

Böge, Ulf et al.

Article

Erfordern globale Unternehmensstrukturen globale Wettbewerbsregeln?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Böge, Ulf et al. (2006) : Erfordern globale Unternehmensstrukturen globale Wettbewerbsregeln?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 15, pp. 3-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164329>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die fortschreitende wirtschaftliche Integration und die vielfältigen Möglichkeiten für globale unternehmerische Aktivitäten erfordern Strategien zu ihrer Umsetzung. In den Mittelpunkt der Diskussion dürfte auch bald wieder die Frage nach einem internationalen Schutz des Wettbewerbs rücken: Bedarf es globaler Wettbewerbsregeln, um den globalen Wettbewerb zu schützen?

Auf dem Weg zu einer internationalen Wettbewerbspolitik: Harmonisierung von oben oder Streben nach Konvergenz?

In der Diskussion über die Verflechtung der Weltwirtschaft stellt sich zunehmend die Frage nach einem internationalen Schutz des Wettbewerbs. Benötigt die globale Tätigkeit von Unternehmen besondere Regeln in Form einer internationalen Wettbewerbsordnung? Ist das jeweils nationale Wettbewerbsrecht noch ausreichend, um Wettbewerbsbeschränkungen mit internationalem Charakter zu erfassen? Welche Rolle nehmen die nationalen Wettbewerbsregime in der globalen Marktwirtschaft ein?

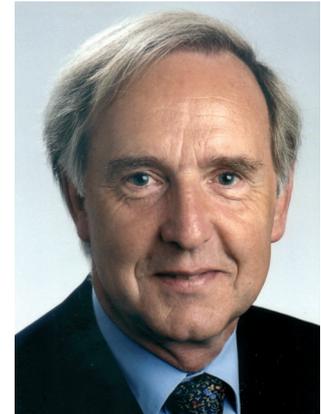
Das Wettbewerbsrecht als Ordnungsfaktor in einer freien Marktwirtschaft

In Deutschland und in den meisten anderen Ländern der Welt hat man sich für eine am Wettbewerbsprinzip orientierte Wirtschaftsordnung entschieden. In einer Marktwirtschaft werden die Aktivitäten von Produzenten und Konsumenten nicht von einer zentralen Instanz, sondern individuell von den Wirtschaftsteilnehmern geplant. Die Koordinierung dieser Pläne leistet der Wettbewerb. Er ermöglicht, dass sich durch das freie Zusammentreffen von Anbietern und Nachfragern auf Märkten Preise bilden, die eine wichtige Steuerungsfunktion für den Austausch von Waren und Dienstleistungen besitzen. Die Preise zeigen den Anbietern, in welchen Bereichen sie ihre Produktionsfaktoren am effizientesten einsetzen können; den Nachfragern geben sie Anhaltspunkte, wo

sie ihren Bedarf am günstigsten decken können. Durch das Konkurrieren um die Nachfrager schafft ein Wettbewerbssystem einen Anreiz zu Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen. Durch Innovationen und technischen Fortschritt winken den Unternehmen höhere Gewinnchancen. Schlechte Leistungen werden durch Verluste sanktioniert, in letzter Konsequenz kann es das Ausscheiden aus dem Markt bedeuten. Adam Smith beschrieb diesen Wettbewerbsprozess als das Wirken der »unsichtbaren Hand« des Marktes (im Gegensatz zur sichtbaren Hand des Staates).

Veränderte Marktstrukturen infolge der Globalisierung

Im Zuge der Globalisierung steht es den Marktteilnehmern in zunehmendem Ausmaß frei, auch im Ausland nachzufragen und anzubieten. Damit erfährt das Entdeckungsverfahren Wettbewerb eine Bereicherung um die weltweit angebotenen Lösungsoptionen. In der globalen Öffnung der Märkte liegt somit eine große Chance für die weltweite Wohlfahrtssteigerung. Wie schnell wirtschaftliche Prozesse mittlerweile voranschreiten, wird schon allein daran deutlich, dass man heute in New York, Istanbul und Peking – sofern man dies denn möchte – überall die gleichen Produkte kaufen könnte. Kommt beispielsweise heute ein neues Modell für ein Mobiltelefon auf den Markt, könnte man es morgen in diesen drei Städten ohne weiteres erwerben, und nicht nur dort, sondern auch in Ho Chi Minh City, Kapstadt oder Ulaan Bator. Und die Liste der Produkte, auf die dies zutrifft, lässt sich unendlich fortsetzen. Für unsere Kinder gehört dies zur Normalität. Vor fünfzig Jahren wäre es noch nahezu undenkbar gewesen.



Ulf Böge*

* Dr. Ulf Böge ist Präsident des Bundeskartellamtes und Vorsitzender der Steering Group des International Competition Network (ICN).

Doch ist auch das Problem offensichtlich, welches daraus für uns Wettbewerbsleu-

te resultiert, festzumachen an dem Satz: Commerce is increasing global but competition law is still national. Denn mit der immer weiter voranschreitenden Öffnung der Märkte wachsen nicht nur die Chancen, sondern es wächst auch der Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen. Viele wehren sich dagegen durch Fusionen, durch die Ausnutzung marktbeherrschender Positionen und durch Kartelle. Die Zahl grenzüberschreitender Kartellabsprachen ist seitdem rapide angestiegen. Erinnerung sei hier nur an das weltumspannende Vitaminkartell, in das unter anderem Unternehmen aus Nord- und Südamerika, Europa, Australien und Asien verwickelt waren. Wie kann und muss die internationale Gemeinschaft auf diese Entwicklungen reagieren?

Unterschiedliche Arten von grenzüberschreitenden Wettbewerbsbeschränkungen

Hierbei muss man sich zunächst vergegenwärtigen, dass grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen in ganz unterschiedlichen Ausgestaltungen auftreten. Grob zu unterscheiden sind staatliche und private Wettbewerbsbeschränkungen, und bei den privaten handelsrelevante und wettbewerbsrelevante.

Staatliche Wettbewerbsbeschränkungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Freihandel beschränken. Freihandel ist der von staatlichen Hemmnissen freie, grenzüberschreitende Wettbewerb. Hierzu gehört insbesondere ein freier Marktzugang für in- und ausländische Unternehmen. Andere staatliche Wettbewerbsbeschränkungen sind z.B. die Einführung besonderer nationaler technischer Standards oder die Subventionierung inländischer Industrien. Der extremste Fall staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen sind Kartelle von Staaten, wie z.B. das OPEC-Kartell. Von diesen staatlichen Maßnahmen ist in der Regel in erster Linie das Ausland betroffen. Aus der Betroffenheit des Auslandes durch staatliche Eingriffe in den Marktprozess ergibt sich die typische Verhandlungssituation, wie wir sie von internationalen Foren wie der WTO kennen, in der die Verminderung oder Aufgabe der gegenseitigen staatlichen Beschränkungen herbeigeführt werden soll. Im Falle der staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen ist somit die umfassende Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips ohne politisches Handeln ausgeschlossen.

Zu einem wirklichen internationalen Freihandel gehört aber auch der flächendeckende Schutz des Wettbewerbs vor privaten Beschränkungen: Zu den handelsrelevanten privaten Wettbewerbsbeschränkungen sind jene zu zählen, die zwar die Freiheit ausländischer Wirtschaftssubjekte beschränken und die Wohlfahrt auch ausländischer Volkswirtschaften mindern, jedoch keinen unmittelbaren Effekt auf den Wettbewerb in deren Hoheitsgebiet haben müssen. Sie bewirken im Wesentlichen Marktzutrittsbarrieren für ausländische Kon-

kurrenten. Denkbar sind marktabschließende vertikale Vereinbarungen, die ausländischen Konkurrenten den Marktzutritt verwehren. Ähnlich können Verdrängungsstrategien tolerierter Monopolisten in einzelnen nationalen Märkten wirken. Solche Beschränkungen sind letztlich nur zu praktizieren, wenn das Verhalten im »Verursacherstaat« zumindest geduldet oder politisch sogar gedeckt wird. In ihrer Wirkung entsprechen sie damit originären Handelsproblemen. Die Aktionsmöglichkeiten der nationalen Wettbewerbsbehörden reichen nicht aus, diesen Wettbewerbsbeschränkungen wirksam zu begegnen. Ihre Lösung erfordert das politische Zugeständnis der Staaten, ausländische Unternehmen in wettbewerbsrechtlichen Fragen nicht anders als einheimische Unternehmen zu behandeln und Entscheidungsprozesse transparent zu gestalten. Auch hier ist also ein Handeln auf politischer Ebene erforderlich.

Im Gegensatz zu den handelsrelevanten sind die wettbewerbsrelevanten privaten Wettbewerbsbeschränkungen prinzipiell geeignet, auch den Wettbewerb in anderen Ländern zu beeinträchtigen. Hierzu zählen insbesondere Verhaltensweisen von Unternehmen, die aufgrund ihrer internationalen Auswirkung von mehreren Rechtsordnungen erfasst werden. Dies sind internationale Kartelle, supranationaler Missbrauch von Marktmacht und unter bestimmten Bedingungen größere Fusionen. In diesen Parallelverfahren stellen sich Fragen wie: Welches Recht findet Anwendung, welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen für die Wettbewerbsbehörden und nach welchen Regeln arbeiten sie zusammen?

Modelle internationaler Wettbewerbsregime besuchen

Mit diesen Fragestellungen beschäftigt sich die internationale Staatengemeinschaft nun seit einiger Zeit. Die erste Entscheidung des U.S. Supreme Court hierzu stammt bereits aus dem Jahre 1945. In dieser Entscheidung legte der U.S. Supreme Court den Grundstein für die Anerkennung des Auswirkungsprinzips, häufig auch als sog. effects doctrine bezeichnet. Das Auswirkungsprinzip ermöglicht es der Wettbewerbsbehörde, in dem betroffenen Land gegen Beschränkungen vorzugehen, die sich auf den inländischen Markt auswirken, unabhängig davon, wo das Unternehmen seinen Sitz hat, von dem die Beschränkung ausgeht. Die Anwendung des Auswirkungsprinzips hat sich mittlerweile weitestgehend durchgesetzt.

Doch kann es im Zweifelsfall sehr schwierig sein, die Grenzen des Auswirkungsprinzips festzulegen. Denn rein ökonomisch betrachtet kann jede den Wettbewerb beschränkende Handlung irgendwo auf der Welt Auswirkungen oder Rückwirkungen auf den Inlandsmarkt haben. Es ist jedoch weder aus wettbewerblischer Perspektive sinnvoll noch po-

litisch gewollt, dass jede noch so insignifikante Auswirkung auch gleich die Jurisdiktion eines Landes begründet. Im Gegenteil – eine derartig überdehnte Anwendung der nationalen Wettbewerbsordnungen kann gerade dazu führen, die Ziele und Anstrengungen einer internationalen Wettbewerbspolitik zu unterlaufen. Denn wenn jeder Staat für sich Jurisdiktionshoheit in Anspruch nimmt, ist eine Kooperation der Wettbewerbsbehörden und eine Koordination der Wettbewerbspolitik nicht möglich. Die Anwendung des Auswirkungsprinzips begegnet zum Teil aber auch erheblichen praktischen Hindernissen, da in diesen Fällen oftmals Ermittlungen im Ausland erforderlich sind. Ermittlungen im Ausland können aber regelmäßig nur mit der Unterstützung der dortigen Wettbewerbsbehörde im Wege der Rechtshilfe vorgenommen werden. Selbst informelle Befragungen durch eine Wettbewerbsbehörde im Ausland werden als problematisch angesehen.

Um diesen Ineffizienzen bei der Anwendung des Auswirkungsprinzips entgegenzuwirken, sind zahlreiche bilaterale Abkommen ausgehandelt worden, wie z.B. das deutsch-amerikanische Rechtshilfeabkommen, welches gerade ratifiziert wird. Daneben gibt es immer wieder Bestrebungen, internationale Regeln für die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden bzw. internationale Wettbewerbsregime zu schaffen. Beispiele hierfür sind die wettbewerbspolitischen Beratungen im Rahmen der WTO und der OECD, der UNCTAD, des International Competition Network (ICN) und des European Competition Network (ECN), um nur die wichtigsten zu nennen.

