

Neugebauer, Andrea

**Working Paper**

## Divergierende Fallentscheidungen von Wettbewerbsbehörden: Institutionelle Hintergründe

Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität  
Münster, No. 26

**Provided in Cooperation with:**

Universität Münster, Institut für Genossenschaftswesen (IfG)

*Suggested Citation:* Neugebauer, Andrea (2002) : Divergierende Fallentscheidungen von  
Wettbewerbsbehörden: Institutionelle Hintergründe, Arbeitspapiere des Instituts für  
Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, No. 26, Westfälische  
Wilhelms-Universität Münster, Institut für Genossenschaftswesen (IfG), Münster

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/55822>

**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.*

**ARBEITSPAPIERE**  
**des Instituts für Genossenschaftswesen**  
**der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster**

---

**Divergierende Fallentscheidungen von**  
**Wettbewerbsbehörden –**  
**Institutionelle Hintergründe**

von Andrea Neugebauer

Nr. 26 § September 2002



Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Institut für Genossenschaftswesen  
Am Stadtgraben 9 § D-48143 Münster  
Tel. ++49 (0) 2 51/83-2 28 01 § Fax ++49 (0) 2 51/83-2 28 04  
info@ifg-muenster.de § www.ifg-muenster.de

## **Vorwort**

Bei der Kooperation und bei der Fusion von Unternehmen stellt sich immer auch die Frage, ob wirtschaftliche Macht entsteht. Eine solche könnte zu Lasten von Wirtschaftssubjekten genutzt werden, die nicht an der Kooperation/Fusion beteiligt, aber davon betroffen sind. Es geht vor allem um konkurrierende Unternehmen und um die Marktgegenseite. Die Wettbewerbspolitik soll marktbeherrschende Stellungen und die Einschränkung des Wettbewerbs durch Unternehmenskonzentration verhindern.

Sowohl die Ausgestaltung wettbewerbspolitischer Regelungen durch die Politik als auch die Entscheidung konkreter Fälle durch die Wettbewerbsbehörden sind der interessengeleiteten Einflussnahme unterschiedlicher Gruppen ausgesetzt. Wettbewerbspolitik findet nicht im luftleeren Raum statt. Dieser Zusammenhang, der eine politökonomische Analyse der Wettbewerbspolitik nahe legt, gilt bereits auf nationaler Ebene. Er gewinnt jedoch eine zusätzliche Dimension mit dem Fortschreiten der Internationalisierung des Wirtschaftens. Da in diesem Prozess auch Kooperationen und Fusionen grenzüberschreitend werden, können mehrere Behörden für konkrete Fälle zuständig sein. Nun kommt zum Tragen, dass die Wettbewerbstheorie keine eindeutigen Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung der Politik zulässt und dass der institutionelle Hintergrund die Entscheidungen beeinflusst. Dies kann dazu führen, dass Wettbewerbsbehörden zu abweichenden Fallentscheidungen kommen. Für die betroffenen Unternehmen ist diese mit Unsicherheit verbunden, die Transaktionskosten verursacht und wohlfahrtsfördernde Kooperationen verhindern kann.

Im vorliegenden Arbeitspapier Nr. 26 zeigt Andrea Neugebauer die Hintergründe auf, die zu divergierenden Fallentscheidungen bei internationalen Kooperationen/Fusionen führen können und stellt ihre Überlegungen zur Diskussion. Weitere Arbeiten mit zusätzlichen Aspekten werden folgen. Anregungen und Kritik sind willkommen.

Univ.-Prof. Dr. Theresia Theurl

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	1
Inhaltsverzeichnis .....	2
Abbildungsverzeichnis .....	3
1 Problemstellung.....	4
2 Wettbewerbstheorie und -politik.....	6
2.1 Unternehmenskonzentration: Steigerung von Marktmacht oder Steigerung von Markteffizienz?.....	6
2.2 Wettbewerbspolitik in der EU.....	8
2.3 Wettbewerbspolitik in den USA.....	11
2.4 Wettbewerbspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA.....	13
2.5 Zwischenfazit .....	15
3 Institutionenökonomische Betrachtung der Wettbewerbspolitik.....	17
3.1 Überblick über die NIÖ .....	17
3.2 Auflösung der „black box“ Wettbewerbspolitik .....	19
3.3 Wettbewerbsordnung im Institutionengefüge .....	20
3.4 Lobbying bei wettbewerbspolitischen Fallentscheidungen .....	22
3.4.1 Vorüberlegungen .....	22
3.4.2 Die Interessengruppen .....	23
3.4.3 Die Politiker .....	27
3.4.4 Die Bürokraten .....	29
3.5 Zwischenfazit .....	30
4 Modellhafte Darstellung .....	31
4.1 Modelltheoretische Untersuchungen zu Konfliktursachen in der internationalen Wettbewerbspolitik.....	31
4.2 Modell zum Lobbying in der Fusionskontrolle.....	32
4.2.1 Einführung .....	32
4.2.2 Entscheidungsergebnisse bei einer Behörde .....	35
4.2.3 Entscheidungsergebnisse bei zwei Behörden.....	36
5 Resümee und Ausblick .....	39
Literaturverzeichnis.....	42

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Akteure der Wettbewerbsordnung 1 .....	23
Abbildung 2: Akteure der Wettbewerbsordnung 2.....	26
Abbildung 3: Änderung der Rentenverläufe in Abhängigkeit vom Effizienzlevel .....	34
Abbildung 4: Entscheidungsverhalten einer Behörde.....	36
Abbildung 5: Entscheidungsverhalten zweier Behörden .....	38

# 1 Problemstellung

Im Zuge der Globalisierung ergreifen immer mehr Unternehmen die Möglichkeit, weltweit zu agieren. Verbesserte und kostengünstigere Informations- und Kommunikationstechniken sorgen dafür, dass bislang regional begrenzte Märkte international werden. Liberalisierung und Deregulierung staatlich beaufsichtigter Märkte bieten neuen Raum für unternehmerische Tätigkeit über Landesgrenzen hinweg.

