draft International Antitrust Code* im Juli 1993 der Öffentlichkeit vorstellten (vgl. Anhang 6).²⁵

²⁴ So argumentiert auch Basedow (2000). Für die Weiterentwicklung der WTO zum Kernstück einer internationalen Wettbewerbsordnung plädiert Gerhardt (2001).

²⁵ Der vollständige Text ist unter anderem abgedruckt als Anhang zu Fikentscher (1994).

Bei der Erarbeitung des Code haben sich die Autoren von einer Reihe von Prinzipien leiten lassen, die durchaus wegweisenden Charakter haben:

- Die Verpflichtung nationaler Wettbewerbsbehörden, bei ihren Entscheidungen dem Wettbewerb auf nationalen und internationalen Märkten den gleichen Stellenwert einzuräumen;
- die Einigung der Vertragsparteien auf gewisse Mindeststandards der Wettbewerbspolitik;
- die Beschränkung der Anwendbarkeit internationaler Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitend wirksame Wettbewerbsbeschränkungen;
- die Einrichtung einer internationalen Wettbewerbsagentur, der das Recht eingeräumt wird, gegen die Nichtanwendung oder Verletzung vertraglich vereinbarter internationaler Regeln durch nationale Regierungen vor den Gerichten des betreffenden Landes Klage zu erheben.

Die Reaktion auf diesen Vorschlag aus München war wesentlich durch den Eindruck geprägt, dass der Draft International Antitrust Code zwar prinzipiell die richtigen Ziele vorgäbe, dabei aber viel zu ehrgeizig sei und deshalb eine Umsetzung völlig unrealistisch sei (Hauser, Schoene 1994; Freytag, Zimmermann 1998; Trebilcock 1998). Diese Diskussion, an der sich damals auch das Institut für Weltwirtschaft beteiligte (Klodt

1995), soll hier nicht erneut aufgegriffen werden.²⁶ Statt dessen sollen einige Überlegungen dazu angestellt werden, mit welchen institutionellen Ansätzen die Realisierungschancen einer internationalen Wettbewerbspolitik verbessert werden können.

Aus ökonomischer Sicht liegt das Grundproblem der Durchsetzung einer internationalen Wettbewerbspolitik darin, dass die Wettbewerbsfreiheit auf den Weltmärkten ein internationales öffentliches Gut darstellt, von dem auch jene Länder profitieren, die nichts zu seiner Erstellung beitragen. "Produziert" wird das öffentliche Gut letztlich durch die Bereitschaft der einzelnen Länder, Teilkompetenzen in der nationalen Wettbewerbspolitik zugunsten einer internationalen Wettbewerbspolitik aufzugeben. Die Qualität des öffentlichen Gutes wird kaum davon beeinflusst werden, ob tatsächlich alle Länder oder nur *fast* alle Länder zur Erstellung des öffentlichen Gutes beitragen. So hat jedes einzelne Land den Anreiz, sich als free rider zu verhalten und darauf zu vertrauen, dass andere Länder durch die Übertragung wettbewerbspolitischer Kompetenzen auf eine supranationale Institution die Wettbewerbsfreiheit

²⁶ Nur eine kurze Anmerkung: Beachtenswert und innovative erscheint vor allem der Vorschlag einer Klagemöglichkeit vor nationalen Gerichten. Überzogen erscheint dagegen die Vorstellung, in ein internationales Abkommen auch Regeln zur Unternehmensentflechtung aufzunehmen, denn solche Regeln gibt es bislang nur im Wettbewerbsrecht der Vereinigten Staaten.

auf den Weltmärkten sichern, ohne dass das betreffende Land selbst sich der internationalen Wettbewerbspolitik unterwirft.²⁷

Natürlich kann argumentiert werden, dass es für die Qualität des öffentlichen Gutes Wettbewerbsfreiheit auf den Weltmärkten sehr wohl einen Unterschied macht, ob große Länder wie etwa die Vereinigten Staaten an seiner Produktion beteiligt sind oder nicht. Doch auch für große Länder gibt es einen Anreiz zum Free-rider-Verhalten: Sie haben immer noch die Möglichkeit, fallweise zu entscheiden, ob sie durch entsprechende Anwendung ihrer nationalen wettbewerbspolitischen Instrumentarien zur Förderung der Wettbewerbsfreiheit auf den internationalen Märkten beitragen wollen oder nicht. Bei einer Unterwerfung unter eine internationale Wettbewerbspolitik würden sie diese Wahlmöglichkeit aufgeben.

Wer souveräne nationale Regierungen dazu bringen will, ein internationales Abkommen zu unterzeichnen, wird ihnen ein Club-Gut bieten müssen, das nur von jenen Ländern genutzt werden kann, die Mitglied des Clubs sind.²⁸ Ein solches Club-Gut könnte der Zugriff auf die Streitschlichtungsmechanismen der WTO darstellen. Die WTO

²⁷ Vor einem ähnlichen Problem steht die internationale Klimapolitik, denn der Verzicht auf die Emission von Treibhausgasen kommt letztlich allen Ländern zugute, und der Beitrag jedes einzelnen Landes zur Reduzierung des Treibhauseffektes ist eher gering. Dies ist einer der wesentlichen Gründe dafür, weshalb die Einhaltung des Kyoto-Protokolls, dessen Abschluss als Meilenstein in der internationalen Klimapolitik gelten kann, aus heutiger Sicht kaum noch als realistisch angesehen werden kann.