Grundsätzlich kann man zwei verschiedene Wege der internationalen Zusammenarbeit einschlagen. Sie unterscheiden sich vor allem durch den Grad an Verbindlichkeit der Kooperation oder Koordination. Der eine Weg zielt auf ein umfassendes internationales Kartellrecht, dessen Regelwerk primär durch ein Weltkartellamt durchzusetzen wäre. Diese Vorstellung stellt sozusagen eine »harte« Harmonisierung von oben nach unten (»top down«) dar. Die WTO verfolgte seit 1996 das Ziel, ein internationales Rahmenabkommen zum Wettbewerbsrecht zu schaffen. Allerdings konnte bislang noch keine positive Entscheidung über die Aufnahme konkreter Verhandlungen herbeigeführt werden, und die Verankerung des Wettbewerbsrechts im Regelwerk der WTO scheint zunehmend ungewiss.

Hieran wird deutlich, wie schwierig die Verhandlung eines internationalen Wettbewerbsabkommens ist. Denn die Besonderheit eines Wettbewerbsabkommens liegt darin, dass Wettbewerbschutz viele verschiedene Ausgestaltungsformen annehmen kann. Die ökonomische Theorie hat bisher noch keine eindeutige Lösung für einen objektiv optimalen Wettbewerbschutz bieten können. Während im Handelsbereich Verstöße gegen den Grundsatz der staatlichen Enthaltung aus den Marktprozessen meist eindeutig zu identi-

fizieren sind, hängt das Vorliegen eines Wettbewerbsverstößes oft auch von der wettbewerbstheoretischen Überzeugung ab. Ein Abkommen könnte sich in Bezug auf diese Probleme daher nur auf wenige materielle Grundsätze beschränken, über die international Einigkeit besteht. Dabei kann und soll allerdings nicht das materielle Recht international detailliert festgelegt werden. Dafür sind die bestehenden Meinungs- und Systemunterschiede in vielen Bereichen zu groß. Ferner ist anzunehmen, dass die historisch gewachsenen Rechtssysteme den nationalen rechtlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten adäquat Rechnung tragen, was durch ein international harmonisiertes Recht verloren ginge. Die Fehleranfälligkeit eines dezentralen Systems ist zudem geringer, und unterschiedliche wettbewerbsrechtliche Ansätze können zunächst auf begrenztem Terrain getestet werden. Aus den gleichen Gründen ist auch ein Weltkartellamt abzulehnen. Der Weg zu einer internationalen Wettbewerbspolitik über eine harte Harmonisierung ist daher weder gangbar noch wünschenswert.

Der »bottom up«-Ansatz schlägt den umgekehrten Weg ein. Statt einer Harmonisierung von oben, zielt er auf eine Entwicklung hin zu mehr Konvergenz im Wege gegenseitiger Verständigung. Diskussionen und Kooperationen der Wettbewerbsbehörden sollen in mehr Konvergenz münden. Unterschiedliche Bestimmungen sollen schrittweise unter Berücksichtigung des tatsächlich Notwendigen sowie des wirtschaftlich, politisch oder rechtlich Machbaren angeglichen werden. So kann unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten in sinnvoller Weise eine Koordination und Kooperation der Wettbewerbsbehörden bewirkt werden. Dies zeigen die Bemühungen im Rahmen der UNCTAD, der OECD und des ICN.

Insbesondere das ICN verfolgt einen vollkommen neuen Ansatz internationaler Zusammenarbeit, da er ausschließlich auf einem freiwilligen multilateralen Vorgehen basiert. Alle erzielten Arbeitsergebnisse des ICN sind für die beteiligten Wettbewerbsbehörden unverbindlich. Die Anwendung und Durchsetzung beruht im Wesentlichen vielmehr auf zwei Anpassungsmechanismen: (1) kognitive Konvergenz durch einen permanenten Austausch und (2) einem durch Gruppendynamik ausgelösten Anreiz, den Arbeitsergebnissen zu entsprechen, dem sog. »peer pressure«. Der Erfolg gibt dem ICN recht: Innerhalb von nur fünf Jahren hat es sich aufgrund seiner unkonventionellen Arbeitsweise und seiner sehr stark praxisbezogenen Arbeitsergebnisse einen festen Platz in der internationalen Wettbewerbsfamilie erarbeitet. Aber auch die UNCTAD und die OECD, die mit ganz unterschiedlichen Schwerpunkten arbeiten, haben jede für sich einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbspolitik geleistet.

Ziel einer internationalen Wettbewerbspolitik ist es, Wettbewerb global besser zu schützen. Sie muss sich dabei

zwangsläufig an dem politisch Machbaren orientieren. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Schaffung globaler Wettbewerbsregeln, die für alle Staaten gleichermaßen verbindlich sind, derzeit politisch nicht durchsetzbar sind. Hingegen konnten viele Fortschritte auf dem Weg zu einer verstärkten Kooperation der Wettbewerbsbehörden durch eine schrittweise Annäherung der nationalen Wettbewerbsregime erreicht werden. An diesem Weg der gegenseitigen Verständigung sollte die internationale Wettbewerbsfamilie daher festhalten. Dies schließt nicht aus, dass Grundsätze zunächst unverbindlich und in einem späteren Schritt verbindlich festgelegt werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist das ECN, welches durchaus als Mischform der beiden Ansätze bezeichnet wird. Dieser Verbund der Wettbewerbsbehörden aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht seit 2004 und bietet derzeit die intensivste Form der Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden basiert auf gemeinsamen europäischen Wettbewerbsregeln, während die Durchsetzung dezentral erfolgt. Das ECN ist ein regionaler Verbund und damit als Modell eines internationalen Wettbewerbsregime keineswegs auf die gesamte internationale Staatengemeinschaft übertragbar. Doch zeigt es letztlich, welcher Grad an Konvergenz und Kooperation zwischen den verschiedenen nationalen Wettbewerbsbehörden möglich ist.

Das Ziel und der Weg sind damit vorgegeben – unsere Aufgabe als Wettbewerbsleute ist es, beides weiterhin konsequent zu verfolgen.



Henning Klodt*

Globale Wettbewerbsregeln zur Flankierung nationalen Wettbewerbsrechts

Sechs Jahre nach dem Ende der letzten großen Fusionswelle baut sich – von der wirtschaftspolitischen Öffentlichkeit weitgehend unkommentiert – eine neue Welle internationaler Fusionen und Übernahmen auf, die ihren Höhepunkt offenkundig noch nicht erreicht hat. Damit steigt auch wieder die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Konflikten zwischen verschiedenen nationalen Kartellbehörden kommt, wenn es um die wettbewerbspolitische Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen mit grenzüberschreitender Wirkung geht. Die Frage, ob es globaler Wettbewerbsregeln bedarf, um den globalen Wettbewerb zu schützen, dürfte auf der wirtschaftspolitischen Agenda schon bald wieder nach vorne rücken.

Extraterritoriale Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts

Völlig schutzlos ist der globale Wettbewerb allerdings auch heute schon nicht. Nach der so genannten effects doctrine (Auswirkungsprinzip) können nationale Kartellbehörden gegen jegliche Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen, die sich auf den Wettbewerb in ihrem eigenen Rechtsgebiet auswirken – unabhängig davon, in welchem Rechtsgebiet die wettbewerbswidrige Handlung vollzogen wurde.¹ Erstmals geltend gemacht wurde die effects doctrine im Jahre 1945 in der Alcoa-Entscheidung des U.S. Supreme Court, mit der ein in der Schweiz abgeschlossenes Quotenkartell, das sich auf den amerikanischen Aluminium-Markt auswirkte, un-

* Prof. Dr. Henning Klodt leitet am Institut für Weltwirtschaft in Kiel das Zentrum Bildungsprogramme.

¹ Für einen Überblick zu den Grundlagen der internationalen Wettbewerbspolitik vgl. Basedow (1998).

tersagt wurde. Schlagzeilen in Deutschland machte Ende der siebziger Jahre die Philip Morris/Rothmans-Entscheidung des Bundeskartellamtes, in der die Fusion zwischen einem amerikanischen und einem britisch-südafrikanischen Tabakkonzern verboten wurde. Diese Entscheidung, die das Kammergericht Berlin im Jahre 1983 bestätigte, wurde in der Öffentlichkeit zunächst eher belächelt, da absehbar war, dass sich die beteiligten Konzerne durch das wettbewerbspolitische Störfeuer aus Deutschland nicht von ihrem Fusionsvorhaben abbringen lassen würden. Als das Bundeskartellamt aber damit drohte, sämtliche Umsätze dieser Konzerne auf dem deutschen Absatzmarkt mit einer Strafzahlung zu belegen, stieg die Verhandlungsbereitschaft der fusionswilligen Unternehmen spürbar. Immerhin konnte so durchgesetzt werden, dass sich Rothmans von seiner deutschen Tochtergesellschaft Haus Brinkmann trennte, wodurch die Auswirkungen der Fusion auf die Marktanteile im deutschen Zigarettenmarkt gering gehalten werden konnten.²

Vom Grundsatz her ist es also auch heute schon – ohne eigenständige globale Wettbewerbsregeln – möglich, globalen Wettbewerbsbeschränkungen durch nationale Politikmaßnahmen Einhalt zu gebieten. Die konsequente Anwendung der effects doctrine kann allerdings nicht nur zur Lösung globaler Wettbewerbsfragen beitragen, sondern sie kann auch selbst zum Auslöser internationaler Konflikte in der Wettbewerbspolitik werden. Wenn etwa zwei amerikanische Unternehmen mit dem Segen der dortigen Kartellbehörden fusionieren, obwohl daraus Wettbewerbsbeschränkungen für den europäischen Markt resultieren, dann können das amerikanische Wettbewerbsrecht und das über die effects doctrine auf Nordamerika ausgedehnte europäische Wettbewerbsrecht miteinander in Konflikt geraten.

Zunehmendes Konfliktpotential unter der effects doctrine

In der Frühphase der vergangenen internationalen Fusionswelle trat dieser Fall ein, als die Fusion von Boeing und McDonnell-Douglas im Jahre 1997 von der Federal Trade Commission ohne Auflagen genehmigt wurde, obwohl kaum zu übersehen war, wie dadurch die marktbeherrschende Stellung von Boeing sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten selbst nachhaltig gestärkt wurde. Die Europäische Kommission leistete auf diplomatischer Ebene energischen Widerstand, verzichtete aber letztlich auf die rechtliche mögliche Sanktion, ein Bußgeld in Höhe von 10% des Gesamtumsatzes des neuen Konzerns zu erheben, um einem weitreichenden Handelskonflikt aus dem Weg zu gehen.

Auf dem Höhepunkt der letzten Fusionswelle im Jahre 2001 wiederholte sich diese Situation, als es um die Fusion von General Electric und Honeywell ging. Auch hier genehmigten die U.S.-Behörden ohne Auflagen, während die EU-Kommission unter dem Hinweis auf neu entstehende »Bündelungsvorteile« der beteiligten Unternehmen in den Bereichen Triebwerke, Avionik und Flugzeug-Leasing eine Untersagungsverfügung erließ. Die Konzessionsbereitschaft der EU-Kommission war dabei vielleicht auch dadurch begrenzt, dass die U.S.-Seite im Jahr zuvor die Fusion des französischen Industriegasherstellers Air Liquide mit seinem britischen Konkurrenten BOC untersagt hatte.

Manche Beobachter argumentieren, dass derartige Konflikte keineswegs globale Wettbewerbsregeln nötig machten, sondern auch durch eine bessere Zusammenarbeit nationaler Kartellbehörden und gegenseitige Amtshilfe (Comity) gelöst werden könnten. Tatsächlich hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren eine Reihe von Comity-Abkommen mit verschiedenen Drittländern – darunter auch mit den Vereinigten Staaten – geschlossen. Diese können allerdings nur dann zur Konfliktlösung beitragen, wenn die Bereitschaft dazu auf beiden Seiten vorhanden ist.

Eine solche Bereitschaft wird sicherlich gegeben sein, wenn unterschiedliche wettbewerbsrechtliche Beurteilungen auf unterschiedlichen Ermittlungsständen der Behörden beruhen. Hier kann Comity zur Verbesserung der Informationsgrundlagen wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen beitragen. Wenn die unterschiedlichen Beurteilungen dagegen auf grundsätzlichen Unterschieden in den Rechtsordnungen beruhen – weil beispielsweise in einem Land der Schutz der Konsumenten und im anderen Land der Schutz des Wettbewerbs als Institution im Vordergrund stehen –, läuft Comity ins Leere. Auch bei industriepolitisch motivierten Fusionen, die mehr oder weniger explizit darauf abzielen, dem eigenen Land Vorteile auf Kosten des Auslandes zu verschaffen, lassen sich internationale Konflikte kaum durch Comity lösen. Letztere Konstellation dürfte die Fälle Boeing/McDonnell Douglas und General Electric/Honeywell zutreffend charakterisieren.