Die für ein globales Auftreten notwendige Größe erreichen Unternehmen nicht nur durch internes Wachstum, sondern vor allem durch Kooperationen und Fusionen mit anderen Unternehmen. Ein solches externes Wachstum unterliegt staatlicher Kontrolle, die im Rahmen der Wettbewerbspolitik Sorge dafür trägt, dass zu starke Unternehmenskonzentration auf Güter- und Dienstleistungsmärkten nicht zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs oder zur Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung führt. Die Praktizierung dieser staatlichen Kontrolle wird jedoch problematisch, wenn Staatsgrenzen überschritten werden. Wettbewerbspolitik wird in einem solchen Fall im Sinne der effects doctrine betrieben: Eine Behörde ist zuständig, sobald der Wettbewerb auf ihrem Markt bedroht ist. Dafür muss die Ursache für die Wettbewerbsbedrohung ihren Ursprung nicht unbedingt in diesem Gebiet haben. Auch eine Fusion global tätiger europäischer Anbieter kann den Wettbewerb in den USA gefährden. Konsequenz ist, dass Konzentrationsprozesse von Unternehmen, die international tätig werden, vor mehreren nationalen Wettbewerbsbehörden verhandelt werden. Doch wenn sich eine Fusion oder Kooperation auf mehrere nationale Märkte auswirkt, und verschiedene nationale Wettbewerbsbehörden Entscheidungen über denselben Fall treffen müssen, kann es dazu kommen, dass sie dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Beispielsweise betraf die Fusion GE/Honeywell global agierende Unternehmen und musste daher nicht nur von der amerikanischen Wettbewerbsbehörde untersucht werden. Auch die EU-Kommission entschied über die Fusion, da sie sich auch auf den europäischen Binnenmarkt auswirken würde. Beide Behörden kamen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während die amerikanische keine Gefährdung des Wettbewerbs feststellen konnte, verbot die europäische die Fusion im Frühjahr 2001.<sup>1</sup> Ein paar Jahre zuvor hatte eine unterschiedliche Meinung der Behörden in den USA und in der EU über die Bewertung des Fusionsfalls Boeing/McDonnell Douglas sogar starke politische Konflikte hervorgerufen und beinahe einen Handelskrieg ausgelöst. Erst nach einem Einlenken der Europäischen Kommission wurde der Streit beigelegt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Genaueres zum Fall findet sich bei Pflanz, M.; Caffarra, C. (2002), S.115-121.

<sup>2</sup> Genaueres zum Fall findet sich bei Stock, E. J. (1999), S. 825-909.

Doch neben den zwischenstaatlichen Unstimmigkeiten bringt die Zuständigkeit mehrerer Behörden über denselben Fall auch für die betroffenen Unternehmen Probleme mit sich. Zum einen erhöhen sich für sie die Transaktionskosten. Sie müssen bei mehreren Behörden Anträge stellen, Fristen beachten und Informationen bereitstellen. Zum anderen sind sie auch von einer erhöhten Rechtsunsicherheit betroffen. Diese Zusatzkosten können dazu führen, dass der Versuch einer effizienzsteigernden Kooperation unter den Unternehmen erst gar nicht unternommen wird. Potenzial für Wohlfahrtssteigerungen würde so nicht genutzt.

Im Rahmen dieses Arbeitspapiers soll untersucht werden, wie es zu unterschiedlichen Entscheidungen von Wettbewerbsbehörden über internationale Fälle kommen kann. Dazu wird zunächst kurz auf wettbewerbstheoretische Grundlagen eingegangen. Beispielhaft werden das US-amerikanische und das europäische Wettbewerbsrecht überblicksartig vorgestellt. Diese Ausführungen stellen aber nur Vorüberlegungen dar und sollen Grundlagen schaffen für eine institutionenökonomische Untersuchung des Wettbewerbsprozesses. Allgemeine Intention der NIÖ ist es, nicht bei der Klassifizierung „Haushalt – Unternehmen – Staat“ Halt machen. Hinter diesen Konstrukten stehen jeweils Individuen, die Handlungsalternativen auch daraufhin untersuchen, wie sie ihre persönliche Wohlfahrt verändern. Die Wettbewerbstheorie liefert den Akteuren, die Wettbewerbspolitik umsetzen, keine klaren Handlungsanweisungen. Mit Hilfe der Institutionenökonomik lassen sich Ansätze für divergierende Auffassungen über die Wettbewerbspolitik finden. Dabei ist es auch notwendig, sich mit Wertauffassungen über Wettbewerbspolitik auseinanderzusetzen, die in verschiedenen Ländern unterschiedlich sein kann. Auch ihre Entwicklung im Zeitablauf kann eine Rolle spielen. Institutionenökonomische Theoriebausteine wie die Neue Politische Ökonomie und die Prinzipal-Agent-Theorie sollen helfen, Potenzial für divergierende Entscheidungen aufzudecken, das in der begrenzten Rationalität und in der Eigennutzorientierung der betroffenen Individuen begründet liegt. Akteure mit Entscheidungskompetenz sind offen für eine Beeinflussung durch Interessengruppen. In der Untersuchung der Auswirkungen des Lobbyismus soll der Schwerpunkt dieses Arbeitspapiers liegen. Die resultierenden Überlegungen werden in einem Modell zusammengefasst, das grafisch die gewonnenen Erkenntnisse verdeutlicht.

Das Arbeitspapier wird abgeschlossen durch eine Zusammenfassung und erste Überlegungen über erforderlichen Handlungsbedarf, um die Gefahr divergierender Entscheidungen bei grenzüberschreitender Unternehmenskonzentration zu verringern. Auch werden weitere Problembereiche aufgeführt, die in Zukunft institutionenökonomisch untersucht werden sollen, weil sie Konfliktpotenzial für die internationale Wettbewerbsaufsicht beinhalten könnten.