²⁸ Zur Unterscheidung von öffentlichen Gütern und Club-Gütern vgl. z.B. Cornes und Sandler (1986).

verfügt über langjährige Erfahrungen mit der Streitschlichtung in internationalen Handelsfragen. Diese Erfahrungen könnten sicherlich ohne allzu großen Aufwand auf Streitfragen in der Wettbewerbspolitik übertragen werden.²⁹

Es kann vermutet werden, dass viele Regierungen nur allzu bereit wären, sich den Schiedssprüchen einer solchen Streitschlichtungsstelle zu unterwerfen, insbesondere dort, wo die wettbewerbspolitischen Konflikte auf unterschiedlichen industriepolitischen Zielsetzungen der Kontrahenten beruhen. Die empirische Literatur zur Industriepolitik hat immer wieder gezeigt, dass nationale Regierungen industriepolitische Zielsetzungen in aller Regel nicht aus eigenem Interesse verfolgen, sondern in der Regel unter dem Druck privater Interessengruppen handeln. Insbesondere in der Nähe von Wahlterminen fällt es Regierungen immer wieder schwer, diesem Druck standzuhalten, auch wenn sie durch das Nachgeben gegenüber Partikularinteressen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumschancen mindern und damit auf längere Sicht ihre Wiederwahlchancen eher beeinträchtigen. Wenn nun eine supranationale Instanz zur Verfügung steht, die sich den Schwarzen Peter zuschieben lässt, dann kann auf diese Weise eine Politik durchgesetzt werden, die auch den Zielen der nationalen Regierungen

²⁹ Ob dafür das WTO-Sekretariat um eine wettbewerbspolitische Abteilung erweitert werden müsste oder ob diese Abteilung den Namen "Weltkartellamt" oder "Internationale Wettbewerbsagentur" tragen sollte, erscheint dabei von nachrangiger Bedeutung.

entspricht, die von diesen allein aber kaum gegen den Widerstand nationaler Interessengruppen durchgesetzt werden könnte.³⁰

Die Möglichkeit, das WTO-Streitschlichtungsverfahren auch in Wettbewerbsfragen einzusetzen, wird durchaus in der Literatur diskutiert (Graham, Richardson 1997; Hoekman 1997; Monopolkommission 1998; Immenga 2000; Basedow 2000). Aber es fehlt an Analysen dazu, inwieweit die Option des Rückgriffs auf dieses Instrument die Akzeptanz materieller internationaler Wettbewerbsregeln verbessern könnte. Es wird bislang kaum wahrgenommen, dass dies den entscheidenden Hebel dafür darstellen könnte, nationale Regierungen dazu zu bewegen, der Abtretung von Souveränitätsrechten an eine supranationale wettbewerbspolitische Agentur zuzustimmen. Wenn die Annahme zutrifft, dass wettbewerbswidrige nationale Politiken eher den Zielen von Interessengruppen als den eigenen Zielen von Regierungen entsprechen, dann könnte das Schwarzer-Peter-Prinzip tatsächlich geeignet sein, das Free-Rider-Problem der internationalen Wettbewerbspolitik zu überwinden.

Zur Sicherung des internationalen Wettbewerbs ist es keineswegs erforderlich, dass sich sämtliche WTO-Partnerländer der Streitschlichtung in Wettbewerbsfragen unterwerfen. Die ganz überwiegende Mehrzahl der internationalen Fusionen findet zwischen wenigen

³⁰ Nach diesem Schwarzer-Peter-Prinzip funktioniert auch die Beihilfenaufsicht der Europäischen Union. Immer wieder ist es den Wettbewerbshütern aus Brüssel gelungen, nationale Subventionsprogramme, die unter dem Druck nationaler Interessengruppen aufgelegt worden waren, kräftig zurückzustutzen, womit sie nicht nur dem Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Handel, sondern oftmals auch den jeweils betroffenen Regierungen gute Dienste erwiesen haben.

Industrieländern statt. Insbesondere auf der Käuferseite treten Entwicklungsländer kaum in Erscheinung. Ein erster erfolgversprechender Schritt in Richtung auf die Etablierung einer internationalen Wettbewerbspolitik könnte somit schon dadurch getan werden, dass die Europäische Union unter dem Dach der WTO etwa mit den Vereinigten Staaten und anderen Ländern, zu denen bilaterale Vereinbarungen der kartellrechtlichen Zusammenarbeit bestehen, ein Abkommen zur Streitschlichtung wettbewerbspolitischer Konflikte schließt. Dafür müssten sich die Club-Mitglieder auf einige wettbewerbspolitische Grundsätze einigen, für deren Gestaltung der Draft International Antitrust Code durchaus Anhaltspunkte bieten kann. Zudem sollte der wettbewerbspolitische Club innerhalb der WTO als offener Club konstituiert sein, d.h. weiteren Ländern sollte jederzeit der Zutritt ermöglicht werden, wenn sie bereit sind, sich den wettbewerbspolitischen Statuten des Clubs zu unterwerfen.

Als erster Schritt in eine solche Richtung könnte die im Oktober 2001 in New York erfolgte Gründung des "International Competition Network" angesehen werden (vgl. Anhang 7). Diesem Netzwerk, das zunächst auf Informationsaustausch und verbesserte Kooperation bei internationalen Megafusionen abzielt, gehören die Wettbewerbsbehörden aus 11 OECD-Ländern, der EU sowie zwei schwarzafrikanische Länder als Gründungsmitglieder an; Wettbewerbsbehörden anderer Länder können jederzeit beitreten (Wolf 2002; Devellennis, Kiriazis 2002).

Das oft zitierte Argument, wettbewerbspolitische Ziele sollten im Rahmen der WTO nicht verfolgt werden, weil von U.S.-amerikanischer Seite mit erbittertem Widerstand zu rechnen sei, ist in diesem Zusammenhang wenig überzeugend. Denn immerhin waren es die Ver-

einigten Staaten, die ihre Wettbewerbspolitik nie als isolierte Kartellpolitik, sondern als umfassende Antitrustpolitik verstanden haben. Im Rahmen des Sherman Act besteht schon seit dem Jahre 1904 eine Fusionskontrolle, während eine entsprechende Kontrolle in Deutschland erst im Jahre 1973 und in der Europäischen Union im Jahre 1989 eingeführt wurde. Es erscheint also keineswegs unrealistisch, auf gewisse Kurskorrekturen der amerikanischen Haltung in den kommenden Jahren zu setzen.

Auch der Einwand, es lohne nicht, über internationale Wettbewerbsregeln zu diskutieren, solange die meisten Länder nicht einmal über eine eigenständige nationale Wettbewerbspolitik verfügen, überzeugt nicht. Er mag früher einmal berechtigt gewesen sein, doch heute sind es schon 123 Länder, in denen nationales Wettbewerbsrecht in Kraft ist (Tabelle 6). Wie die Jahresangaben in der Tabelle zeigen, hat sich der Kreis dieser Länder gerade in den neunziger Jahren schubartig vergrößert.