Weitere Konfliktpotentiale rühren daher, dass es bei einer Anerkennung der effects doctrine als internationales Rechtsprinzip eigentlich notwendig wäre, einen potentiell wettbewerbsbeschränkenden Unternehmenszusammenschluss in all jenen Ländern zu notifizieren, deren Märkte von der jeweiligen Maßnahme betroffen sein könnten. Falls die beteiligten Unternehmen dies versäumen, müssen sie stets damit rechnen, im Nachhinein aus Ländern, die vielleicht für die Fusionsentscheidung gar keine Rolle gespielt haben, mit Sanktionen belegt zu werden, da nationale Kartellrechtssysteme oftmals strenge Vollzugsverbote vor Abschluss der Fusionskontrollverfahren aufweisen. In der Praxis behilft man sich zumeist damit, nur in jenen (größeren) Ländern zu no-

² Für eine ausführlichere Analyse dieser und weiterer Konfliktfälle der internationalen Wettbewerbspolitik vgl. Klodt (2001).

tifizieren, denen man überhaupt zutraut, gewichtigen Widerstand gegen eine extraterritoriale Fusion zu leisten (Bechtold 2006). Dies mag als modus vivendi nachvollziehbar erscheinen, aber eine international verlässliche Wettbewerbsordnung sieht sicherlich anders aus.

Wenn sich bei fortschreitender Globalisierung die Interdependenzen zwischen nationalen Märkten verstärken, dürften sich auch die Konfliktfälle in der internationalen Wettbewerbspolitik häufen, zumal bei den Regierungen vieler Länder unverkennbar die Neigung zunimmt, das internationale Fusionsgeschäft als industriepolitisches Monopoly zu begreifen (Klodt 2006). Die Flankierung nationaler Wettbewerbspolitik durch globale Wettbewerbsregeln nimmt damit an Dringlichkeit zu.³

Diese Einschätzung teilt auch die EU-Kommission. Sie hatte sich im Vorfeld der aktuellen Welthandelsrunde der WTO (Doha-Runde) stark dafür eingesetzt, das Thema internationale Wettbewerbsregeln auf die Tagesordnung zu setzen. Sie konnte sich damit allerdings nicht durchsetzen, da befürchtet wurde, eine Überfrachtung der Doha-Agenda mit allzu sensiblen Themen könne zum Scheitern der gesamten Handelsrunde führen. Jetzt hat es den Anschein, dass die Doha-Runde, die formal bis Ende 2006 abgeschlossen sein soll, trotz verkürzter Tagesordnung de facto scheitern wird. Auf Dauer wird sich die WTO dem Thema der so genannten TRAPs (trade-related antitrust principles) jedoch nicht entziehen können, denn Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs und Beschränkungen des internationalen Handels greifen immer mehr ineinander.

Keine »Verwässerung« nationalen Wettbewerbsrechts

Es gibt allerdings einen gewichtigen Einwand gegen die Einführung globaler Wettbewerbsregeln: Da solche Regeln das Ergebnis internationaler Verhandlungen und damit notwendigerweise auch Ergebnis vielfältiger Kompromisse bei diesen Verhandlungen sein müssen, ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass man sich dabei nicht auf gesamtwirtschaftlich effiziente Regeln, sondern auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Wenn nun diese globalen Wettbewerbsregeln an die Stelle nationalen Wettbewerbsrechts träten, dann könnte dadurch das nationale Wettbewerbsrecht in jenen Ländern, in denen es relativ hoch entwickelt ist, »verwässert« werden. Davon betroffen wären nicht zuletzt Deutschland und die Europäische Union (Möschel 2006).

³ Eine andere Sicht vertreten Röller und Wey (2003). Sie argumentieren, durch die Globalisierung würden sich die Marktstrukturen in den verschiedenen Ländern so weit aneinander angleichen, dass sich damit auch die wettbewerbspolitischen Beurteilungen in den verschiedenen Ländern angleichen würden.

Um dieser Gefahr vorzubeugen, sollten globale Wettbewerbsregeln so abgefasst werden, dass sie nationales Wettbewerbsrecht nicht ersetzen, sondern ergänzen und flankieren. Sie sollten die nationalen Rechtssysteme im Kern unberührt lassen und lediglich dann greifen, wenn die Anwendung unterschiedlichen nationalen Rechts auf konkrete Einzelfälle zu unterschiedlichen Ergebnissen und damit zu internationalen Konflikten führt. Derart ausgestaltete Regeln würden keine nationale Kartellbehörde dazu zwingen, Wettbewerbsbehinderungen, die vom eigenen Territorium ausgehen, permissiver zu behandeln als zuvor. Und sie würden den nationalen Behörden zugleich eine Handhabe geben, wirkungsvoller gegen extraterritorial verursachte Wettbewerbsbehinderungen vorzugehen. Von einer »Verwässerung« nationalen Wettbewerbsrechts durch globale Wettbewerbsregeln könnte dann keine Rede sein.

Zudem sollten globale Wettbewerbsregeln als Minimalregeln ausgestaltet sein, um den Systemwettbewerb zwischen nationalen Wettbewerbspolitiken nicht unnötig zu behindern. Die Relevanz des Systemwettbewerbs als »Entdeckungsverfahren« im Hayek'schen Sinne ist aber umso geringer, je geringer die Unsicherheiten darüber sind, welche Art von wirtschaftspolitischen Maßnahmen effizienzfördernd sind und welche nicht. So gibt es kaum Zweifel, dass so genannte Hard-core-Kartelle sowie horizontale Fusionen, die zu Marktbeherrschung führen oder Marktbeherrschung verstärken, die gesamte wirtschaftliche Wohlfahrt beeinträchtigen und deshalb verboten werden sollten. Hier gibt es kaum etwas Neues zu entdecken für den internationalen Systemwettbewerb, so dass die Einführung globaler Wettbewerbsregeln hier relativ problemlos wäre. Dies könnte ein erster Schritt hin zur Etablierung einer globalen Wettbewerbsordnung sein, dem (wenn er sich bewährt) nicht notwendigerweise weitere Schritte folgen müssten.

Klagerecht vor nationalen Gerichten

Doch auch die besten globalen Wettbewerbsregeln nützen wenig, wenn es keine Sanktionsmechanismen gibt, mit denen diese Regeln durchgesetzt werden können. Kaum ein Nationalstaat wäre wohl bereit, seine Souveränität so weit einzuschränken, dass er einer globalen Kartellbehörde den direkten Durchgriff auf wettbewerbsbeschränkende Praktiken in seinem eigenen Territorium gestatten würde. Auch die Vorstellung, globale Wettbewerbsregeln im Rahmen der WTO mit handelspolitischen Sanktionen durchzusetzen, ist eher abschreckend, da die internationale Handelspolitik dieser zusätzlichen Belastung kaum gewachsen wäre. Am Ende wäre für den Wettbewerb wenig gewonnen, aber für den internationalen Handel viel verloren.

Sinnvoller erscheint es, einen schon fast in Vergessenheit geratenen Vorschlag der »International Antitrust Code Wor-

king Group« (Fikentscher und Immenga 1995) aufzugreifen, nach dem einer internationalen Kartellbehörde das Recht eingeräumt werden sollte, bei Verletzung globaler Wettbewerbsregeln Klage vor nationalen Gerichten zu erheben (»principle of international procedural initiative«). Immerhin gibt es mittlerweile fast 150 Länder, die über ein eigenständiges nationales Kartellrecht verfügen. Überall dort würde das Klagerecht der internationalen Kartellbehörde also unmittelbare Ansatzpunkte zur Durchsetzung globaler Wettbewerbsregeln bieten. Doch auch ohne nationales Kartellrecht könnten globale Wettbewerbsregeln vor nationalen Gerichten durchsetzbar sein, wenn das betreffende Land diese Regeln als verbindliches internationales Recht anerkannt hat. Insbesondere solche Wettbewerbsbehinderungen, die auf nationaler Ebene aus industriepolitischen Motiven heraus toleriert werden, dürften auf gerichtlicher Ebene leichter zu bekämpfen sein als auf politischer Ebene.

Wo eine derartige internationale Kartellbehörde organisatorisch angesiedelt sein sollte – etwa bei der WTO oder der OECD –, ist eine weniger dringliche Frage, in die man sich nicht verstricken sollte, bevor über die anderen in diesem Beitrag angesprochenen Punkte kein Konsens erzielt worden ist. Vordringlicher ist es jetzt, nach dem Scheitern der WTO-Verhandlungen zu den TRAPs neue Initiativen zur Etablierung einer funktionsfähigen globalen Wettbewerbsordnung auf den Weg zu bringen.

Literatur

- Basedow, J. (1998), *Weltkartellrecht: Ausgangslage und Ziele, Methoden und Grenzen der internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen*, Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht 63, Tübingen.
- Bechtold, R. (2006), »Internationale Wettbewerbspolitik aus Sicht der Rechtspraxis unter besonderer Berücksichtigung von internationalen Fusionskontrollfällen«, in: P. Oberender (Hrsg.), *Internationale Wettbewerbspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 311, Berlin, 129–147.
- Fikentscher, W., und U. Immenga (1995), *Draft International Antitrust Code: Kommentierter Entwurf mit ergänzenden Beiträgen*, Baden-Baden.
- Klodt, H. (2001), »Conflicts and Conflict Resolution in International Anti-trust«, *The World Economy* 24(7), 877–888.
- Klodt, H. (2006), »Industriepolitische Monopoly«, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 35(6), 301.
- Möschel, W. (2006), »Wettbewerbspolitik im Systemwettbewerb«, in: W. Schäfer (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 309, Berlin, 21–30.
- Röller, L.-H., und Chr. Wey (2003), »Merger Control in the New Economy«, *Netnomics* 6(1), 5–20.



Wolf Schäfer*

Ideenwettbewerb statt administrativer Verordnung

Globalisierung heißt Entmonopolisierung des Nationalen. Sie führt zu einem Schwund traditioneller Staatlichkeit, denn das Entscheidungs- und Durchsetzungsmonopol der Staaten in offenen Jurisdiktionen mit zunehmenden Exit-Optionen der Privaten verliert an Macht. Ökonomische – und politische – Netzwerke bilden sich zunehmend transnational. Politische Grenzen werden ökonomisch mehr und mehr relativiert, *stateless companies* konkurrieren in einer globalen Welt monopolistischer Konkurrenz. Damit stellt sich die Frage nach den institutionellen Arrangements, die für die zunehmenden transnationalen Aktivitäten angemessen sind. Insbesondere bezieht sich diese Frage auf die adäquaten Wettbewerbsregeln in einer Welt globaler Unternehmensstrukturen.

Globalisierung bedeutet, dass die immobilen Faktoren eines Standorts im Wettbewerb stehen um die mobilen Ressourcen dieser Welt, damit sich letztere mit ersteren komplementär verbinden. Hier kommt das ins Spiel, was wir Systemwettbewerb nennen. Dieser besteht aus zwei Komponenten: dem politischen Wettbewerb der Regierungen um kollektive Problemlösungen und dem ökonomischen Wettbewerb der Unternehmen um private Problemlösungen. Es geht mithin um die Suche nach einer integrierten Wettbewerbsordnung, die sowohl den ökonomischen als auch den politischen Wettbewerb umfasst, also um eine Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb.