## **2 Wettbewerbstheorie und -politik**

### **2.1 Unternehmenskonzentration: Steigerung von Marktmacht oder Steigerung von Markteffizienz?**

Die Anregung für dieses Arbeitspapier stammt aus der internationalen Zusammenarbeit von Unternehmen in Form von Kooperationen und Fusionen. Die Unternehmenskooperation wird in der wettbewerbspolitischen Praxis in zwei Strategien der Wettbewerbsbeschränkung eingeordnet: Auch Unternehmenskooperationen können dazu führen, dass ehemalige Konkurrenten ihr Marktverhalten in bestimmten Bereichen abstimmen und somit den Wettbewerb unangemessen einschränken. Sie können daher den Tatbestand „Kartelle und abgestimmte Verhaltensweisen“ erfüllen und werden in der praktischen Wettbewerbspolitik anhand der entsprechenden Vorschriften geprüft. Besteht die Kooperationsabsicht von Unternehmen in der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens, so wird in der Praxis geprüft, ob eine Wettbewerbsbeschränkung entsteht, wie sie die Fusionskontrolle untersucht.<sup>3</sup>

Im Grunde kann jedoch unter Unternehmenskonzentration die Kooperation bis hin zur Fusion betrachtet werden. Für die wettbewerbliche Beurteilung verursachen sie das gleiche Problem: Genauso wie Fusionen können Kooperationen den Wettbewerb reduzieren und/oder Effizienzgewinne realisieren. In der gesamten Bandbreite der unternehmerischen Zusammenarbeit verfolgen Unternehmen nicht allein das Ziel, eine möglichst große Marktmacht zu erreichen, wie es die Monopol- und Oligopoltheorie darstellt. Vielmehr ist es sinnvoll zu versuchen, mit zunehmender Unternehmensgröße economies of scale und scope zu realisieren und Transaktionskosten einzusparen, um effizienter arbeiten zu können und letztendlich so den Verbraucher optimal versorgen zu können.<sup>4</sup> Wird in einer Kooperation ein Produkt neu entwickelt, das gemeinsam angeboten wird und alte Produkte ersetzt, die die kooperierenden Unternehmen bisher einzeln vertrieben haben, verschwimmt die Grenze zur Fusion völlig. Der Unterschied liegt im Vergleich der Marktergebnisse vor und nach der Zusammenarbeit. Bei einer Fusion lassen sich die Produkterträge vorher und nachher leicht vergleichen, bei einer Kooperation zur Entwicklung neuer Produkte muss abgewogen werden, wie Preise und Mengen aussehen würden, wenn jedes Unternehmen eigene Entwicklung, Herstellung Verkauf betrieben hätte.<sup>5</sup> Im weiteren Verlauf des Arbeitspapiers wird daher zwischen Unternehmenskooperation und Unternehmenszusammenschluss nicht weiter unterschieden.

---

<sup>3</sup> Vgl. ausführlich zur Darstellung der Strategien der Wettbewerbsbeschränkung z.B. Schmidt, I. (2001), S. 117-153.

<sup>4</sup> Eine kurze Gegenüberstellung findet sich bei Kerber, W.; Budzinski, O. (2001), S. 245-271.

<sup>5</sup> Vgl. Head, K.; Ries, J. (1997), S. 1106.

Entscheidend ist, dass sich bei der wettbewerbspolitischen Betrachtung eines Marktes durch den Trade off von der möglichen Erhöhung der Marktmacht und der möglichen Erhöhung der Effizienz durch Unternehmenskonzentration ein Bewertungsproblem ergibt. Es existieren verschiedene wettbewerbspolitische Leitbilder, die die Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten unterschiedlich beurteilen.<sup>6</sup> Keine der Theorien lässt jedoch eindeutig darauf schließen, welche Marktform und welches Ausmaß der Marktkonzentration noch Wohlfahrtsgewinne einbringt und ab wann zu hohe Marktmacht den Wettbewerb zu sehr beeinträchtigt und einzelne Funktionen des Wettbewerbs nicht mehr erfüllt werden.

Die *Dilemmathese* beschreibt, wie es innerhalb der Funktionen des Wettbewerbs zu Zielkonflikten kommen kann<sup>7</sup>. So sorgt die Marktform des homogenen Polypols zwar für eine optimale Ressourcenallokation und Preise zu Grenzkosten, aber die Handlungsfreiheit der Anbieter bzgl. absatzpolitischer Parameter ist stark eingeschränkt. Außerdem kann aufgrund der geringen Gewinne kaum Forschung und Entwicklung betrieben werden, was technischen Fortschritt verhindert. Werden anders herum Gewinnhöhen erwirtschaftet, die technischen Fortschritt ermöglichen, könnten diese als Verteilungsgerechtigkeit angesehen werden und der Wettbewerbsfunktion der leistungsrechten Einkommensverteilung widersprechen. Eine andere Argumentation verschärft dies weiter: Selbst in Märkten mit wenigen großen Anbietern, die hohe Gewinne erzielen, wird kein technischer Fortschritt realisiert, da der geringe Wettbewerb keine Innovationen erzwingt. Aus demselben Grund unterlassen die Unternehmen Anpassungen an Nachfrageänderungen und Anstrengungen zur Effizienzverbesserung in der Produktion. Durch eingeschränkte Produktpaletten wird gleichzeitig die Wahlfreiheit der Nachfrager verringert. Zur Frage der Verteilungsgerechtigkeit lässt sich ergänzen, dass sie zwar in einer Marktform mit vielen kleinen Anbietern steigt, gleichzeitig aber die Verteilungsmasse zurückgeht.