Tabelle 6 — Länder mit eigenständigem nationalen Wettbewerbsrecht (Stand: Juni 2000)

Afrika	
Ägypten(a)	Mauretanien (1991)1999)
Algerien (1995)	Mauritius (1980, 1999)
Äthiopien(a)	Namibia(a)
Benin(a)	Niger (1992)
Botsuana(a)	Ruanda(a)
Elfenbeinküste (1978, 1991)	Sambia (1994, 1998)
Gabun (1989)	Senegal (1994)
Ghana(a)	Simbabwe (1996, 1999)
Kamerun(b)	Südafrika (1955, 1998, 1999)
Kenia (1988)	Sudan(a)
Lesotho(a)	Tschad(a)
Malawi (1998)	Tunesien (1991)
Mali (1997)	Vereinigte Rep. v. Tansania (1994)
Marokko (1999)	Zentralafrik. Republik (1994)
Asien und pazifischer Raum	
Aserbaidshan(b)	Mongolei(b)
Bahrein(b)	Pakistan (1970)
China (1993)	Philippinen (1992)
Fidschi (1993)	Republik Korea (1980)
Georgien (1996)	Saudi-Arabien(a)
Indien (1969)	Sri Lanka (1987)
Indonesien (1999)	Taiwan (1992, 1999)
Iran(a)	Tadschikistan (1993)
Jemen(a)	Thailand (1979, 1999)
Kasachstan (1999)	Türkei (1994, 1998)
Kirgisien (1994)	Turkmenistan (1993)
Libanon (1967)	Usbekistan (1992, 1996)
Malaysia(a)	Vietnam(a)
Malta (1994)	

noch Tabelle 6 — Länder mit eigenständigem nationalen Wettbewerbsrecht (Stand: Juni 2000)

Zentral- und Osteuropa	
Albanien (1995)	Polen (1990)
Belarus (1992)	Republik von Moldawien (1992)
Bosnien und Herzegowina(a)	Rumänien (1991, 1996)
Bulgarien (1991, 1998)	Russische Föd. (1991, 1995, 2000)
Estland (1993, 1998)	Slowakei (1991, 1994, 1998)
Jugoslawien (1996)	Slowenien (1993, 1998)
Kroatien (1995)	Tschech. Republik (1991, 1993)
Lettland (1991, 1993, 1998)	Ukraine (1992, 1996, 1998)
Litauen (1992, 1999)	Ungarn (1984, 1990, 1996)
Mazedonien(b)	
Entwickelte Länder	
Australien (1974)	Liechtenstein (1992, 1995)
Belgien (1991, 1999)	Luxemburg (1970, 1981)
Dänemark (1997)	Neuseeland (1986)
Deutschland (1957, 1998)	Niederlande (1997)
Finnland (1992, 1998)	Norwegen (1993)
Frankreich (1986, 1995)	Österreich (1988, 1993, 1999)
Griechenland (1977, 1995)	Portugal (1993)
Irland (1978, 1991, 1996)	Schweden (1993)
Island (1993)	Schweiz (1962, 1985, 1995, 2000)
Israel (1959, 1988, 1989)	Spanien (1989, 1996, 1999)
Italien (1990)	Ver. Königreich (1973, 1994, 1998)
Japan (1947, 1998)	Vereinigte Staaten (1890, 1976)
Kanada (1986, 1999)	

noch Tabelle 6 —Länder mit eigenständigem nationalen Wettbewerbsrecht (Stand: Juni 2000)

Lateinamerika und karibischer Raum	
Argentinien (1923,1980,1999)	Jamaika (1993)
Barbados(a)	Kolumbien (1959, 1992, 1998)
Bolivien(a)	Kuba(a)
Brasilien (1962, 1990, 1998)	Mexiko (1992, 1998)
Chile (1959, 1973, 1980)	Nicaragua(a)
Costa Rica (1994)	Panama (1996, 1999)
Dominikanische Republik(a)	Paraguay (1997)
Ecuador(a)	Peru (1991)
El Salvador(a)	Trinidad und Tobago(a)
Guatemala(a)	Uruguay(a)
Honduras(a)	Venezuela (1973, 1992, 1996)
(a) Wettbewerbsrecht in Vorbereitung. — (b) Jahresangabe nicht verfügbar.	

Quelle: UNCTAD (2001), S. 151.

Außerdem sollte nicht unterschätzt werden, dass intensive Verhandlungen über Wettbewerbsregeln auf internationaler Ebene starke Rückwirkungen auf die nationalstaatliche Ebene haben dürften, d.h. das Problembewusstsein und die Reformbereitschaft jener Länder, die kein eigenes Wettbewerbsrecht haben, werden geschärft. Aktiv gefördert werden könnte dieser Prozess, indem die Wettbewerbspolitik in den Trade Policy Review Mechanismus der WTO aufgenommen würde. In diesem Rahmen berichtet die WTO regelmäßig über die Handelspolitik der Partnerländer, wodurch Transparenz über die Versäumnisse auf der nationalen Ebene geschaffen und die Diskussion um Verbesserungsmöglichkeiten auf der internationalen Ebene gefördert werden.

Und schließlich ist das Fehlen entsprechender nationaler Rechtsnormen keineswegs ein Hinderungsgrund, internationalen Abkommen zur Wettbewerbspolitik beizutreten. Vorgemacht haben dies etwa Belgien, die Niederlande und die skandinavischen Länder, die erst deutlich nach ihrem EU-Beitritt und damit nach Übernahme des EU-Wettbewerbsrechts eine nationale Wettbewerbspolitik eingeführt haben.

Der relativ niedrige Stellenwert, den Wettbewerbsfragen in der Doha-Runde noch haben, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf vielen anderen Ebenen so intensiv wie nie zuvor über dieses Thema diskutiert wird, etwa in der OECD, der UNCTAD, der APEC, der EFTA, der FTAA oder der OAS. Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, all diese Initiativen hier im Detail zu diskutieren. Festzuhalten bleibt aber, dass die internationale Diskussion derzeit einen Schwung entwickelt hat, den es auszunutzen gilt, wenn es um Fortschritte auf dem Weg zu einer globalen Wettbewerbsordnung geht.