Dabei scheint ein Dilemma auf: Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen in alternativen Jurisdiktionen können privaten Unternehmen institutionell bedingte Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen in anderen Standorten verschaffen, die sie bei international vereinheitlichten Wettbe-

* Prof. Dr. Wolf Schäfer lehrt am Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

werbsregeln (*level playing field*) nicht hätten. Zuweilen wird dies als national-institutionelle »Verzerrung« des international-ökonomischen Wettbewerbs angesehen. Eine internationale Harmonisierung der Wettbewerbsregeln hieße aber andererseits, dass der politische Wettbewerb um die besseren Wettbewerbsregeln international ausgeschaltet würde. Man triebe dann den Teufel mit dem Beelzebub aus, denn der Wettbewerb in seiner evolutorischen Funktion hat ja gerade die Aufgabe, einen dauerhaften Prozess der Fehlerkorrektur und der mit ihr verbundenen Suche nach neuen überlegenen Lösungen zu installieren, da niemand die »beste« Lösung von vornherein kennt. Wettbewerb impliziert mithin ein Lernen aus Fehlern. Zudem sind ja auch die Präferenzen und Umfeldbedingungen in den einzelnen Jurisdiktionen keineswegs einheitlich und statisch, so dass die Nachfrage der Privaten nach spezifischen Institutionen – einschließlich der Wettbewerbsregeln – sich international unterscheidet und ändert. Dies betrifft insbesondere die Entwicklungs- und Transformationsländer, bei denen es oft genug gar nicht primär um die Installierung von Wettbewerbsregeln, sondern zuvorderst um ein funktionsfähiges allgemeines Rechtssystem geht, dem das Kartellrecht dann meist zeitlich nachgeordnet ist.

Der Ruf nach einem *level playing field*, das dem Wettbewerbsrecht – und im Übrigen auch anderen institutionellen Arrangements wie z.B. dem Steuerrecht – unterliegen sollte, impliziert viel zu häufig den Wunsch von Regierungen und Interessengruppen, die komparativen Wettbewerbsvorteile von Mitbewerbern wegzuharmonisieren, um sich ihrer zu entledigen. Damit werden dann die eigenen komparativen Nachteile relativiert, zugleich aber auch die Grundlagen wettbewerblicher Prozesse eliminiert, die ja prinzipiell nicht auf Gleichheiten, sondern auf Unterschieden in den Umfeldbedingungen basieren, also auf einem *uneven playing field*. Die wettbewerbsfeindliche Strategie des *raising the rivals' costs* gehört ebenfalls in diesen Kontext.

Eine globale administrative Harmonisierung der Wettbewerbsregeln kann mithin nicht erwünscht sein – abgesehen davon, dass sie aufgrund der Unterschiede in den präferenziellen und institutionellen Ausstattungen der Jurisdiktionen dieser Welt praktisch wohl auch kaum zustande käme.

Dies bezieht sich dezidiert auf die Regeln, die das materielle Wettbewerbsrecht betreffen. Bei reinen Verfahrensregeln (z.B. Fristen und Formblätter bei Fusionskontrollen) mag in Analogie zu Transaktionskosten senkenden Normenkartellen eine gewisse Harmonisierung durchaus sinnvoll sein. In Bezug auf das materielle Kartellrecht ist das Kostensenkungsargument einer Harmonisierung dagegen unbedeutend gegenüber der dynamischen Innovationsfunktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren. Ungeachtet der Tatsache, dass realiter die nationalen Kartellgesetze dieser Welt trotz Einbettung in unterschiedliche Rechtskulturen be-

reits signifikante Übereinstimmungen aufweisen, sollte der Wettbewerb der Wettbewerbsgesetze das dominierende Prinzip sein und bleiben. Deshalb wären ein Weltkartellrecht oder gar ein Weltkartellamt die Inkarnation der globalen administrativen Wissensanmaßung in Bezug auf den optimalen Weltstandard von Wettbewerbsregeln. Sie entsprächen dem statischen Konzept der vollständigen Konkurrenz, dessen Gleichgewichtslösung bekanntlich ein wettbewerbsloser Endzustand ist. Weltkartellrecht und Weltkartellamt würden zu einer globalen administrativen Erstarrung führen, die ein wettbewerbsrechtliches Lernen in der dezentralen Suche nach besseren Lösungen weitestgehend verunmöglicht.

Gleichwohl funktioniert das Nebeneinander international konkurrierender Wettbewerbsregeln in der Realität nicht problemlos. Da auch im politischen Wettbewerb der Jurisdiktionen die Neigung von Regierungen zu kartellähnlichen Absprachen besteht und dieser Wettbewerb zudem *rent-seeking*-Charakter haben kann, wenn die Regierungen den Präferenzen ausgewählter Interessengruppen selektiv entgegenkommen, existiert das Problem, dass die jurisdiktionelle Freiheit der Wahl eigener Wettbewerbsregeln auch die Freiheit zur Wahl protektionistischer Politikpraktiken oder auch zur politischen Duldung privater Protektionspraktiken einschließt. Daraus resultieren dann transnationale negative Externalitäten, die den internationalen Handel beeinträchtigen.

Aktive politische Protektionspraktiken sind bekanntlich GATT-relevant oder sollten es sein, denn es geht um den Abbau staatlich verursachter Handelshemmnisse zur Durchsetzung des Prinzips totaler Inländerbehandlung. Insofern bestehen für den Systemwettbewerb in seiner politischen Komponente handelsliberalisierungsbedingte Grenzen. Das erscheint sinnvoll auch und gerade unter dem Aspekt der innovativen Lernfunktion des Wettbewerbs, als deren Ergebnis die Erfahrung steht, dass Protektion dem Freihandel unterlegen ist.

Die Frage ist, ob auch die politische Duldung privater Wettbewerbsbeschränkungen, die handelsbeeinträchtigend wirken, dem GATT-Reglement unterstellt werden sollten. Grundsätzlich wird die Tolerierung privaten Handelns, also die Nutzung des staatlichen Handlungsrahmens durch private Verträge, nicht als staatliche Handelsbeeinträchtigung angesehen, so dass das GATT nicht anwendbar ist. Aber spätestens seit der von den USA während der Uruguay-Runde gegenüber Japan ergriffenen *strategic impediments initiative* wurde die Verzahnung von Wettbewerbs- und Handelspolitik evident: Die USA beschuldigten Japan, den Zugang zum Binnenmarkt durch Duldung privater Wettbewerbsbeschränkungen zu erschweren. Dieser ebenso wie der bekannte Kodak-Fuji-Fall lieferten die spektakuläre Basis für die Forderungen nach internationaler Vereinheitlichung des Wettbewerbsrechts im Rahmen des GATT-Regimes. Nach TRIPs und TRIMs könnten das zu TRAMs (*Trade Related Antitrust Measures*) führen.

Die EU stand einer Übertragung wettbewerbspolitischer Kompetenzen an die WTO zunächst sehr positiv gegenüber, inzwischen ist aber nach den bekannten Bananen- und Hormonfleischfällen diesbezüglich größere Nüchternheit eingetreten. Die USA dagegen waren von Anfang an ablehnend und sind es noch, weil sie die internationale Einschränkung der eigenen Anwendung ihres Antitrustrechts befürchten. Deshalb erscheint die Ergänzung der WTO-Verträge hinsichtlich einer Kartellrechtsharmonisierung als neue GATT-Disziplin in absehbarer Zeit nicht realistisch. Zudem muss gesehen werden, dass eine institutionelle Erweiterung der WTO-Reglements um eine Kartellrechtsdisziplin ein weiterer Schritt in eine Kompetenzkonzentration global agierender Institutionen ist, die sich dann in ihrem Tun immer weniger dem institutionellen Wettbewerb stellen müssen.

In der Praxis treten weitere Probleme eines Nebeneinanders unterschiedlicher Wettbewerbsregeln auf. Zu nennen sind z.B. Konflikte, die entstehen, wenn im Falle grenzüberschreitender Wirkungen das Kartellrecht einer Jurisdiktion eine Erlaubnis und das einer anderen Jurisdiktion ein Verbot oder eine nur bedingte Erlaubnis enthält. Im Fall des Zusammenschlusses von Boeing und McDonnell Douglas haben bekanntlich die USA sofort zugestimmt, die EU dagegen erst mit Zögern und unter Auflagen. Zuweilen wird auch verwiesen auf die moralische Zwiespältigkeit, wenn in einem Land Kartelle grundsätzlich verboten, Exportkartelle aber von diesem Verbot ausgenommen werden. Diese moralischen Bedenken werden allerdings in der Realität durch das prinzipiell anerkannte Auswirkungsprinzip relativiert, das den vom Exportkartell betroffenen Staaten erlaubt, gegen dieses Kartell Maßnahmen zu ergreifen.

Aber dieses Auswirkungsprinzip selbst funktioniert in der Praxis nicht grenzenlos, z.B. dann nicht, wenn nationale Abwehrgesetze gegen das Prinzip gemacht werden, weil ein Land sich in einem speziellen Fall gegen die von diesem Prinzip ausgehende »Einmischung« einer anderen Jurisdiktion in seine interne autonome Regelungskompetenz verwahren will. Allerdings werden solche Abwehrgesetze meist nur von kleineren Ländern initiiert, in den dominierenden Kartellrechtsordnungen ist das Auswirkungsprinzip dagegen unumstritten. Zuweilen wird deshalb sogar argumentiert, dass die Relativierung dieser Dominanz – vor allem der USA, aber auch der EU – durch Abwehrgesetze kleinerer Staaten den Argumentationswettbewerb in Bezug auf manche Folgen des Auswirkungsprinzips durchaus stimulieren kann.

Wenn also nun im Ergebnis die reine Lösung des dezentralen Wettbewerbs der nationalen Wettbewerbsregeln in der Realität nicht ohne Probleme funktioniert, die Lösung der zentralisiert-administrativen Harmonisierung der materiellen Wettbewerbsregeln aber die alles überragende Innovationsfunktion des Systemwettbewerbs ausschaltet und deshalb nicht angestrebt werden sollte, so könnte für die praktische

Lösungsgestaltung der Weg über eine Kooperation der Wettbewerbsbehörden fruchtbar sein.

Das im Oktober 2001 ins Leben gerufene *International Competition Network (ICN)* scheint einer solchen Lösung im Großen und Ganzen zu entsprechen. Das ICN ist als Institution gedacht, die den Ideenwettbewerb über Wettbewerbsordnungen sucht und fördern will. Ursprünglich von 14 Kartellbehörden vereinbart, ist das ICN, an dem sich mittlerweile wohl rund 100 Kartellbehörden beteiligen, eine pragmatische Kooperationsform ohne internationalen Vertrag. Es handelt sich hier um ein informelles Kooperationsnetzwerk, das sich insbesondere der Probleme transnationaler Unternehmenszusammenschlüsse, der Verfolgung internationaler Kartelle sowie des Überschneidungsbereichs von Handels- und Wettbewerbspolitik annimmt. Ziel des ICN – zu dem neben Kartellbehörden auch private Organisationen und natürliche Personen Zugang haben und demgegenüber die WTO wegen der Handelsbezogenheit der Kartellrechtsvereinbarungen nicht beiseite stehen sollte – ist es, einen multinationalen Informationsaustausch zu installieren und auch Regeln zu erarbeiten, die allerdings für keine der beteiligten Kartellbehörden obligatorisch sind. Man will bewusst auf Anreizmechanismen bauen, die in der Institutionenökonomie als *cognitive convergence* durch Informationsaustausch und *peer pressure* zur Nachahmung für ein möglichst regelkonformes freiwilliges Verhalten bekannt sind. Im besonderen Fokus des ICN stehen die Entwicklungs- und Transformationsländer, denen man beim Aufbau ihrer Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen aktive Unterstützung geben möchte, ohne das Prinzip der Freiwilligkeit einzuschränken.

Erfordern globale Unternehmensstrukturen also globale Wettbewerbsregeln? Eindeutig nein, wenn an ein *top-down*-Modell gedacht ist, das den nationalen Wettbewerbsbehörden durch eine *ex-ante*-Harmonisierung verbindliche Vorgaben im Sinne eines internationalen oder gar Weltkartellrechts – womöglich noch überwacht und sanktioniert durch ein dem Wettbewerb selbst entzogenes Weltkartellamt – machen soll. Gegen einen *bottom-up*-Ansatz freiwilliger globaler Netzwerke von Kartellbehörden, die aus unterschiedlichen Wettbewerbskulturen heraus kooperieren und lernen, ist nichts einzuwenden. Ganz im Gegenteil. So ist z.B. die Kooperation zwischen den USA und der EU als den beiden wichtigsten Kartellrechtsordnungen dieser Welt im Wesentlichen ein Erfolg. Zu verweisen ist hier z.B. auf die Bildung von *joint teams* zwischen der EU und den USA, wenn ein Wettbewerbsfall beide Rechtsordnungen berührt, oder auch die Unterstützung eines ausländischen Verfahrens durch die heimische Kartellbehörde (*positive international comity*) bzw. die Rücksichtnahme auf die Interessen eines anderen Staates bei der Anwendung heimischen Kartellrechts (*negative international comity*).