Ein optimistischeres Bild zeichnet die *Harmoniethese*. Geht man davon aus, dass nicht in allen Bereichen Größenvorteile erwirtschaftet werden können, verschwinden die Befürchtungen der Dilemmathese. Auch kann nicht pauschal auf eine fortschrittsoptimale Unternehmensgröße geschlossen werden. Selbst Unternehmen mit hohem Marktanteil verfügen nicht zwangsläufig über hohe Marktmacht. Sie wird eingeschränkt durch heterogene Produktpaletten, die in gewissem Maße substituierbar sind, und durch allgemeinen technischen Fortschritt, der die Märkte räumlich vergrößert und neue sowie potenzielle Konkurrenz schafft.

Eine überzeugende Wettbewerbstheorie mit klaren Handlungsanweisungen für die Politik gibt es trotz intensiver Diskussion unter den Ökonomen leider nicht. Daher ist es auch

---

<sup>6</sup> Vgl. zu den Leitbildern der Wettbewerbspolitik Aberle, G. (1980), S.21-40, Berg, H. (1995), S. 245-261 oder Olten, R. (1998), S. 29-107.

<sup>7</sup> Vgl. zur Dilemma- und zur Harmoniethese Herdzina, K. (1999), S. 37-40.

nicht möglich, klare gesetzliche Vorgaben zur Behandlung von Wettbewerbsbeschränkungen zu formulieren. Einigkeit besteht unter den Theoretikern lediglich weitestgehend darüber, dass der Wettbewerb in engen Oligopolen auf Märkten, die sich in einer späten Marktphase befinden und auf denen hohe Marktzutrittschranken bestehen, seine Funktionen nicht mehr erfüllt.<sup>8</sup>

Das Wettbewerbsrecht stützt sich daher auf eher unbestimmte Formulierungen und relativ willkürlich gesetzte Grenzen. Daraus resultiert eine Rechtsprechung, die mit großen Ermessensspielräumen arbeitet und sich in Einzelfällen ein Bild der wettbewerblichen Situation auf den Märkten machen und dieses beurteilen muss.

Ein zusätzliches Problem, ist die *Abgrenzung des relevanten Marktes*. Es ist schwer genug zu beurteilen, wie ein Markt aussehen soll, damit Wettbewerb besteht und die Wettbewerbsfunktionen erfüllt werden können. Nicht unproblematischer ist die Frage, wie groß der zu betrachtende Markt ist. Welche heterogenen Produkte bilden zusammen einen Markt? Sind Zusammenhänge aufgrund von Substitutionsmöglichkeiten der Nachfrage entscheidend oder technische Austauschmöglichkeiten in der Produktion? Wie groß ist die räumliche Distanz, in der Anbieter noch miteinander im Wettbewerb stehen?<sup>9</sup> All diese Abgrenzungsfragen öffnen weitere Ermessensspielräume für Beurteilung des Wettbewerbs.

## 2.2 Wettbewerbspolitik in der EU

Die Wettbewerbsbeschränkungsstrategie „Kartelle und abgestimmte Verhaltensweisen“ wird in der Europäischen Union durch Art. 81 und 82 des EG-Vertrages geregelt. Art. 81 Abs. 1 verbietet alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken oder bewirken. Horizontale und vertikale Vereinbarungen werden gleich behandelt. Art. 81 Abs. 1 Lit. a - Lit. e geben Beispiele für die Anwendungsmöglichkeiten des Paragraphen, wie Absprachen über Preise und Konditionen, Marktaufteilungen oder Kopplungsverträge. Kooperation, die nach Art. 81 Abs. 1 wettbewerbsbeschränkend wären, können jedoch freigestellt werden. Neben Einzelfreistellungen besteht die Möglichkeit, durch Verordnungen ganze Gruppen gleichartig kooperierender Unternehmen freizustellen. Es existieren Gruppenfreistellungsverordnungen für selektive Vertriebssysteme in der Kraftfahrzeug-

---

<sup>8</sup> Vgl. Berg, H. (1995), S. 260-261.

<sup>9</sup> Die Problematik zur Abgrenzung des relevanten Marktes stellt Kottmann, E. (1999) sowohl theoretisch als auch praktisch für die europäische Wettbewerbspolitik vor.

branche, Technologietransfer-Vereinbarungen, vertikale Vereinbarungen die z.B. Franchisesysteme umfassen, Spezialisierungsvereinbarungen und F & E-Vereinbarungen.<sup>10</sup>

Aufgrund dieser Bestimmungen können effizienzverbessernde Unternehmenskooperationen ermöglicht werden. Die Gruppenfreistellungsverordnungen enthalten allerdings Bestimmungen über einen relativen Marktanteil, den Unternehmen nicht überschreiten dürfen. Außerdem muss die in Anspruch genommene Wettbewerbsbeschränkung zeitlich begrenzt sein. Ergänzend gelten seit Januar 2001 Leitlinien zur horizontalen Kooperation, die ebenfalls Unternehmenszusammenarbeit erlauben sollen, die effizienzsteigernd sein können.

Vereinbarungen von kleinen Unternehmen, deren Marktanteil bei horizontaler Zusammenarbeit nicht mehr als 10% und bei vertikaler Zusammenarbeit nicht mehr als 15% beträgt, beeinträchtigen den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht spürbar und fallen nicht unter das Verbot des Art. 81 Abs. 1 EGV.<sup>11</sup>

Insgesamt lässt sich feststellen, dass im europäischen Wettbewerbsrecht zur Feststellung von Wettbewerbsbeschränkungen immer mehr Kriterien auch außerhalb einer strengen wettbewerbsrechtlichen Betrachtung herangezogen werden. Klassische Wettbewerbsbeschränkungen über Preise, Quoten und Absatzgebiete sind nach wie vor streng verboten, sonstige Wettbewerbsbeschränkungen werden eher abwägend betrachtet.<sup>12</sup>

Eine explizite Zusammenschlusskontrolle gibt es in der EU erst seit Erscheinen der Fusionskontrollverordnung von 1989. Das bis zu diesem Zeitpunkt angewandte Argument, ein Zusammenschluss könne den Missbrauch von Marktmacht ermöglichen und falle daher unter den Anwendungsbereich von Art. 82 EGV, erschien nicht mehr ausreichend. Art. 2 Abs. 3 FKVO besagt, dass Zusammenschlüsse, die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde, für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären sind.