Eine ausgebaute globale Wettbewerbsordnung lässt sich sicherlich nicht über Nacht aus dem Boden stampfen. Doch "wer nicht alles kann, dem soll man das wenigere nicht erlassen", sagt Bertold Brecht. Viel wäre gewonnen, wenn sich eine Kerngruppe von Ländern zu einem offenen Club zusammenschließen und dabei folgenden Stufenplan für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren akzeptieren würde:

- (1) Einbeziehung der Wettbewerbspolitik in den *Trade Policy Review Mechanismus* der WTO (für sämtliche WTO-Partnerländer).
- (2) Erarbeitung *internationaler Wettbewerbsregeln* durch einen Kern von Ländern (Club-Länder), die über ein ausgebautes nationales Wettbewerbsrecht verfügen.
- (3) Selbstverpflichtung der Club-Länder zur *Notifizierung* von Entscheidungen ihrer nationalen Wettbewerbsbehörden zu Maßnahmen, die die vereinbarten internationalen Wettbewerbsregeln betreffen, gegenüber einem Club-Sekretariat.
- (4) Errichtung einer *internationalen Wettbewerbsagentur* unter dem Dach der WTO, die unter Rückgriff auf den Streitschlichtungsmechanismus der WTO über internationale wettbewerbspolitische Konflikte entscheidet.

Es dürfte schwer durchsetzbar sein, die Agentur mit eigenen Sanktionsinstrumenten auszustatten. Deshalb muss sie in die Lage versetzt werden, nationale Sanktionsmaßnahmen zu initiieren. Eine Möglichkeit dafür wäre das im Draft International Antitrust Code vorgeschlagene *Klagerecht* der Agentur vor nationalen Gerichten.

Um die Subsidiarität zu wahren, sollte die Agentur nur *auf Auftrag* tätig werden. Antragsberechtigt sollten nicht nur die Wettbewerbsbehörden der Club-Länder sein, sondern auch private Wirtschaftssubjekte aus diesen Ländern, soweit sie selbst, unmittelbar und gegenwärtig von der Wettbewerbsbeschränkung betroffen sind. Anträge aus Drittländern sollten nicht zulässig sein, um genügend Anreize zu schaffen, dem Club beizutreten.

Die Grundidee dieses Stufenplans ist es also, einerseits auf die WTO zu setzen, wo die internationale Wettbewerbspolitik aus sachlichen Gründen hingehört, andererseits die inhaltliche Ausgestaltung jenen Ländern zu übertragen, die über hinreichende Erfahrungen im Bereich des nationalen Wettbewerbsrechts verfügen. So könnten zugleich institutionelle Hürden überwunden und eine materielle Verwässerung der internationalen Wettbewerbsregeln vermieden werden.

VI. Zehn Thesen zur globalen Wettbewerbsordnung

1. Mit fortschreitender Integration der Weltmärkte erhält die Wettbewerbspolitik zunehmend eine internationale Dimension. Dieser Tendenz können sich nationale wie supranationale Wettbewerbsbehörden nicht entziehen.
2. Der Prozess der Globalisierung wirkt tendenziell wettbewerbsfördernd, aber diese positive Tendenz wird durch die Welle internationaler Megafusionen zumindest teilweise kompensiert. Die aktuelle Fusionswelle bedarf nicht zuletzt deshalb der kritischen wettbewerbspolitischen Begleitung, weil sie von horizontalen Fusionen, die als besonders wettbewerbsbehindernd gelten können, dominiert wird.
3. Grundsätzlich sollte eine internationale Politikkoordination auf die Eindämmung internationaler Spillovers konzentriert sein. Um das Entdeckungsverfahren des internationalen Systemwettbewerbs nicht unnötig zu behindern, sollte sie sich auf das Setzen von Minimalregeln beschränken. Sie sollte also dem Prinzip der Subsidiarität folgen.
4. Für die globale Wettbewerbsordnung bedeutet dies, dass sie sich zunächst auf das Verbot von Hardcore-Kartellen (einschließlich Exportkartelle) und die Kontrolle horizontaler Megafusionen konzentrieren sollte. Eine neu zu schaffende globale Wettbewerbsordnung sollte die nationalen Wettbewerbsordnungen also nicht verdrängen, sondern ergänzen.

5. Schon heute ist es möglich, internationalen Wettbewerbsbeschränkungen durch Anwendung der effects doctrine und gegenseitige Amtshilfe nationaler Wettbewerbsbehörden (comity) wirksam zu begegnen. Angesichts der Zunahme internationaler Konfliktfälle in der Wettbewerbspolitik stößt diese Kooperationslösung aber zunehmend an ihre Grenzen.
6. Die Kooperation nationaler Wettbewerbsbehörden ist untauglich zur Konfliktlösung, wenn die Konflikte auf sich widersprechenden wettbewerbspolitischen Normen oder auf divergierenden politischen Zielvorstellungen der beteiligten Länder beruhen. Wie die Auswertung von 22 Fallstudien zeigt, nehmen derartige Konflikte an Häufigkeit und Schärfe zu.
7. Handels- und wettbewerbspolitische Fragen lassen sich aufgrund des Wandels in den Produktions- und Marktstrukturen im Zuge der Tertiärisierung immer schwerer voneinander trennen. Auch wenn die TRAPs (trade related antitrust principles) in der neuen Welthandelsrunde von Doha nur eine untergeordnete Rolle spielen, wird sich die WTO der Behandlung wettbewerbspolitischer Fragen künftig kaum entziehen können.
8. Wie sich etwa an den Diskussionen um das deutsche Rechtsinstitut der Ministererlaubnis zeigt, scheitert die Durchsetzung nationaler Wettbewerbspolitik oftmals am Widerstand heimischer Interessengruppen. Nationale Regierungen könnten deshalb durchaus bereits sein, wettbewerbspolitische Kompetenzen an eine supranationale Schlichtungsstelle abzutreten, da diese eher bereit und in der Lage

wäre, sich den Schwarzen Peter des Wettbewerbshüters zuschieben zu lassen.