Im Rahmen des ICN als einem global angelegten pragmatischen Ansatz zur Gestaltung eines ähnlichen Vorgehens

kann und wird es dann auch zu – vielleicht globalen – Regelharmonisierungen kommen. Diese sollten dann aber das Ergebnis einer grundsätzlich wettbewerbsgesteuerten Ideendarbeit sein und nicht einer wissensanmaßenden administrativen Verordnung, die transnationale ökonomische Kartelle zwar verfolgt, aber selbst im Glashaus eines globalen politischen Kartells sitzt. So ist es jedenfalls gedacht. Deshalb wäre zu wünschen, dass auch das ICN dem allenthalben erkennbaren Druck zur wettbewerbswidrigen Zentralisierung und Harmonisierung von institutionellen Arrangements widersteht und die Meinungskonvergenz über den Ideenwettbewerb dauerhaft als Grundsatz installiert. Bisher jedenfalls huldigt es offiziell dem überzeugenden Prinzip des Wettbewerbs der Wettbewerbsordnungen.



Wolfgang Kerber*

Internationale Verfahrensregeln: ja! Globales Wettbewerbsrecht: nein!

Die seit langem bestehende Internationalisierung von Unternehmen und Märkten hat sich seit den neunziger Jahren stark beschleunigt. Zwar wird durch eine solche Vergrößerung von Märkten der Wettbewerb stimuliert, gleichzeitig aber können ebenfalls verstärkt internationale Unternehmenszusammenschlüsse sowie internationale Kartelle (wie die vor wenigen Jahren aufgedeckten weltweit agierenden Vitaminkartelle) auftreten.

Benötigen diese transnationalen Märkte ein eigenes internationales Wettbewerbsrecht oder sind das europäische Wettbewerbsrecht, die U.S.-Antitrustpolitik und andere nationale Wettbewerbspolitiken ausreichend in der Lage, private Beschränkungen des Wettbewerbs auf solchen Märkten erfolgreich zu bekämpfen? Hier wird die These vertreten, dass kein materielles internationales Wettbewerbsrecht notwendig ist, aber dass für eine wirksame Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts auf diesen transnationalen Märkten internationale Verfahrensregeln innerhalb eines globalen Mehr-Ebenen-Systems wettbewerbsrechtlicher Regeln erforderlich sind.

Warum nationales Wettbewerbsrecht nicht ausreicht

Die räumliche Größe vieler Märkte geht inzwischen weit über die territorialen Grenzen der einzelnen Staaten mit ihren jeweiligen Wettbewerbspolitiken hinaus. Insofern können im Ausland stattfindende Preisabsprachen oder der Zusammenschluss zweier ausländischer Unternehmen zu wettbewerbsbeschränkenden Effekten im Inland führen, ohne dass die in-

* Prof. Dr. Wolfgang Kerber ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität Marburg.

ländischen Wettbewerbsbehörden erfolgreich gegen solche Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen können.

Zwar beanspruchen inzwischen fast alle nationalen Wettbewerbspolitiken (ebenso wie das europäische Wettbewerbsrecht), auch im Ausland stattfindende Verhaltensweisen von Unternehmen auf ihre Vereinbarkeit mit ihrem nationalen Wettbewerbsrecht zu prüfen, falls sich dieses Verhalten negativ auf das Inland auswirken kann (Auswirkungsprinzip). Allerdings gibt es eine Fülle von Problemen bei der extraterritorialen Durchsetzung des Wettbewerbsrechts gegenüber im Ausland ansässigen Unternehmen, insbes. bei Untersagungen, Bußgeldern oder der Beschaffung von notwendigen Informationen. Auch die Versuche, solche Durchsetzungsprobleme durch wechselseitige Hilfe der nationalen Wettbewerbsbehörden zu lösen, sind trotz entsprechender bilateraler Abkommen, wie bspw. zwischen den USA und der EU, im Wesentlichen gescheitert.

Umgekehrt kann es auch zu dem Problem kommen, dass fusionierende internationale Großunternehmen aufgrund des Auswirkungsprinzips gleichzeitig bei mehreren (oder gar vielen) nationalen Wettbewerbsbehörden ein Fusionskontrollverfahren durchlaufen müssen. Solche Parallelverfahren können nicht nur zu übermäßigen Verfahrenskosten, sondern bei unterschiedlicher wettbewerblcher Beurteilung auch zu Konflikten führen. Ein bekanntes Beispiel ist die Untersagung der Fusion der beiden US-amerikanischen Unternehmen General Electric und Honeywell durch die EU-Kommission trotz deren Freigabe durch die U.S.-Antitrustbehörden.

Ein weiterer Problemkreis besteht in den vielfältigen Möglichkeiten einer Instrumentalisierung des Wettbewerbsrechts für eine strategische Industriepolitik. Seit langem ist es üblich, dass Wettbewerbsbeschränkungen im Inland, die sich nur auf das Ausland negativ auswirken, von den inländischen Wettbewerbsbehörden nicht bekämpft werden (bspw. Exportkartelle). Hier sind auch die vielfältigen Versuche zu erwähnen, »nationale Champions« mit marktbeherrschenden Stellungen wettbewerbspolitisch zu tolerieren, um so deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Erfahrungsgemäß scheitern jedoch solche Strategien regelmäßig bzw. führen lediglich zu marktmachtbedingten Umverteilungen zugunsten der (vom Wettbewerb geschützten) Unternehmen auf Kosten der inländischen Konsumenten. Eine andere Form der strategischen Wettbewerbspolitik besteht darin, inländische Unternehmen dadurch zu schützen, dass die inländische Wettbewerbsbehörde aggressiv gegen angeblich wettbewerbswidrige Geschäftspraktiken oder Fusionen bei ausländischen Unternehmen vorgeht – so die US-amerikanischen Vorwürfe gegen die EU-Kommission im erwähnten Untersagungsfall General Electric/Honeywell.

Die nicht-koordinierte Koexistenz nationaler Wettbewerbspolitiken weist somit eine Fülle von Problemen auf: So kann

der Wettbewerb auf internationalen Märkten einerseits aufgrund der Durchsetzungsprobleme bei der extraterritorialen Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts zu wenig geschützt werden, andererseits können durch strategische Wettbewerbspolitiken negative Externalitäten mit negativen Wohlfahrtswirkungen für andere Länder produziert werden. Von daher liegt es nahe, über Möglichkeiten einer internationalen Wettbewerbspolitik nachzudenken.

Das oft vorgebrachte Argument, dass die EU und die USA aufgrund ihrer starken Wettbewerbspolitik sich durchaus alleine vor Wettbewerbsbeschränkungen auf internationalen Märkten schützen können, ist zwar nicht gänzlich von der Hand zu weisen, übersieht aber das Problem auftretender Konflikte, hoher Verfahrenskosten bei parallelen Fusionsverfahren sowie das Problem, dass dann nur ein sehr asymmetrischer Schutz der Länder vor internationalen Wettbewerbsbeschränkungen besteht.

Warum ein globales Wettbewerbsrecht nicht wünschenswert ist

Theoretisch nahe liegend wäre es durchaus, sich die Entwicklung innerhalb der EU mit der Schaffung des supranationalen europäischen Wettbewerbsrechts (und der EU-Kommission als Wettbewerbsbehörde und dem Europäischen Gerichtshof als gerichtliche Überprüfungsinstanz) auch auf globaler Ebene als Vorbild zu nehmen. Dies würde die Einführung eines globalen Wettbewerbsrechts (bspw. innerhalb der WTO), einer Weltwettbewerbsbehörde sowie einer verbindlichen Streitschlichtungsinstanz erfordern. Politisch ist dies vermutlich für lange Zeit völlig illusorisch, weil die Staaten (allen voran die USA) nicht zu einem entsprechenden Verzicht auf eigene Wettbewerbspolitik bereit sein werden.

Eine solche Entwicklung wäre aber auch aus theoretischer Sicht nicht wünschenswert. Neben der Gefahr einer internationalen Mammutwettbewerbsbehörde mit entsprechenden Bürokratiekosten würde eine solche Lösung auch einen umfassenden Konsens zwischen den Ländern auf einheitliche wettbewerbsrechtliche Regeln erfordern. Dies würde zum einen einen einheitlichen Zielkatalog für die Wettbewerbspolitik voraussetzen. Tatsächlich wird von den nationalen Wettbewerbspolitiken aber eine Anzahl unterschiedlicher ökonomischer und nichtökonomischer Ziele verfolgt. Selbst unter wohlfahrtsökonomisch orientierten Ökonomen gibt es eine Diskussion um die Frage von Gesamtwohlfahrtsstandard versus Konsumentenwohlfahrtsstandard sowie das Verhältnis zwischen statischer Allokationseffizienz, Produktionseffizienz und dynamischer Effizienz (Innovationen).

Weiterhin bestehen unterschiedliche theoretische Auffassungen, was unter Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen zu verstehen ist und welche Marktstrukturen und

Verhaltensweisen den Wettbewerb beeinträchtigen. Die Wettbewerbsökonomik ist bisher nur beschränkt in der Lage ist, wettbewerbsbeschränkende Marktstrukturen und Verhaltensweisen eindeutig zu identifizieren. Aufgrund dieser Theorienvielfalt werden in den nationalen Wettbewerbspolitiken verschiedene Wettbewerbsregeln und Beurteilungskriterien als geeignet angesehen. Insofern hat das gegenwärtige nichtzentralisierte System nationaler Wettbewerbspolitiken den Vorteil, ein dezentrales Experimentieren mit unterschiedlichen wettbewerbsrechtlichen Lösungen und Methoden zu ermöglichen. Der daraus folgende Prozess des Experimentierens und wechselseitigen Lernens über bessere Wettbewerbspolitiken würde durch ein einheitliches globales Wettbewerbsrecht verhindert.

Konvergenz als Lösung? Nicht wirklich!

In der Diskussion um eine internationale Wettbewerbspolitik wurde bereits frühzeitig die Strategie verfolgt, vor allem eine stärkere Konvergenz der nationalen Wettbewerbspolitiken anzustreben. Dies umfasst auch die Idee von einheitlichen Minimumstandards wie bspw. das Verbot von sog. Hard-core-Kartellen (wie Preiskartellen), um in möglichst vielen Ländern einen Mindestschutz vor privaten Wettbewerbsbeschränkungen zu erreichen.

Tatsächlich ist seit den neunziger Jahren festzustellen, dass sich erstens wettbewerbsrechtliche Regelungen überall auf der Welt stark ausgebreitet haben, auch wenn die Umsetzung noch oft zu wünschen übrig lässt. Zweitens ist bei der Anwendung der etablierten Wettbewerbspolitiken trotz der oben betonten Vielfalt ein gewisser Konvergenzprozess zu beobachten, der jedoch nicht überbewertet werden darf. Das 2001 von nationalen Wettbewerbsbehörden aus der ganzen Welt gegründete informelle International Competition Network kann als Institution zur Förderung einer größeren Konvergenz gesehen werden. Eines ihrer zentralen Ziele besteht darin, »best practices« für wettbewerbsrechtliche Regeln, Verfahren und Praktiken zu erarbeiten, um diese dann allen nationalen Wettbewerbsbehörden in unverbindlicher Form zu empfehlen. Erfolge sind dabei bspw. bei der Standardisierung von Verfahrensregeln zu erwarten.

Eine stärkere Konvergenz durch wechselseitiges Lernen über bessere Wettbewerbsregeln und ihre geeignete Anwendung ist zu begrüßen, da hierdurch die Verfahrenskosten sowie die Konflikte zwischen den nationalen Wettbewerbspolitiken reduziert werden können. Die Strategie, primär auf eine größere Konvergenz zu setzen, kann aber zwei gravierende Problemkreise nicht lösen: Zum einen verbleibt das Problem einer gewissen Vielfalt von normativen Zielsetzungen und theoretischen Ansätzen, die aufgrund unterschiedlicher Präferenzen und unseres beschränkten wettbewerbstheoretischen Wissens auch als langfristig bestehend akzeptiert wer-

den sollte. Insofern sollte der Versuchung, von einer Konvergenz zu einer weltweiten Harmonisierung wettbewerbsrechtlicher Regeln zu kommen, unbedingt widerstanden werden. Zum anderen löst eine solche Konvergenzstrategie nicht die Probleme einer mangelhaften extraterritorialen Durchsetzung nationalen Wettbewerbsrechts und der negativen Wirkungen strategischer Wettbewerbspolitiken.