Hinweis auf vorhandene Marktmacht liefert der Marktanteil der fusionierenden Unternehmen. Es ist davon auszugehen, dass die Kommission ab einem gemeinsamen Marktanteil von 40% einen Zusammenschluss besonders kritisch prüft.<sup>13</sup> Auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Marktbeherrschung durch mehrere Unternehmen wird untersucht. Bilden die fusionierten Unternehmen zusammen mit einem oder wenigen anderen Unternehmen ein Duopol oder ein Oligopol, kann Marktmacht vermutet werden, die zur Untersagung des

<sup>10</sup> Vgl. Enstahler, J.; Stopper, M. (2001), B 100 E S. 6-7.

<sup>11</sup> Die Marktanteilsschwellen wurden im Dezember 2001 angehoben, vgl. EU-Kommission (2001), S. C 368/13 bis C368/15.

<sup>12</sup> Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 232.

<sup>13</sup> Vgl. Montag, F. (2001), S. 266-267.

Zusammenschlusses führen kann. Um die Behinderung des Wettbewerbs zu untersuchen, bedient sich die Kommission verschiedener Kriterien (Art. 2 Abs. 1 FKVO), wie der Marktstruktur, dem tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerb, den Marktzutrittsschranken oder der „Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sofern diese dem Verbraucher dient und den Wettbewerb nicht behindert“.

Der letzte Punkt gibt Anlass zu Kritik: Das Argument, technischen und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern kann im Sinne der Industriepolitik ausgenutzt werden und der Rechtfertigung von Zusammenschlüssen dienen, die wettbewerbsbeeinträchtigend wirken. Andererseits ist das Fortschrittsargument das einzige nicht-wettbewerbliche Argument, das zulässt, Effizienzvorteile durch Zusammenschlüsse zu berücksichtigen.<sup>14</sup>

Zuständig für die Wettbewerbspolitik in der EU sind die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und – sobald der zwischenstaatliche Handel im europäischen Binnenmarkt beeinträchtigt ist – die Generaldirektion IV der Europäischen Kommission. Für den Erlass der legislativen Grundlagen der EU ist der Rat der Europäischen Union zuständig, wobei die Kommission Vorschläge ausarbeitet. Das Europäische Parlament nimmt eine beratende Rolle ein.<sup>15</sup>

Die Zuständigkeit der Kommission für die Wettbewerbsaufsicht ist aus mehreren Gründen problematisch:

- In der Kommission sind aus der Politik kommende, von den Mitgliedstaaten entsandte Personen verantwortlich sind und nicht sachverständige Experten.<sup>16</sup>
- Die Vorschriften zum Wettbewerbsrecht sind nicht rein auf eine wettbewerbliche Betrachtung beschränkt, sondern erlauben die Berücksichtigung weiterer Kriterien, wie z.B. die Möglichkeit, einen Zusammenschluss aufgrund seiner Bedeutung für den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt zu erlauben. Hier ist eine Vermischung von Wettbewerbs- und Industriepolitik möglich.
- Die Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen ist nur eine von vielen Aufgaben der Europäischen Kommission. Die Befürchtung, Wettbewerbs- und Industriepolitik könnten vermischt werden, wird dadurch verstärkt, dass die Generaldirektion Wettbewerb gegenüber anderen betroffenen Generaldirektionen der Kommission informationspflichtig ist und so eine Einflussnahme möglich wird.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Kinne, K. (2000), S. 124.

<sup>15</sup> Ausführliche Informationen zu den Organen der EU finden sich bei Theurl, T.; Meyer, E. C. (2001), S. 41-203.

<sup>16</sup> Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 241, Olten, R. (1998), S. 204.

<sup>17</sup> Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 237, 239.

Im Vergleich dazu bietet beispielsweise das deutsche Wettbewerbsrecht eine bessere Trennung von Wettbewerbs- und Industriepolitik. Zunächst nimmt das Bundeskartellamt eine rein wettbewerbliche Betrachtung vor. Untersagt es einen Unternehmenszusammenschluss, kann dieser noch im Rahmen der Ministererlaubnis genehmigt werden. Der Bundesminister für Wirtschaft kann in diesem Fall weitere Entscheidungskriterien wie „gesamtwirtschaftliche Vorteile“ oder „überragendes Interesse der Allgemeinheit“ heranziehen und so einen Zusammenschluss aus anderen als aus wettbewerblichen Überlegungen erlauben. Diese klare Trennung gibt deutlich Aufschluss darüber, ob die Gründe für eine Entscheidung eher im wettbewerbspolitischen oder im industriepolitischen Bereich liegen. Im Gegensatz dazu können die Argumente eines Beschlusses der EU-Kommission weniger gut nachvollzogen werden.<sup>18</sup>

### **2.3 Wettbewerbspolitik in den USA**

Die wichtigsten Bausteine für das US-amerikanische Wettbewerbsrecht sind der Sherman Act, der Clayton Act und der Federal Trade Commission Act. Kartelle und Kooperationen sind Gegenstand sowohl von sec. 1 Sherman Act, der vertikale und horizontale Wettbewerbsbeschränkungen verbietet, als auch von sec. 5 FTC Act, der ganz allgemein unfaire Wettbewerbsmethoden erfasst.<sup>19</sup> Im Laufe der Rechtsprechung haben sich einige Tatbestände herausgestellt, wie Preisabsprachen, Marktaufteilungen, Produktionsbeschränkungen, Kollektivboycotte, abgesprochene Lieferverweigerungen und Kopplungsbindungen, die nach der „per se-rule“ grundsätzlich verboten sind. Andere Fälle werden nach der „rule of reason“ untersucht, wobei ausschlaggebend ist, ob die wirtschaftliche Freiheit der anderen Marktteilnehmer unangemessen beeinträchtigt wird.<sup>20</sup>