9. Institutionell sollte eine globale Wettbewerbsordnung bei der WTO angesiedelt sein, denn sie verfügt über langjährige Erfahrungen mit der Streitschlichtung in internationalen Handelsfragen. Dabei sollte nicht von vornherein das Ziel verfolgt werden, sämtliche WTO-Partnerländer zur Akzeptanz einer globalen Wettbewerbsordnung zu verpflichten, da dadurch der Abschluss entsprechender Abkommen erheblich verzögert würde. Statt dessen empfiehlt sich die Etablierung eines offenen Clubs unter dem Dach der WTO, dem als Mitglieder zunächst die EU, die Vereinigten Staaten sowie einige weitere Länder mit ausgebauter nationaler Wettbewerbspolitik angehören könnten, dem aber alle weiteren Länder jederzeit beitreten können, wenn sie seine Regeln akzeptieren.
10. Insgesamt sollte kein Zweifel bestehen, dass die Globalisierung der Weltwirtschaft die Notwendigkeit zur Etablierung einer globalen Wettbewerbsordnung nach sich zieht. Der Weg dorthin sollte durch einen verbindlich vereinbarten Stufenplan geebnet werden.

Literatur

- Andrade, G., M. Mitchell und E. Stafford (2001). New Evidence and Perspectives on Mergers. *Journal of Economic Perspectives* 15 (1), S. 103-120.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bakos, J.Y., E. Brynjolfsson (1999). Bundling Information Goods: Pricing, Profits and Efficiency. *Management Science*, Dezember.
- Basedow, J. (1998). Weltkartellrecht: Ausgangslage und Ziele, Methoden und Grenzen der internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen. *Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht* 63.
- Basedow, J. (2000). International Antitrust: From Extraterritorial Application to Harmonization. *Louisiana Law Review*, Vol. 60, No. 4, S. 1037-1052.
- Behrens, P. (1993). Merger Control: Conflicts between the E.E.C. and the U.S.A. In: E. Kantzenbach, H.-E. Scharrer und L. Waverman (Hrsg.), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, S. 165-184.
- Böhme, H., H. Sichelschmidt (1995). Sicherheit auf See. *Kieler Diskussionsbeiträge* 243. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Brennan, H.G., J.M. Buchanan (1985). *The Reason of Rules*. New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Coase, R. (1937). *The Nature of the Firm*. *Economica* 4, S. 386-405.
- Cooper, R.N.(1985). *Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies*. *Handbook of International Economics* 2, Amsterdam, New York, Oxford: North-Holland, S. 1195-1234.
- Cornes, R. und T. Sandler (1986). *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge.
- Devellennis, Y., G. Kiriazis (2002). *The Creation of an International Competition Network*. Europäische Kommission (Hrsg.), *Competition Policy Newsletter* (1), S. 25-26.
- Feenstra, R.C. (1998). *Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy*. *Journal of Economic Perspectives* 12.
- Fikentscher, W. (1994). *Competition Rules for Private Agents in the GATT/WTO System*. *Aussenwirtschaft* 49 (II/III), S. 281-325.
- Fox, E.M. und R. Pietowski (1997). *United States*. In: E.M. Graham und J.D. Richardson (Hrsg.), *Global Competition Policy*. Washington D.C., S. 235-269.
- Fox, E.M. (1998). *The United States of Boeing versus the European Union of Airbus*. *Brookings Review* 16 (1), S. 30-32.

- Freytag, A., R. Zimmermann (1998). Muss die internationale Handelsordnung um eine Wettbewerbsordnung erweitert werden?, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 62 (1), S. 35-58.
- Gerhardt, W. (2001). Die WTO als Kernstück einer internationalen Wettbewerbsordnung. In: L. Gerken und Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.), *Ordnungspolitik in der Weltwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 49-54.
- Graham, E.M. und J.D. Richardson (1997). *Competition Policies for the Global Economy*. Washington, D.C.
- Großmann, H., G. Koopmann, C. Borrmann, K. Kinne und E. Kottmann (1998). *Handel und Wettbewerb – Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen auf die internationale Arbeitsteilung*. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.
- Gwartney, J.D., Lawson, R.A., *Economic Freedom of the World, Annual Report*, lfd. Jgg. The Fraser Institute, Vancouver, B.C. In Deutschland hrsg. vom Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam.
- Haberler, G. (1970), *Der internationale Handel (1933). The Relevance of the Theory of Comparative Advantage under Modern Conditions*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Hauser, H., R. Schoene (1994). Is There a Need for International Competition Rules?, *Aussenwirtschaft* 49 (II/III), S. 205-222.

- Hauser, H. (2002). Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?, *Aussenwirtschaft* 57 (2), S. 127-150.
- Hayek, F.A von (1945). *The Use of Knowledge in Society*. *American Economic Review* 35, S. 519-530.
- Hayek, F.A. von (1968). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), *Kieler Vorträge* 56, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Helpman, E. (1984). A Simple Theory of International Trade with Multi-national Corporations. *Journal of Political Economy* 92: 451-471.
- Heuss, E. (1965). *Allgemeine Markttheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hoekman, B. (1997). Competition Policy and the Global Trading System. *The World Economy* 20 (4), S. 383-406.
- Hoekman, B., P.C. Mavroides (1996). Dumping, Antidumping and Antitrust. *Journal of World Trade* 30 (1), S. 27-52.
- Immenga, U. (1995). *Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik*. *Kieler Arbeitspapiere* 692. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Immenga, U. (2000). Groß ist auch global noch hässlich. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 24, 29. Januar, S. 13.
- Jorgenson, D.W. (2001). Information Technology and the U.S. Economy. *American Economic Review* 91 (1).

- Klodt, H. (1995). Internationale Regeln für den Wettbewerb. *Wirtschaftsdienst* (10), S. 556-561.
- Klodt, H. (1999). International Direct Investment: Export of Headquarter Services or Export of Jobs?, W. Filc und C. Köhler (Hrsg.), *Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations*, S. 117-126.
- Klodt H. (2001). *The Essence of the New Economy*. Kieler Diskussionsbeiträge 375. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Klodt, H. (2001a). Internationale Direktinvestitionen und Standortwettbewerb. In: L. Gerken und Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.), *Ordnungspolitik in der Weltwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 78-85.
- Klodt, H., R. Maurer (1996). Internationale Direktinvestitionen: Determinanten und Konsequenzen für den Standort Deutschland. *Kieler Diskussionsbeiträge* 284. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1997). *Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft*. *Kieler Studien* 283. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Langhammer, R.J. (1999). *The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog*. *Kieler Diskussionsbeiträge* 352. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Markusen, J.R. (1984). Multinationals, Multi-Plant Economics, and the Gains from Trade. *Journal of International Economics* 16, S. 205-226.