Für ein konsistentes Mehrebenensystem von Wettbewerbspolitiken

Insofern wird hier eine prinzipielle andere Lösungsperspektive vorgeschlagen. Statt auf eine Konvergenz und Vereinheitlichung der materiell-rechtlichen Wettbewerbsregeln auf globaler Ebene zu setzen, sollte das Problem internationaler Wettbewerbspolitik als Teilproblem der Gestaltung eines optimalen Mehr-Ebenen-Systems von Wettbewerbspolitiken und damit als eine Frage nach dem optimalen Grad an Zentralität und Dezentralität für Regulierungen zum Schutz des Wettbewerbs gesehen werden.

Ausgehend von Ansätzen der Multi-level Governance und vor allem der ökonomischen Föderalismustheorie kann gefragt werden, welche Wettbewerbsprobleme mit welchen wettbewerbsrechtlichen Regeln auf welcher staatlichen Ebene gelöst werden sollen. Aus einer solchen Perspektive können wettbewerbsrechtliche Regeln sowie entsprechende Behörden und Gerichte auf der globalen Ebene, der Ebene eines regional integrierten Wirtschaftsraums (wie der EU-Ebene) sowie der nationale Ebene existieren. Für Märkte in Deutschland könnten damit wettbewerbsrechtliche Regeln (und Wettbewerbsbehörden) auf globaler Ebene, auf EU-Ebene oder auf deutscher Ebene zuständig sein. Damit stellt sich das Problem der vertikalen Abgrenzung der Kompetenzen der wettbewerbsrechtlichen Ebenen.

Aus föderalismustheoretischer Sicht können Kriterien für die Gestaltung eines wettbewerbsrechtlichen Mehr-Ebenen-Systems abgeleitet werden:

- Je größer die räumliche Größe von Märkten und damit je umfangreicher die grenzüberschreitenden Externalitäten durch Wettbewerbsbeschränkungen, desto stärker sollten solche Wettbewerbsprobleme auf einer höheren Ebene wie bspw. der europäischen oder der globalen Ebene gelöst werden. Hierbei sind auch die negativen Wirkungen durch politökonomisch verursachte strategische Wettbewerbspolitiken zu berücksichtigen (Externalitätenproblematik).
- Je stärker die normativen Vorstellungen über die Ziele der Wettbewerbspolitik divergieren, desto wichtiger ist, dass sich diese Heterogenität in unterschiedlichen Wettbewerbspolitiken auf einer stärker dezentralen Ebene widerspiegeln kann (Präferenzkonformität).

- Weiterhin sind auch die mit wettbewerbsrechtlichen Verfahren verbundenen Kosten für Wettbewerbsbehörden und Unternehmen zu berücksichtigen, wie bspw. bei dem Problem multipler Fusionskontrollverfahren (Kosteneffizienz).
- Eine nicht vollständige Zentralisierung und Harmonisierung der wettbewerbsrechtlichen Regeln und Methoden ihrer Anwendung erleichtert innovatives Experimentieren und wechselseitiges Lernen und somit die Entwicklung einer auch langfristig erfolgreichen Wettbewerbspolitik (Evolutionstauglichkeit).

Hierdurch werden die jeweiligen Vor- und Nachteile einer stärker zentralisierten oder dezentralisierten Wettbewerbspolitik und die sich daraus ergebenden Trade off-Probleme deutlich. Der grundlegende Vorteil eines solchen Mehr-Ebenen-Systems von Wettbewerbspolitiken besteht darin, durch eine geschickte Allokation von Wettbewerbsproblemen auf die jeweils für diese am besten geeignete Ebene ein möglichst effizientes System des Wettbewerbsschutzes zu erreichen – unter Berücksichtigung aller vier Kriterien Externalitäten, Präferenzkonformität, Kosteneffizienz und Evolutionstauglichkeit. Ein solches Mehr-Ebenen-System von Wettbewerbspolitiken benötigt vor allem aber auch einen konsistenten verfahrensrechtlichen Rahmen, der Kompetenzkonflikte eindeutig regelt, extraterritoriale Durchsetzungsprobleme löst und bei konfligierenden Entscheidungen eine verbindliche Streitschlichtung herbeiführt.

Für die Frage nach einer internationalen Wettbewerbspolitik folgt aus einer solchen Analyse, dass die Einführung eines globalen materiellen Wettbewerbsrechts mit einer entsprechenden Wettbewerbsbehörde angesichts der unterschiedlichen normativen Ziele und im Interesse der Evolutionstauglichkeit nicht sinnvoll ist. Allerdings sollte das nationale (bzw. europäische) materielle Wettbewerbsrecht durch verbindliche internationale Verfahrensregeln ergänzt werden – zur Lösung der Externalitätenproblematik und der Kosteneffizienz. Ein Beispiel könnten Regelungen wie das »verbindliche Leitjurisdiktionsmodell« sein, in dem eine Jurisdiktion mit ihrem Wettbewerbsrecht bspw. eine internationale Fusion stellvertretend für alle betroffenen Länder prüft und entscheidet, um Konflikte und parallele Verfahren zu vermeiden. Unterstützt würde eine solche internationale Verfahrensordnung durch eine verbindliche internationale Streitschlichtung.

Fazit

Globale Unternehmensstrukturen und transnationale Märkte erfordern nicht unbedingt ein globales materielles Wettbewerbsrecht und eine Weltwettbewerbsbehörde. Notwendig können aber sehr wohl verbindliche internationale Verfahren zur Regelung von Kompetenzkonflikten zwischen nationalen Wettbewerbsrechten und zur ausreichenden extraterritorialen Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Entschei-

dungen sein. In diesem Sinne ist eine internationale Wettbewerbspolitik erforderlich.

Literatur

- Basedow, J. (1998), *Weltkartellrecht*, Tübingen.
 Budzinski, O. und W. Kerber (2006), »Internationale Wettbewerbspolitik aus ökonomischer Perspektive«, in: P. Oberender (Hrsg.), *Internationale Wettbewerbspolitik*, Berlin, 9–40.
 Kerber, W. (2003), »International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust«, in: J. Drexel (Hrsg.), *The Future of Transnational Antitrust: From Comparative to Common Competition Law*, Bern, 269–300.



Theresia Theurl*

Notwendig, aber nicht kostenlos

Die fortschreitende wirtschaftliche Integration korrespondiert mit einer Veränderung von Unternehmensstrategien und Unternehmensstrukturen. Dabei bedingen und verstärken sich die beiden Entwicklungen gegenseitig. Die vielfältigen Möglichkeiten für globale unternehmerische Aktivitäten erfordern Strategien zu ihrer Umsetzung, was bereits zu weit reichenden strukturellen Veränderungen in vielen Unternehmen geführt hat. Andererseits ist es neben politischen Integrationsmaßnahmen eben die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen, die die Internationalisierung der Wirtschaft vorantreibt und die Grenzen und Segmentierungen von Märkten beseitigt. In diesem Prozess entsteht ein neues Wettbewerbsumfeld für die Unternehmen mit neuen Optionen und Verhaltensanreizen. Es bilden sich aber auch neue Quellen für die Entstehung und die Ausübung wirtschaftlicher Macht heraus ebenso wie geänderte Anforderungen an die wirtschaftliche Größe und an wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle. Vor diesem Hintergrund sind die Fragen nahe liegend, ob sich auch die wettbewerbsrechtlichen Restriktionen für global tätige Unternehmen ändern müssen. Dies wird dann der Fall sein, wenn sich im Internationalisierungsprozess auch das wettbewerbsbeschränkende Verhalten internationalisiert oder wenn es über offene Grenzen in das Ausland verlagert werden kann.

Größere Unternehmen, größere Märkte

Mehrere Mechanismen treiben die Internationalisierung von Unternehmen voran. So werden Beschaffungs- und Absatzmärkte im Ausland gewählt, wobei die Transaktionen zur Gestaltung der Wertschöpfungskette als Marktbeziehungen

stattfinden. Ein zweites Internationalisierungsmodell ist mit der globalen Organisation von Wertschöpfungsketten verbunden. Dies kann innerhalb von Unternehmen oder Konzernen mit globalen Strukturen geschehen, die einzelne Aktivitäten an unterschiedlichen, auch wechselnden, Standorten ausüben. Solche Organisationen entstehen meist über grenzüberschreitende Fusionen oder Unternehmenskäufe, Zunehmend werden Wertschöpfungsketten jedoch über globale Allianzen und andere Formen von Unternehmensnetzwerken organisiert. Auf diese Weise bilden sich virtuelle horizontale und vertikale Unternehmensgrenzen heraus, die weitgehend variabel sind. Häufig kooperieren Unternehmen auf kundenfernen Stufen der Wertschöpfungsketten, die dann aber Wettbewerber um die Kunden sind. So entsteht ein komplexer Mix aus kooperativen, manchmal kollusiven, und kompetitiven Anreizstrukturen. Der Tendenz nach werden Unternehmen mit globalen Strukturen virtuell (Allianzen, Netzwerke) oder real größer. Es entstehen zusätzliche Möglichkeiten und Anreize, sich grenzüberschreitend zulasten von Konkurrenten und/oder von Konsumenten abzusprechen. Doch auch die Märkte werden größer. Daher steigt im Internationalisierungsprozess die Anzahl der Wettbewerber. In Konsequenz ist davon auszugehen, dass nationale Kartelle und andere Absprachen auf den internationalen Märkten nicht mehr greifen und dass nationale Monopole unter Druck kommen. Märkte können so bestreitbar werden. Die Herausbildung globaler Unternehmensstrukturen geht also, isoliert betrachtet, mit einer Intensivierung des Wettbewerbs einher. Doch die neuen Größenverhältnisse und Anreizstrukturen sind nun genauer zu betrachten.

Globalisierung von Wettbewerbsbeschränkungen

Im Prozess der Stärkung der Wettbewerbskräfte kommt es gleichzeitig zu Anreizen, Wettbewerbsbeschränkungen nun grenzüberschreitend zu organisieren. Die globalen Vitaminkartelle sind nur ein Beispiel für eine Vielzahl aufgedeckter, aber auch verborgener, internationaler Kartelle. Die Zunahme grenzüberschreitender Unternehmenszusammenschlüsse und Allianzen kann mit dem Entstehen von wirtschaftlicher Macht auf Märkten mit globaler Dimension verbunden sein. Dabei gilt, dass eine unter mehreren Gründungsursachen für internationale Unternehmensallianzen wettbewerbsrechtliche Restriktionen für Zusammenschlüsse sind. Wettbewerbsregeln selbst können also Unternehmensstrukturen prägen.

Die Notwendigkeit von Wettbewerbsregeln ist in Theorie und Praxis weitgehend unbestritten. Zu klären ist aber nun, ob vor den unternehmerischen Anreiz- und Organisationsstrukturen einer internationalen Ökonomie die bestehenden nationalen bzw. europäischen Regeln noch ausreichend sind. Globale Märkte überschreiten die politischen Grenzen, die die Gültigkeit von Gestaltungs- und Sanktionsrechte der Wettbewerbspolitik bestimmen, die auch die Ausübung von

* Prof. Dr. Theresia Theurl ist geschäftsführende Direktorin des Instituts für Genossenschaftswesen im Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung, Universität Münster.

hoheitlicher Gewalt beinhalten. Auf globalen Märkten wirken sich ausländische Wettbewerbsverletzungen auch auf inländische Unternehmen und das Inland aus. Umgekehrt bleiben die Auswirkungen eines wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens auf ausländische Unternehmen und Konsumenten meist unberücksichtigt, da die existierenden Wettbewerbsregeln primär den Wettbewerb im Inland adressieren. Viele Beispiele dafür aber auch solche für eine strategische Orientierung der Wettbewerbspolitik existieren, z.B. die bevorzugte Behandlung von Exportkartellen oder von inländischen Zusammenschlüssen gegenüber Übernahmen durch ausländische Unternehmen oder vertikale Kooperationen, die im inländischen Unternehmen zwar Transaktionskosten sparen, ausländischen Akteuren aber den Marktzutritt erschweren. Dazu kommt häufig eine selektive Interpretation und Anwendung von nationalen Wettbewerbsregeln im Zusammenhang mit den Wettbewerbsstrategien ausländischer Unternehmen. Wie die Erfahrungen zeigen, geht es dabei nicht um abstrakte, sondern um reale Gefahren, da heimische Gruppen- und Brancheninteressen in die Konzipierung und Auslegung von Wettbewerbsregeln einfließen können und die einzelnen Länder gegenüber international tätigen Unternehmen unterschiedliche Strategien anwenden. Es sind vor allem die großen Staaten oder Wirtschaftsräume, die in der Lage sind, international tätige Unternehmen mit wettbewerbspolitischen Restriktionen konfrontieren, kaum aber die kleinen.