Genau wie in der EU werden auch in den USA einige Formen der Unternehmenskooperation von den Regeln zur Wettbewerbsbeschränkung entbunden. So können Exportkartelle erlaubt werden, ebenso Kooperationen im Bereich von Forschung und Entwicklung und in der Produktion. Auch die Zusammenarbeit von kleinen und mittleren Unternehmen ist erlaubt. Im April 2000 wurden die Antitrust Guidelines for Collaboration Among Competitors veröffentlicht, mit denen FTC und DOJ einen Überblick über ihre Ansichten zur Zulässigkeit horizontaler Zusammenarbeit geben.

Zusammenschlüsse fallen unter sec. 7 Clayton Act. Sie sind verboten, wenn sie wahrscheinlich zur wesentlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs oder zur Schaffung eines Monopols führen, wobei die Monopolisierung bzw. der Versuch der Monopolisierung auch schon vom Sherman Act erfasst wird. Illegal entstandene Zusammenschlüsse dürfen nach

---

<sup>18</sup> Vgl. Neumann, M. (2000), S. 155-156.

<sup>19</sup> Einen Überblick über das US-amerikanische Wettbewerbsrecht gibt Schmidt, I. (2001), S.251-257.

<sup>20</sup> Vgl. Aberle, G. (1980), S. 172.

amerikanischem Recht wieder entflechtet werden. Für die Beurteilung werden Marktanteile, Konzentrationsgrad und -trend, künftige Wettbewerbsfähigkeit und ähnliches herangezogen. Bei vertikalen Zusammenschlüssen wird besonders auf negative Wirkungen für vertikal nicht integrierte Unternehmen abgestellt. Besteht die Gefahr des Preisdrucks, oder werden alternative Bezugsquellen stark vermindert, werden Zusammenschlüsse untersagt.<sup>21</sup> Konglomerate Zusammenschlüsse gelten als bedenklich, wenn Wettbewerber aufgrund wirtschaftlich-finanzieller Stärke behindert werden oder wenn wechselseitige Lieferbeziehungen künstliche Wettbewerbsvorteile für das fusionierende Unternehmen schaffen. In den immer wieder neu aufgelegten Merger Guidelines legt die Antitrust Division Beurteilungskriterien für Zusammenschlussfälle genauer dar. So können nach der failing firm-defense Sanierungsfusionen erlaubt werden, oder nach der efficiency-defense Zusammenschlüsse, die Kosteneinsparungen der beteiligten Unternehmen bewirken.

Statt eines umfassenden Gesetzeswerkes beruht das Wettbewerbsrecht in den USA auf drei Säulen. Zum einen bilden diverse Rechtsakte die rechtliche Grundlage.<sup>22</sup> Da diese sehr allgemein gefasst sind, entwickeln zweitens die zuständigen Behörden, die Federal Trade Commission und die Antitrust Division des Department of Justice Leitlinien, die die Wettbewerbspolitik konkretisieren und im Laufe der Zeit verändern. Diese Vorgaben sind jedoch nicht rechtlich verbindlich für die Gerichte, vor denen Verstöße gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen verhandelt werden und die drittens durch ihre Entscheidungen die wettbewerbspolitische Ausrichtung der USA weiterentwickeln. Die Antitrust Division kann nicht wie die EU-Kommission über Rechtsfälle selbst entscheiden, sondern klagt vor den Bundesgerichten (federal courts), dem Beschwerdegericht (Court of Appeals) und dem Obersten Bundesgericht (Supreme Court). Die Federal Trade Commission hat ein eigenständiges Entscheidungsrecht. Beschwerden gegen ihre Bestimmungen werden vor dem Court of Appeals oder dem Supreme Court verhandelt.<sup>23</sup> Im Gegensatz zum europäischen System sind daher nur Fälle dokumentiert, die vor Gericht verhandelt wurden, bei denen also FTC oder DOJ von einer Wettbewerbsbeschränkung ausgehen. Prüfen die Behörden Fälle und entscheiden, dass keine Wettbewerbsbeschränkung vorliegt, kommt es nicht zu einer Gerichtsverhandlung und es gibt auch keine offizielle institutionalisierte Begründungsschrift für die Entscheidung.

Die institutionellen Verankerungen zwischen den beiden Wettbewerbsbehörden sind unterschiedlich. Das DOJ gehört zur US-Regierung; der Attorney General, der der Antitrust

---

<sup>21</sup> Wenn beispielsweise ein Zulieferer, der auf seinem Markt über einen Anteil von 50% verfügt, mit einem Abnehmer fusioniert, der auf seinem Markt einen Anteil von 10% hält, verringern sich im Sinne der Rechtsauffassung die Beschaffungsmöglichkeiten für Konkurrenten des Abnehmers um 50%, da davon ausgegangen wird, dass der erste Zulieferer nur noch für den ersten Abnehmer arbeitet. Vgl. Comanor, W.S., (1990), S. 65.

<sup>22</sup> Vgl. Comanor, W.S. (1990), S. 43.

<sup>23</sup> Vgl. White, L.J. (1993), S. 136.