- Markusen, J.R., A.J. Venables (1995). *Multinational Firms and the New Trade Theory*. NBER Working Paper Series 5036. Cambridge, Mass.
- Mergerstat Review (lfd. Jgg.). Los Angeles: Hulihan Lokey.
- Messerlin, P.A. (1994). *Should Antidumping Rules be Replaced by National or International Competition Rules?*, *Aussenwirtschaft* 49 (II/III), S. 351-373.
- Monopolkommission (1998). *Markttöffnung umfassend verwirklichen. Hauptgutachten 1996/1997*. Baden-Baden: Nomos.
- Monopolkommission (2000). *Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen. Hauptgutachten 1998/99*. Baden-Baden: Nomos.
- Möschel, W. (1999). *Ein Welt-Wettbewerbsamt ist überflüssig*. *Handelsblatt* 188 (29.9.), S. 63.
- Nelson, P. (1970). *Information and Consumer Behavior*. *Journal of Political Economy* 78 (2), S. 311-329.
- Oates, W.E. (1977). *An Economist's Perspective on Fiscal Federalism*. W.E. Oates (Hrsg.), *The Political Economy of Fiscal Federalism* 3-20. Lexington.
- Ostry, S. (1995). *New Dimensions of Market Access: Challenges for the Trading System*. OECD Documents, *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*. Paris, S. 25-35.
- Picot, A., R. Reichwald, R.T. Wigand (1998). *Die grenzenlose Unternehmung*. 3. Aufl., Wiesbaden: Gabler.

- Priest, G.L., F. Romani (2001). The GE/Honeywell Precedent. The Wall Street Journal Europe, No. 97 (21. Juni), S. 6.
- Rishikesh, D. (1991). Economies of Scope. American Economic Review 2 (71), S. 268-272.
- Röller, L.-H., C. Wey (2002). Merger Control in the New Economy. WZB Discussion Papers, FS IV 02-02, Berlin.
- Scherer, F.M., D. Ross (1990). Industrial Market Structure and Economic Performance. Third Edition. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Schmidt, I. (2001). Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. 7. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Select Committee on Small Business (1962). Mergers and Superconcentration. Washington, D.C.
- Shapiro, C., H.R. Varian (1999). Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy. Boston, Mass.
- Siebert, H., H. Klodt (1999). Towards Global Competition: Catalysts and Constraints. In: OECD (ed.), The Future of the Global Economy: Towards a Long Boom? Paris, S. 115-138.
- Statistisches Bundesamt (2000). Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen. Hauptbericht. Stuttgart: Metzler Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (2001). Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.2: Konten und Standardtabellen. Vorbericht. Stuttgart: Metzler Poeschel.

- Stehn, J. (1997). Wettbewerbs- und Industriepolitik. In: W. Weidenfeld und W. Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (1997/98), S. 205-210.
- Thomson Financial Securities Data (lfd. Jgg.). *Merger Yearbook*. New York.
- Trebilcock, M.J. (1998). Competition Policy and Trade Policy: Mediating the Interface. In: R. Howse (ed.), *The World Trading System. Critical Perspectives on the World Economy, IV*. London.
- UNCTAD (lfd. Jgg). *World Investment Report*. New York.
- Waverman, L. (1993). Competition Policy in a Globalized World: Conflicts across Borders. In: L. Bekemans und L. Tsouklis (ed.), *Europe and Global Economic Interdependence*. Brüssel.
- Williamson, O.E. (1973). Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *American Economic Review* 63 (2), S. 316-325.
- Wolf, D. (1999). Eine multilaterale Fusionskontrolle wird unabdingbar. *Handelsblatt* 189 (30.9.), S. 63.
- Wolf, D. (2002). Globalisierte Fusionskontrolle — tut sich da etwa was?, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Nr. 2, S. 109.

- Wolff, A.W. (1995). The Problems of Market Access in the Global Economy: Trade and Competition Policy. OECD Documents, New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy. Paris: 195-216. Arthur, W.B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *Economic Journal* 99, S. 116-131.

Anhang: Auszüge aus Dokumenten zur internationalen Wettbewerbspolitik

Anhang 1 – Abkommen zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung ihres Wettbewerbsrechts (Auszug)

Art. I: Purpose and definitions

1. The purpose of this Agreement is to promote cooperation and coordination and lessen the possibility or impact of differences between the Parties in the application of their competition laws.

Art. II: Notification

1. Each Party shall notify the other whenever its competition authorities become aware that their enforcement activities may affect important interests of the other Party.
5. Each Party shall also notify the other whenever its competition authorities intervene or otherwise participate in a regulatory or judicial proceeding that does not arise from its enforcement activities, of the issues addressed in the intervention or participation may affect the other Party's important interests. Notification under the paragraph shall only apply to:
 - (a) regulatory or judicial proceedings that are public;
 - (b) intervention or participation that is public and pursuant to formal procedures;and
 - (c) in the case of regulatory proceedings in the United States, only proceedings before federal agencies.

Notification shall be made at the time of the intervention or participation or as soon thereafter as possible.

6. Notifications under this Article shall include sufficient information to permit an initial evaluation by the recipient Party of any effects on its interests.

Art. III: Exchange of information

1. The Parties agree that it is in their common interest to share information that will (a) facilitate effective application of their respective competition laws, or (b) promote better understanding by them of economic conditions and theories relevant of their competition authorities' enforcement activities and interventions or participation of the kind described in Article II (5).

Art. IV: Cooperation and coordination in enforcement activities

1. The competition authorities of each Party will render assistance to the competition authorities of the other Party in their enforcement activities, to the extent compatible with the assisting Party's laws and important interests, and within its reasonably available resources.