Realistischerweise ist davon auszugehen, dass die einzelnen Staaten primär den Wettbewerb im eigenen Wirtschaftsräum im Fokus haben und die extern anfallenden Wirkungen bestenfalls als Nebeneffekte zur Kenntnis nehmen. Dies entspricht zwar der Logik von politischer Verantwortlichkeiten und Wahlkalkülen, führt jedoch dazu, dass die Sicherung des Wettbewerbs auf internationalen Märkten keine explizite Aufgabe darstellt. Es kommt also zu einem zu geringen Wettbewerbsschutz auf internationalen Märkten, zu einer Unterversorgung mit diesem öffentlichen Gut. Dies ist die Begründung für die Notwendigkeit globaler Wettbewerbsregeln bei Unternehmen mit globalen Strukturen. Dies ist aber auch die Begründung dafür, dass ein Wettbewerb von nationalen Wettbewerbsregeln nicht ausreicht, um den Wettbewerb auf globalen Märkten sicherzustellen

Ansätze globaler Wettbewerbsregeln

Grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen und einschlägige Entscheidungen von Wettbewerbsbehörden führen regelmäßig zu Diskussionen und nicht selten zu Konflikten zwischen Organisationen und sogar Staaten. Bei den konkreten Reaktionen ist einerseits zwischen dem theoretisch Gewünschten und dem praktisch Möglichen und andererseits zwischen dem europäischen und dem globalen Umfeld zu differenzieren. Innerhalb der Europäischen Union besteht nicht nur

eine starke inhaltliche Annäherung der nationalen Wettbewerbsregeln, sondern es existiert eine supranationale Wettbewerbspolitik mit einer klaren Arbeitsteilung zwischen der Kommission der Europäischen Union und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedsstaaten. Die Kompetenzverteilung erfolgt hauptsächlich gemäß den Kriterien der Binnenmarktwirksamkeit und von Umsatzgrößen. Auf globaler Ebene kann von der Existenz globaler Wettbewerbsregeln (noch) nicht gesprochen werden. Viele Wettbewerbsbehörden gehen nach dem Auswirkungsprinzip, der effects doctrine, vor. Unabhängig davon, ob die Wettbewerbsbeschränkungen ihre Ursache im In- oder im Ausland haben, werden die Wettbewerbsregeln auf all jene Fälle angewendet, die sich auf den Inlandsmarkt auswirken. Nationales Recht wird demnach extraterritorial angewendet. Zusätzlich bestehen zwischen einzelnen Staaten Kooperationsabkommen und das eher lose organisierte und unverbindliche International Competition Network.

Auswirkungsprinzip

Das Auswirkungsprinzip in der konkreten Praxis kann weder aus der Sicht der Unternehmen noch aus der Sicht der Volkswirtschaften als eine optimale Lösung eingeschätzt werden. Häufig zeigen sich die praktischen Probleme der Durchsetzbarkeit inländischer Wettbewerbsregeln im Ausland. Für die Unternehmen bedeutet die Zuständigkeit mehrerer (aller betroffener) Staaten, dass ihre »Fälle« mehrfach vor- und aufzubereiten sind sowie dass sie mit widersprüchlichen Entscheidungen der Wettbewerbsbehörden sowie kumulierenden Auflagen und Sanktionen zu rechnen haben. Damit kann eine Verteuerung internationaler Transaktionen verbunden sein. Doch auch die Wettbewerbspolitik ist mit höheren Verfahrenskosten verbunden, wenn mehrere Behörden ermitteln, prüfen und entscheiden. Unterschiedliche Ergebnisse, die auch zu politischen Konflikten führen können, sind vor dem Hintergrund divergierender wettbewerbspolitischer Traditionen und Leitlinien, verwendeter theoretischer Modelle und Methoden zur Quantifizierung der Wirkungen sowie Unterschieden in der Einbindung der Wettbewerbsregeln in die gesamte Wirtschaftspolitik nicht auszuschließen. Bisher wurde argumentiert, dass im Falle einer mangelnden Übereinstimmung des Raums für durchsetzbare Wettbewerbsregeln und der Abgrenzung der Märkte, auf denen Unternehmen mit globalen Strukturen tätig sind, die politische Rationalität dazu führt, dass der Wettbewerbsschutz auf internationalen Märkten in den Hintergrund tritt. Das Auswirkungsprinzip hingegen ist kaum geeignet, ihn sicherzustellen.

Globale Wettbewerbsregeln: notwendig, aber nicht kostenlos

Mit dem zunehmenden Auftreten globaler Unternehmensstrukturen sind Regeln für internationale Wettbewerbsfälle

zu vereinbaren. Sie legen die Verfahren fest und bestimmen die Akteure, die entscheidungs-, interpretations- und sanktionsberechtigt sind. Dabei weisen Gestaltungs- und Sanktionsrechte, die nur partiell oder die an mehrere Akteure zugewiesen wurden, einen unvollständigen Integrationsgrad auf. Je geringer der Anteil der Unternehmen mit globalen Strukturen ist, je weniger Wettbewerbsbeschränkungen grenzüberschreitend wirken und je geringer die Konkurrenz um die wettbewerbsrechtliche Zuständigkeiten ist, desto geringer sind auch die Kosten des Fehlens globaler Wettbewerbsregeln und umso weniger entsteht bei Gültigkeit des Auswirkungsprinzips der Wunsch, den Integrationsgrad der Gestaltungs- und Sanktionsrechte zu erhöhen. Dies ändert sich mit einem Anstieg der Kosten eines geringen Integrationsgrades. Doch auch die Vereinbarung globaler Wettbewerbsregeln bringt Kosten mit sich: So würde ein Verzicht auf die wettbewerbspolitischen Kompetenzen auch die Abgabe der angesprochenen strategisch einsetzbaren Instrumente bedeuten. Ein aktuell fehlender Konsens über die »richtigen Regeln«, divergente Traditionen und die Perspektive einer weiteren »Weltbehörde«, lassen zusätzlich hohe Koordinationskosten- und lange -zeiträume erwarten. Dabei verhalten sich die Kosten der Einrichtung und Etablierung globaler Wettbewerbsregeln in Abhängigkeit vom Integrationsgrad den Kosten einer geringen Integration entgegengesetzt. Da erstere mit dem Grad der Integration steigen, muss es dennoch nicht effizient sein, die Gestaltungs- und Sanktionsrechte vollständig zu integrieren.

Status quo und Perspektive

Globale Wettbewerbsregeln bestehen nur in Ansätzen und die Gründe dafür liegen in den skizzierten Kostenrelationen. Mit einer zunehmenden Verbreitung globaler Unternehmensstrukturen wird dieses Thema auf der Agenda bleiben, während die normative Kraft des Faktischen bisher in Ansätzen die Koordination nationaler Wettbewerbsregeln, die Kooperation der einzelnen Wettbewerbsbehörden und das ICN geschaffen hat. Für eine nachhaltige Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen auf internationalen Märkten und damit verbundenen Konfliktpotentialen ist dieses Regime zu punktuell, zu sehr auf die USA und die EU konzentriert und zu wenig verbindlich. Es stellt vielmehr das vor den aktuellen Rahmenbedingungen Erreichbare dar. Es ist nahe liegend, im Zuge einer sukzessiven Annäherung der nationalen Wettbewerbsregeln Mindeststandards ihrer Ausgestaltung zu vereinbaren, was mit einem partiellen Wettbewerbsschutz auf internationalen Märkten verbunden wäre. Solche Mindeststandards müssten nicht nur die verpflichtende Berücksichtigung von Auslandswirkungen inländischer Wettbewerbsbeschränkungen enthalten, sondern auch Verfahrensregeln, wie die Klärung von Zuständigkeits- und Streit-schlichtungsfragen. Doch auch ein solches Regime ist mit der Abgabe von Kompetenzen und mit einem Koordinati-

onsbedarf verbunden. Dies gilt auch für ein weiteres Modell, das von der Vereinbarung von Kriterien ausgeht, nach denen die wettbewerbspolitischen Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen zugeordnet werden. Zwar könnte so eine parallele Zuständigkeit vermieden werden, doch ist ein Konsens über die Kriterien Voraussetzung. Immer wieder wurde über die Integration internationaler Wettbewerbsregeln in die WTO diskutiert. Doch die Entwicklungen der letzten Monate lassen eine solche Lösung wenig wahrscheinlich erscheinen. Schließlich könnte das EU-Wettbewerbsrecht mit einem »Weltkartellamt« als Muster für globale Wettbewerbsregeln dienen, die sowohl die Probleme der Nicht-Zuständigkeit als auch der Mehrfachzuständigkeit lösen, also den höchsten Integrationsgrad erreichen würden, jedoch um den Preis hoher Etablierungskosten. Die skizzierten Modelle für globale Wettbewerbsregeln unterscheiden sich durch den Integrationsgrad der Gestaltungs- und Sanktionierungsrechte, der wiederum von Verhältnis der beiden Kostenpositionen abhängt.

Fazit: Wettbewerbsschutz und Dispositionssicherheit bei globalen Unternehmensstrukturen

In den Ausführungen stand der Schutz vor der Ausübung wirtschaftlicher Macht durch Unternehmen, also der Schutz des Wettbewerbs, im Fokus. Es wurde argumentiert, dass mit der zunehmenden Herausbildung von globalen Unternehmensstrukturen auch ein Druck in Richtung einer Vereinbarung globaler Wettbewerbsregeln entsteht, also der Integration von wettbewerbspolitischen Gestaltungs- und Sanktionierungsrechten. Doch hierbei handelt es sich keinesfalls um eine Automatik, sondern um ein Abwägen unterschiedlicher Kosten, die in diesem Prozess auftreten, durch politische Akteure und Interessengruppen. Eine wichtige Facette dieses Prozesses wurde hier ausgeblendet, die jedoch nicht unberücksichtigt bleiben darf: Die Schaffung globaler Unternehmensstrukturen, die der Wahl von unternehmerischen Internationalisierungsstrategien entspricht, ist mit spezifischen Investitionen verbunden. Solche werden dann jedoch zunehmend unterbleiben, wenn es nicht gelingt, kalkulierbare wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen mit eindeutigen Zuständigkeiten und mit Dispositionssicherheit zu schaffen.



Georg Koopmann*

Nationale Wettbewerbspolitik mit globalem Fokus!

Die globalen Unternehmensstrukturen der Gegenwart sind in mancher Hinsicht ein Resultat der Liberalisierung des internationalen Handels in der Vergangenheit. Der Abbau von Handelsschranken, ob unilateral, bilateral, regional oder multilateral, hat es den Unternehmen erleichtert, ihre Wertschöpfungsketten über die Ländergrenzen hinweg aufzuspalten und zu integrieren. Dies stärkt ihre Position im internationalen Wettbewerb, zu dessen Intensivierung ebenfalls die Handelsliberalisierung entscheidend beigetragen hat.

Die natürliche Neigung der Unternehmen, erhöhtem Wettbewerbsdruck auszuweichen, ist im Zuge der Globalisierung aber keineswegs erloschen. Mit der Internationalisierung der Märkte und des Wettbewerbs sind im Gegenteil Anreize zu einer korrespondierenden Internationalisierung der Wettbewerbsbeschränkungen entstanden. Das Potential für derartige restriktive Geschäftspraktiken zeigt sich etwa in wachsender internationaler Kartellbildung, einer starken Zunahme grenzüberschreitender Fusionen und Akquisitionen oder in vermehrten Missbrauchs- und Verdrängungsstrategien global agierender Unternehmen.

In solchen Fällen ist es durchaus möglich, dass Unternehmen auf die handelspolitische Öffnung von Märkten mit privaten Marktabschottungen reagieren und dadurch höhere Barrieren entstehen als durch die bisherigen Zölle und nicht-tarifären Handelshindernisse. Das »Gesetz der unbeabsichtigten Konsequenzen« würde auch hier seine Wirkung tun; die staatliche Handelsliberalisierung würde von privater Seite konterkariert. Um dies zu verhindern, wäre eine Wettbe-

werbspolitik notwendig, die auch den internationalen Wettbewerb effektiv schützt.