Devision vorsteht, muss vom Senat bestätigt werden. Dahingegen ist die FTC eine unabhängige Behörde, deren fünf Mitglieder für sieben Jahre vom Präsidenten berufen und vom Senat bestätigt werden. Obwohl nur drei Kommissionäre Mitglied derselben politischen Partei sein dürfen, spiegelt sich der Einfluss des jeweiligen Präsidenten schnell in der FTC wider, denn er kann den Vorsitzenden bestimmen und frei werdende Posten neu besetzen.<sup>24</sup>

## **2.4 Wettbewerbspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA**

Bei der Betrachtung der Beurteilung von Kartellen und abgestimmten Verhaltensweisen lässt sich feststellen, dass sich die europäische Entscheidungsfindung der US-amerikanischen annähert. In der US-amerikanischen Rechtsprechung sind klassische Kartelle nach der per se-rule verboten, während andere Fälle nach der rule of reason abgewogen werden. Auch im europäischen Recht werden Absprachen über Preise, Gebiete und Quoten generell verboten, während man bei anderen Arten abwägend beurteilt.<sup>25</sup> Bestimmte Kooperationsformen, z.B. im Bereich Forschung und Entwicklung, werden in beiden Territorien generell erlaubt.

Auch in der Praxis der Zusammenschlusskontrolle bestehen bereits viele Ähnlichkeiten in den Ansätzen der EU und der USA. Vom Grünbuch der Kommission wird zusätzlich zur Diskussion gestellt, ob die europäische Fusionskontrolle von der Untersuchung einer „marktbeherrschenden Stellung“ der fusionierenden Unternehmen zur Frage nach einer „beträchtlichen Einschränkung des Wettbewerbs“ wechseln sollte.<sup>26</sup> Damit würde sich die europäische Fusionskontrolle auch im Wortlaut an das US-amerikanische Recht annähern. Bei der Abgrenzung des relevanten Marktes zur Überprüfung der Marktmacht gehen die USA und die EU ebenfalls ähnlich vor. Beide stellen jeweils auf die Nachfragerseite ab. Entscheidend ist, wie stark ein Anbieter seinen Preis erhöhen kann, ohne dass die Konsumenten sein Produkt durch ein anderes substituieren.<sup>27</sup>

Konfliktpotenzial im Wettbewerbsrecht der EU und der USA ergibt sich aus der Behandlung der Exportkartelle. In beiden Territorien ist es Unternehmen erlaubt, sich zusammenzuschließen, um leichter in internationale Märkte vordringen zu können. Das Wettbewerbsrecht im jeweils anderen Zuständigkeitsgebiet würde eine solche Ausnahmen natürlich nicht akzeptieren, wenn sie hier zu deutlicher Marktmacht führt.<sup>28</sup>

Weiterhin besteht in den USA die Möglichkeit, entstandene Monopole im Nachhinein zu entflechten, was in der EU nicht vorgesehen ist. Das hat die Konsequenz, dass die EU-

---

<sup>24</sup> Vgl. White, L.J. (1993), S. 135.

<sup>25</sup> Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 232.

<sup>26</sup> Vgl. o.V. (2001a), S. 21.

<sup>27</sup> Vgl. Neumann, M. (2000), S. 141.

<sup>28</sup> Vgl. Neumann, M. (2000), S. 216.

Kommission stärker als die amerikanischen Behörden auch zukünftige Entwicklungen und mögliche Strategien der betroffenen Unternehmen in Betracht zieht, die zu einer Ausnutzung von Marktmacht führen können. In den USA hingegen ist es praktikabel, auf solche Überlegungen zu verzichten und stattdessen bei Vorliegen einer späteren Wettbewerbsbeschränkung noch einmal in den Fall einzugreifen.<sup>29</sup>

Neben diesen materiellen Divergenzen resultieren Probleme auch aus unterschiedlichen Verfahrensvorschriften: Während in der EU ein klarer Zeitplan für die Fallüberprüfung vorgesehen ist, verfügen die amerikanischen Behörden über eine größere zeitliche Freiheit. Daraus können Unstimmigkeiten und Abstimmungsprobleme in der Zusammenarbeit entstehen.<sup>30</sup>

Um die Probleme bei der internationalen Anwendung nationalen Rechts einzuschränken existieren verschiedene bilaterale Abkommen über Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik. Als neueste Entwicklung wurde zusätzlich im Oktober 2001 das Internationale Wettbewerbs-Netzwerk (ICN) von den amerikanischen, kanadischen und europäischen Wettbewerbsbehörden gegründet.<sup>31</sup>

Ein konkretes Kooperationsabkommen wurde zwischen der EG und den USA 1991 geschlossen. Es regelt gegenseitige Benachrichtigung, Informationsaustausch und Konsultationen. So kann eine Behörde beispielsweise die andere benachrichtigen, wenn sie wettbewerbsbeschränkendes Verhalten beobachtet, das die Interessen der anderen Behörde tangiert<sup>32</sup>. Grundsätzliches Ziel der Vereinbarung ist es, die Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden bei der Durchsetzung ihres Wettbewerbsrechts zu fördern und mögliche Meinungsverschiedenheiten oder deren Auswirkungen zu begrenzen.<sup>33</sup> Ein weitgehender Schritt der Zusammenarbeit ist das Positive-comity-Prinzip. Danach kann eine Behörde die andere um Unterstützung bitten, wenn sie von wettbewerbsbeschränkendem Verhalten negativ betroffen ist, das auf dem Gebiet der anderen Behörde vollzogen wird. Die andere Behörde wird nur dann eingreifen, wenn auch ihre Wettbewerbsgesetze verletzt werden. Der Vorteil liegt darin, dass so Fälle untersucht werden, die sonst möglicherweise gar nicht aufgegriffen worden wären. Betroffene Unternehmen sparen Transaktionskosten, da ihr Fall nicht mehr von zwei nationalen Behörden parallel behandelt wird. 1998 wurde das Positive-Comity-Prinzip durch ein weiteres Abkommen ver-

---

<sup>29</sup> Vgl. o.V. (2001b), S. 19.