Art. VI: Avoidance of conflicts over enforcement activities

Within the framework of its own laws and to the extent compatible with its important interests, each Party will seek, at all stages in its enforcement activities, to take into account the important interests of the other Party. Each Party shall consider important interests of the other Party in decisions as to whether or not to initiate an investigation or proceeding, the scope of an investigation or proceeding, the nature of the remedies or penalties sought, and in other ways, as appropriate.

Art. IX: Existing law

Nothing in this Agreement shall be interpreted in a manner inconsistent with the existing laws, or as requiring any change in the laws, of the United States of America or the European Communities or of their respective States or Member States.

DONE at Washington, in duplicate, this twenty-third day of September, 1991, in the English language.

For the Commission of the European Communities

For the Government of United States of the United States

**Anhang 2 – Abkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Vereinigten Staaten über die Anwendung der Prinzipien positiver Amtshilfe bei der Durchführung ihres Wettbewerbsrechts
(Auszug)**

Article I

Scope and Purpose of this Agreement

1. This Agreement applies where a Party satisfies the other that there is reason to believe that the following circumstances are present:
 - (a) Anticompetitive activities are occurring in whole or in substantial part in the territory of one of the Parties and are adversely affecting the interests of the other Party; and
 - (b) The activities in question are impermissible under the competition laws of the Party in the territory of which the activities are occurring.
2. The purposes of the Agreement are to:
 - (a) Help ensure that trade and investment flows between the Parties and competition and consumer welfare within the territories of the Parties are not impeded by anticompetitive activities for which the competition laws of one or both Parties can provide a remedy, and
 - (b) Establish cooperative procedures to achieve the most effective and efficient enforcement of competition law, whereby the competition authorities of each Party will normally avoid allocating enforcement resources to dealing with anticompetitive activities that occur principally in and are directed principally towards the other Party's territory, where the competition authorities of the other Party are able and prepared to examine and take effective sanctions under their law to deal with those activities.

Article III

Positive Comity

The competition authorities of a Requesting Party may request the competition authorities of a Requested Party to investigate and, if warranted, to remedy anticompetitive activities in accordance with the Requested Party's competition laws. Such a request may be made regardless of whether the activities also violate the Requesting Party's competition laws, and regardless of whether the competition authorities of the Requesting Party have commenced or contemplate taking enforcement activities under their own competition laws.

DONE at Washington and Brussels, in duplicate, in the English language.

For the European Community (signature, 3/6/98)

For the European Coal and Steel Community (signature, 4/6/98)

For the Government of the United States of America (signature, 4/6/98)

Anhang 3 – WTO Ministerkonferenz: Ministererklärung von Singapur vom 13. Dezember 1996 (Auszug)

Investment and Competition

20. Having regard to the existing WTO provisions on matters related to investment and competition policy and the built-in agenda in these areas, including under the TRIMs Agreement, and on the understanding that the work undertaken shall not prejudice whether negotiations will be initiated in the future, we also agree to:

- establish a working group to examine the relationship between trade and investment; and
- establish a working group to study issues raised by Members relating to the interaction between trade and competition policy, including anti-competitive practices, in order to identify any areas that merit further consideration in the WTO framework.

These groups shall draw upon each other's work if necessary and also draw upon and be without prejudice to the work in UNCTAD and other appropriate intergovernmental fora. As regards UNCTAD, we welcome the work under way as provided for in the Midrand Declaration and the contribution it can make to the understanding of issues. In the conduct of the work of the working groups, we encourage with the above organizations to make the best use of available resources and to ensure that the development dimension is taken fully into account. The General Council will keep the work of each body under review, and will determine after two years how the work of each body should proceed. It is clearly understood that future negotiations, if any, regarding multilateral disciplines in these areas, will take place only after an explicit consensus decision is taken among WTO Members regarding such negotiations.

Anhang 4 – WTO Ministerkonferenz: Ministererklärung von Doha vom 14. November 2001 (Auszug)

Interaction between trade and competition policy

23. Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 24, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that session on modalities of negotiations.

24. We recognize the needs of developing and least-developed countries for enhanced support for technical assistance and capacity building in this area, including policy analysis and development so that they may better evaluate the implications of closer multilateral cooperation for their development policies and objectives, and human and institutional development. To this end, we shall work in cooperation with other relevant intergovernmental organisations, including UNCTAD, and through appropriate regional and bilateral channels, to provide strengthened and adequately resourced assistance to respond to these needs.

25. In the period until the Fifth Session, further work in the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy will focus on the clarification of: core principles, including transparency, non-discrimination and procedural fairness, and provisions on hardcore cartels; modalities for voluntary cooperation; and support for progressive reinforcement of competition institutions in developing countries through capacity building. Full account shall be taken of the needs of developing and least-developed country participants and appropriate flexibility provided to address them.

Anhang 5 – Havanna-Charta für eine internationale Handelsorganisation vom 24.3.1948 (Auszug)

Kapitel V: Einschränkende Handelspraktiken

Artikel 46

Allgemeine Politik gegenüber einschränkenden Handelspraktiken

1. Jeder Mitgliedstaat hat geeignete Maßnahmen zu treffen und mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um einschränkende Handelspraktiken – gleichgültig ob sie von privaten oder öffentlichen Unternehmen ausgeübt werden -, die im internationalen Handel den Wettbewerb beschränken, den Zugang zu den Märkten begrenzen oder einer monopolistischen Kontrolle Vorschub leisten, in allen Fällen zu verhindern, in denen diese Praktiken schädliche Wirkungen für die Entwicklung der Erzeugung oder des Handels haben und die Erreichung irgendeines der in Art. 1 genannten Ziele beeinträchtigen.