Territorialitätsprinzip

Die real existierende Wettbewerbspolitik basiert auf dem Territorialitätsprinzip und ist infolgedessen auf wettbewerbswidriges Verhalten fokussiert, das vom eigenen, nationalen Territorium ausgeht und hier auch seinen Wirkungsschwerpunkt hat. Grundsätzlich kommen dabei Konzentrations-, Verhandlungs- und Behinderungsstrategien der Unternehmen in Betracht. Bei den Konzentrationsstrategien stehen Fusionen, Akquisitionen und die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) im Vordergrund. Zu den Verhandlungsstrategien zählen in erster Linie Kooperationen, formelle Kartellabsprachen, stillschweigende Vereinbarungen und Bindungen auf horizontaler und vertikaler Ebene. Behinderungsstrategien umfassen im wesentlichen Verhaltensweisen wie die Abschreckung potentieller Konkurrenten durch eintrittshemmende Niedrigpreise und die Verdrängung aktueller Konkurrenten durch Dumpingpraktiken oder Kampfpreisunterbietungen, die mit Gewinnen aus anderen Märkten abgesichert werden. Auch vertikale Bindungen können sich zur Abschreckung oder Verdrängung von Wettbewerbern eignen.

Die Wirkungen der beschriebenen Unternehmensstrategien auf den Wettbewerb und die Wohlfahrt in den betroffenen Ländern lassen sich nicht immer zweifelsfrei bestimmen. Fusionen und Akquisitionen können zum Beispiel den Wettbewerb ebenso intensivieren wie verringern, und selbst wenn Unternehmen auf diese Weise ihre Marktmacht vergrößern, müssen damit nicht in jedem Falle Wohlfahrtseinbußen verbunden sein; die Vorteile möglicher Kosteneinsparungen könnten die Nachteile größerer Marktmacht übersteigen.

Unsicherheit über die Wirkungen wettbewerbsbeschränkender Unternehmenspraktiken führt zu unterschiedlichen Einschätzungen, Normen und Regeln zwischen den Wettbewerbsbehörden der einzelnen Länder. Gleichzeitig finden verstärkt wettbewerbsfremde Motive Eingang in die Wettbewerbspolitik. Ein Beispiel ist die Debatte über den ökonomischen Patriotismus in Europa, in dem sich auch eine neue Form des Merkantilismus offenbart: Die Verteidigung nationaler Unternehmen gegen ausländische Investoren – und gegen »vaterlandslose« Shareholder – ist häufig mit staatlicher Unterstützung inländischer Unternehmen bei ihrer Expansion im Ausland gepaart. In Frankreich etwa wurde zunächst der Verkauf des Energieunternehmens Suez an die italienische ENEL-Gruppe politisch blockiert und danach die Übernahme des belgischen Elektrizitätsanbieters Electrabel durch Suez staatlich gefördert. Die Unternehmen werden also ermuntert, im Ausland gerade das zu tun, was ausländischen Unternehmen im Inland verwehrt wird. Diskriminierende Über-

* Georg Koopmann ist Senior Economist am Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) und lehrt Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union am Europa-Kolleg Hamburg.

nahmeregeln behindern überdies die Herausbildung effizienter globaler Unternehmensstrukturen und Netzwerke.

Auswirkungsprinzip

Nicht eindeutig – und nicht minder konfliktträchtig – ist auch die »Geographie« der Wirkungen. Wettbewerbsbeschränkungen inländischen Ursprungs entfalten zunehmend internationale Wirkungen. Sie können sich primär auf den Inlands- oder Auslandsmärkten auswirken oder auch, wie etwa im Fall der Exportkartelle, allein im Ausland. Wenn zum Beispiel bei einer Fusion der Zuwachs an Marktmacht stärker zu Buche schlägt als die Effizienzsteigerung durch den Zusammenschluss, könnten die Länder, in denen die beteiligten Unternehmen ansässig sind, reduzierte Konsumentenrenten durch erhöhte Produzentengewinne kompensieren, während Drittländer eindeutig benachteiligt würden.

Hier liegt das eigentliche Problem der Wettbewerbspolitik in der Globalisierung: Die Liberalisierung und Integration der Märkte führt dazu, dass Verzerrungen des Wettbewerbs, die von einem Land ausgehen, immer häufiger negative Folgen in anderen Ländern nach sich ziehen. Für die Behörden des Ursprungslandes besteht in diesem Fall aber kaum ein Anreiz, gegen die Verursacher vorzugehen. Das Ursprungsland könnte eher versucht sein, die Wettbewerbspolitik »strategisch« zu nutzen, um auf Kosten des Auslandes einen wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen. Umgekehrt verfügen die Zielländer angesichts der Territorialität des nationalen Rechts im Prinzip nicht über die Möglichkeit, wettbewerbspolitisch direkt einzuschreiten.

Die Ergänzung des Territorialitätsprinzips durch das Auswirkungsprinzip, etwa in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten von Amerika, hat sich als ein unbefriedigender Lösungsansatz für das dargestellte Dilemma erwiesen. Der Auswirkungsdoktrin zufolge würde die nationale Wettbewerbspolitik auch bei im Ausland verursachten Wettbewerbsbeschränkungen einschreiten, sofern diese sich im Inland nach Einschätzung der hiesigen Behörden negativ auswirken. Ein solches Vorgehen enthält naturgemäß beträchtliches Konfliktpotential, zumal unterschiedliche wettbewerbspolitische Konzeptionen und Prozeduren oftmals durch industriepolitische Interessengegensätze überlagert werden. So standen die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen wegen des – am Ende vergeblichen – Widerstandes der Europäischen Kommission gegen den aus europäischer Sicht in erster Linie industriepolitisch motivierten Zusammenschluss der amerikanischen Flugzeughersteller Boeing und McDonnell Douglas im Jahre 1997 am Rande eines Handelskrieges. Ähnlich kontrovers war im Jahre 2001 die – dieses Mal von der Brüsseler Kommission verhinderte – Fusion der US-Konglomerate General Electric und Honeywell.

Kongruenzmodell

Als logisch »saubere« und konfliktfreie Lösung des Globalisierungsdilemmas mag das »Kongruenzmodell« erscheinen. Danach würde die wettbewerbspolitische an die handelspolitische Regulierungsebene und damit auch an den globalen Aktionsradius der Unternehmen angepasst. Die in den Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) bereits enthaltenen wettbewerbspolitischen Instrumente könnten zum Beispiel in ein einheitliches multilaterales Regelwerk für den internationalen Wettbewerb zwischen Unternehmen integriert werden. Ein solches Regime würde den bestehenden Ordnungsrahmen für staatliche Interventionen ergänzen und auch die Antidumpingpolitik einbeziehen. Die Anwendung der Regeln obläge einer internationalen Wettbewerbsbehörde, der die nationalen Kartellämter untergeordnet wären. Die Entscheidungen des »Weltkartellamtes« würden durch einen internationalen Gerichtshof kontrolliert. Zwischenstaatliche Konflikte auf Grund divergierender wettbewerbspolitischer Zielsetzungen und Regeln, einer unterschiedlichen Anwendung und Auslegung der Regeln und einer Vermengung von wettbewerbspolitischen mit wettbewerbsfremden (insbesondere industriepolitischen) Zielen würden im Keim erstickt.

Politökonomische, institutionenökonomische und »rein« ökonomische Argumente sprechen jedoch gegen eine Zentralisierung der Wettbewerbspolitik. Angesichts mangelnder Bereitschaft der Länder zum Souveränitätsverzicht wäre ein Weltkartellamt politisch kaum durchsetzbar. Dass multilaterale Wettbewerbsregeln in der WTO nicht »konsensfähig« sind, ist nicht erst seit dem Kollaps der Doha-Runde in der letzten Juli-Woche evident. Als eines der vier »Singapur-Themen« waren sie zusammen mit multilateralen Investitionsregeln und Transparenzregeln für das öffentliche Auftragswesen bereits im Herbst 2003 auf der WTO-Konferenz in Cancún ein Spaltpilz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Im Sommer 2004 wurde das Thema endgültig von der Agenda der Doha-Runde gestrichen.

Gegen eine internationale Vereinheitlichung von Wettbewerbsregeln spricht auch, dass weder wissenschaftlicher noch politischer Konsens über die Wohlfahrtswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen herrscht. Außerdem könnte eine internationale Wettbewerbsbehörde den spezifischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern kaum genügend Rechnung tragen. Zudem würde der institutionelle Wettbewerb zwischen den nationalen Regelwerken ausgeschaltet. Institutioneller Wettbewerb kann aber auch in der Wettbewerbspolitik ein leistungsfähiger Kontrollmechanismus sein, der Ineffizienz verhindert und zur Entdeckung besserer Konzepte und Verfahren führt. Die Gefahr eines »ruinösen« Wettbewerbs der Wettbewerbsregeln, der in ein *Race to the bottom* um die permissivste oder protektionistischste Wettbewerbspolitik mündet, ist eher gering einzuschätzen.

Internationalisierung der Wettbewerbspolitik

Eine Strategie zur Vermeidung internationaler Konflikte und zur Effizienzsteigerung in der Wettbewerbspolitik könnte deshalb von einem Fortbestehen eigenständiger nationaler Wettbewerbspolitik – und einer natürlichen Disharmonie nationaler Interessen – ausgehen und müsste zugleich Anreize für eine Neuorientierung dieser Politik an der Realität der Internationalisierung des Wettbewerbs schaffen.

Die Initiative könnte dabei von den ausländischen Handelspartnern ausgehen. Diese müssten in die Lage versetzt werden, das Inland zu einer Wettbewerbspolitik zu veranlassen, die nicht mehr zwischen in- und ausländischen Unternehmen sowie Binnen- und Exportmärkten diskriminiert. Die Handelspartner würden im Gegenzug auf die extraterritoriale Anwendung ihrer eigenen Gesetze im Sinne der Auswirkungsdoktrin verzichten. In der Wettbewerbspolitik würde fortan allein das Ursprungslandprinzip gelten bzw. ein Territorialitätsprinzip, bei dem auch extraterritoriale Wirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen berücksichtigt würden. Für die Durchsetzung der Politik könnte das Streitschlichtungsverfahren der WTO (einschließlich handelspolitischer Sanktionen als *ultima ratio*) genutzt werden.

Ein solche Regelung würde unterschiedlichen wettbewerbspolitischen Konzeptionen der Länder gerecht, es würde »an der Quelle« gegen wettbewerbswidriges Verhalten vorgegangen, und der institutionelle Wettbewerb um die besten Lösungen bliebe erhalten. In allen Fällen, in denen Unternehmen aus verschiedenen Ländern involviert sind, müsste Einvernehmen darüber hergestellt werden, welche nationalen Bestimmungen gelten sollen. Eine supranationale Wettbewerbsbehörde wäre nicht erforderlich. Notwendig wäre aber ein Konsens über wettbewerbspolitische Mindeststandards, weil sonst die wechselseitigen Vorteile für die Handelspartner nicht gesichert wären. Die Mindeststandards wären für alle Beteiligten verbindlich und würden insbesondere Verbotsregeln für Preis-, Mengen- und Gebietsabsprachen umfassen. Darüber hinaus wären Vorkehrungen zur Verhinderung von protektionistischer und »strategischer« Wettbewerbspolitik, etwa im Namen der nationalen Sicherheit oder der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nationaler (und europäischer) »Champions«, zu treffen.

Insgesamt erfordern die weltweite Integration der Märkte, die Globalisierung der Unternehmensstrukturen und die Internationalisierung des Wettbewerbs auch eine Internationalisierung der Wettbewerbspolitik. Nicht notwendig ist dagegen eine Vereinheitlichung dieser Politik und die Errichtung eines Weltkartellamtes. Entscheidend ist vielmehr die Überwindung der Diskriminierung zwischen In- und Auslandsmärkten in der nationalen Wettbewerbspolitik. Der Streitschlichtungsmechanismus der WTO wäre ein hierzu geeignetes Instrument. Die Regierungen müssten sich au-

Berdem auf gemeinsame wettbewerbspolitische (und industriepolitische) Leitlinien verständigen, da ansonsten zu befürchten wäre, dass wettbewerbswidrige Verhaltensweisen der Unternehmen außer Kontrolle geraten und internationale Konflikte eskalieren.