3. Bei den in Ziff. 2 erwähnten Handelspraktiken handelt es sich um folgende:

- a) Festsetzung von einzuhaltenden Preisen oder Geschäftsbedingungen für den Kauf, den Verkauf oder die Vermietung eines Erzeugnisses;
- b) Ausschluss von Unternehmen von Absatzgebieten oder Tätigkeitsbereichen, Zuteilung oder Aufteilung solcher Bereiche, Zuteilung von Kunden, Festsetzung von Verkaufs- und Einkaufsquoten;
- c) Diskriminierung bestimmter Unternehmen;
- d) Erzeugungsbeschränkungen oder Festsetzung von Erzeugungskontingenten;
- e) Vereinbarungen, welche die Entwicklung der Anwendung technischer Verfahren oder von patentierten oder nichtpatentierten Erfindungen verhindern;
- f) Ausdehnung der Verwertung von Rechten aus Patenten, Warenzeichen oder Urheberrechten einzelner Mitgliedstaaten auf Gegenstände, die nach den Gesetzen und Verordnungen dieser Mitgliedstaaten nicht in den Rahmen dieser Rechte fallen; oder deren Ausdehnung auf Erzeugnisse, Erzeugungsbedingungen,

Anwendungsgebiete oder Verkäufe, die ebenfalls nicht Gegenstand dieser Rechte sind;

- g) ähnliche Praktiken, welche die Organisation mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden Staaten als einschränkende Handelspraktiken bezeichnet.

Artikel 50

Verpflichtungen der Mitgliedstaaten

1. Jeder Mitgliedstaat hat alle in Frage kommenden gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen im Einklang mit seiner Verfassung, seiner Gesetzgebung oder seiner Wirtschaftsordnung zu treffen, um zu verhindern, dass private oder öffentliche Unternehmen innerhalb seiner Jurisdiktion Handelspraktiken ausüben, die unter Ziff. 2 und 3 des Art. 46 fallen und welche die in Ziff. 1 dieses Artikels angegebene Wirkung haben. Ebenso hat jeder Mitgliedstaat die Organisation bei der Verhinderung solcher Praktiken zu unterstützen.

**Anhang 6 – International Antitrust Code Working Group:
Draft International Antitrust Code (Auszug)**

Art. 3: Scope of Application and Jurisdiction

Sec. 1: Scope of Application

- (a) The Agreement shall be applicable to all restraints of competition in the sense of this Agreement affecting at least two Parties to the Agreement.
- (b) A Party to the Agreement is affected whenever there are economic effects in its territory or otherwise on its commerce, or private persons nationals of this Party, or undertakings having their main commercial establishment on the territory of the Party, are initiators or victims of a restraint of competition.

Art. 4: Horizontal Restraints

Sec. 1: Agreements, understandings and concerted practice (hereafter "agreements") between or among competitors that fix prices, divide customers or territories, or assign quotas are illegal.

Sec. 2: Other agreements between or among competitors are illegal, if they unreasonably restrict competition.

Art. 5: Vertical Restraints (Distribution Strategies)

Sec. 2: Certain distribution strategies are conclusively presumed to prevent, restrict or distort competition unreasonably and are illegal, namely:

- 1. Distribution strategies that aid in the enforcement of a producer or distributor cartel.
- 2. Distribution strategies fixing a resale price or price level.

Art. 11: Appraisal of Concentrations

Sec. 1: Power to Impede Effective Competition

- (a) A concentration which creates or increases the power of one or more undertakings concerned, either separately or jointly, to impede effective competition in the relevant market, shall be prohibited by the National Antitrust Authority.

Art. 13: Restructuring

Sec. 1: Restructuring Order

If in non-competitive, highly concentrated markets the market structure induces persistent abuses involving the exercise of significant market power adversely affecting at least one other Party the National Antitrust Authority shall order the restructuring of the undertaking. The order must be preceded by sectoral investigations, to which the National Antitrust Authority must be empowered by national law.

Art. 17: National Antitrust Authorities

Sec. 1: Institution of National Antitrust Authorities (NAA)

- (a) Each Party to the Agreement shall establish a national antitrust authority for its own territory. Within regional economic organisations, being themselves Party to the Agreement, a centralized antitrust authority and persisting national antitrust authorities of member states shall be understood equally as national antitrust in the sense of this Agreement.

Art. 19: The International Antitrust Authority

Sec. 1: Institution of the International Antitrust Authority (IAA)

- (a) The CONTRACTING PARTIES shall establish an International Antitrust Authority and agree on a Statute of the Authority. The International Antitrust Authority shall be headed by a President and an International Antitrust Council. The International Antitrust Authority shall operate within the institutional framework of the GATT (WTO).

Sec. 2: Powers of the International Antitrust Authority

Without prejudice to other provisions in this Agreement the International Antitrust Authority shall have the following powers:

- (b) The International Antitrust Authority has a right to bring actions against national antitrust authorities in individual cases or groups of cases before national law courts, whenever a national antitrust authority refuses to take appropriate measures against individual restraints of competition.

- (c) The International Antitrust Authority has a right to use private persons and undertakings as alleged parties or initiators of a restraint of competition before national law courts asking for injunctions against the execution of the restraint.
- (d) The International Antitrust Authority has a right of national appeal even when it is not a party to the case but under the same conditions as parties to the case.

**Anhang 7 – International Competition Network:
Memorandum zur Gründung und Arbeitsweise
des Internationalen Wettbewerbsnetzwerks
(Auszug)**

Mission and Activities of ICN

The International Competition Network ("ICN") will be a project-oriented, consensus-based, informal network of antitrust agencies from developed and developing countries that will address antitrust enforcement and policy issues of common interest and formulate proposals for procedural and substantive convergence through a results-oriented agenda and structure.

ICN will encourage the dissemination of antitrust experience and best practices, promote the advocacy role of antitrust agencies and seek to facilitate international cooperation.

ICN's activities will take place on voluntary basis and rely on the high level of goodwill and cooperation among those jurisdictions involved. ICN will build on the many excellent contacts that already exist among the organisations concerned.

The work of ICN will be project-driven. During its regularly scheduled meetings, ICN will decide which projects it will pursue and will adopt a work plan for each project.

ICN is not intended to replace or coordinate the work of other organizations, nor will it exercise any rule-making function.

ICN will provide the opportunity for its members to maintain regular contacts, in particular by means of annual conferences and progress meeting.

Where ICN reaches consensus on recommendations arising from the projects, it will be left to the individual antitrust agencies to decide whether and how to implement the recommendations, through unilateral, bilateral or multilateral arrangements, as appropriate.

Membership of ICN

Members are national or multinational competition agencies entrusted with the enforcement of antitrust laws.