<sup>30</sup> Vgl. o.V. (2001b), S. 19.

<sup>31</sup> Vgl. o.V. (2001c), S. 16. Teilnehmen können alle Länder, die über eine Wettbewerbspolitik und ein Wettbewerbsbüro verfügen, denn das Netzwerk soll auch Austausch- und Lernforum für Länder mit wenig Erfahrung auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik sein.

<sup>32</sup> Vgl. Lampert, T. (1999), S. 109-112. Jedoch können nicht alle Informationen unter den Behörden uneingeschränkt weitergegeben werden. Das nationale Recht schützt z.B. die Geschäftsgeheimnisse der untersuchten Unternehmen.

<sup>33</sup> Vgl. Pallek, M. (2000), S. 179.

stärkt. Jetzt soll eine Behörde Aktivitäten, die sich auf das Territorium der anderen Behörde erstrecken, grundsätzlich unterlassen und diese nach dem Positive-Comity-Prinzip um Unterstützung bitten. Unterlässt sie ihre Aktivitäten nicht, muss sie der anderen Partei die Gründe dafür mitteilen. Das Abkommen gilt nicht für die Fusionskontrolle, da hier kurze Bearbeitungsfristen eine Abstimmung der Behörden erschweren.<sup>34</sup> Trotzdem verstärkt sich gerade in diesem Bereich der Informationsaustausch, der sich auf die Abgrenzung des relevanten Marktes und die Beurteilung der wahrscheinlichen Auswirkungen des Zusammenschlusses konzentriert. Falls wettbewerbsrechtliche Bedenken vorliegen, ist die Bewertung der Geeignetheit der von den Parteien vorgeschlagenen Abhilfen ein weiterer Punkt der Zusammenarbeit.<sup>35</sup>

## 2.5 Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Wettbewerbspolitik in Bezug auf Unternehmenskonzentration in der Theorie kontrovers betrachtet wird. Verschiedene wettbewerbspolitische Leitbilder stellen unterschiedliche Meinungen über die Ausgestaltung eines Marktes dar, in dem der Wettbewerb zu optimaler Wohlfahrt führt. Gemeinsam ist allen Auffassungen, dass der Wettbewerb in engen Oligopolen beeinträchtigt ist, wenn sich der Markt in einer späten Marktphase befindet und der Marktzutritt- und -austritt durch hohe Schranken behindert wird. Auch über das Ausmaß staatlichen Eingreifens in die Wettbewerbspolitik bestehen unterschiedliche Aussagen. Für die praktische Wettbewerbspolitik können keine konkreten Handlungsempfehlungen gegeben werden.

Daher entwickelte sich ein Wettbewerbsrecht, das auf Einzelfallbetrachtungen und Ermessensspielräume der Beurteilenden abzielt. Beispielhaft für die EU und die USA wurde gezeigt, dass die grundsätzlichen wettbewerbspolitischen Auffassungen ähnlich sind. Bestimmte Kartellformen werden per se verboten, während andere Formen der Unternehmenskooperation, die wohlfahrtsfördernd erscheinen, grundsätzlich erlaubt werden. Weitere Fälle werden nach der rule of reason untersucht, wobei auch hier in der wettbewerbsrechtlichen Praxis beider Behörden versucht wird, beträchtliche Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden.

Trotzdem kommt es zu Divergenzen, wenn mehrere Behörden über einen internationalen Fall von Unternehmenskonzentration entscheiden müssen, der den Zuständigkeitsbereich beider betrifft. Diese Unterschiede können durch verbleibende materielle und verfahrensrechtliche Abweichungen begründet sein. Es stellt sich aber auch die Frage, ob dies die einzige Problemquelle ist.

---

<sup>34</sup> Vgl. Pallek, M. (2000), S. 186-192.

<sup>35</sup> Vgl. EU-Kommission (2000), S. 3-4.

Denn gemeinsam ist in der Wettbewerbspolitik beider Territorien auch, dass die gegebenen Ermessensspielräume die Möglichkeit bieten, andere als rein wettbewerbliche Aspekte in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Konzentrationsfälle, über die aufgrund wettbewerbsrechtlicher Vorschriften entschieden werden muss, können auch industriepolitisch relevant sein und aus gesamtgesellschaftlichen Gründen kann eine Wettbewerbsbeschränkung in Kauf genommen werden. Hier spielen grundlegende Einstellungen zum Wettbewerb eine Rolle, z.B. darüber, wann eine Wettbewerbseinschränkung zugunsten anderer Punkte in Kauf genommen wird. Auch verschiedene politische Ideologien können unterschiedliche Auslegungen des Wettbewerbsrechts nach sich ziehen. Welche Aspekte eine Entscheidung tatsächlich bewirkt haben, ist oft kaum nachvollziehbar. So können auch Interessengruppen versuchen, eine Entscheidung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die beteiligten Akteure versuchen die Entscheidung zu verwirklichen, die ihnen den höchsten Nutzen einbringt. Die gegebenen Ermessensspielräume ermöglichen den Entscheidungsträgern Urteilsbegründungen, die die wahren Erwägungen verschleiern können.

Aufgrund dieser Überlegungen soll im folgenden untersucht werden, inwieweit andere als rein wettbewerbliche Aspekte in die Entscheidungsfindung einfließen können und somit in der internationalen Zusammenarbeit von Wettbewerbsbehörden Probleme verursachen können. Die Wettbewerbstheorie berücksichtigt zwar, dass Unternehmen sich nicht dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen und nur ihren eigenen, nicht aber den gesamtgesellschaftlichen Nutzen maximieren. Daher plädiert sie für eine staatliche Aufsicht. Aber auch diese staatliche Aufsicht ist keine abstrakte, wohlwollende Einrichtung, die alle notwendigen Informationen ermitteln kann und zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt nutzt.

Als passendes theoretisches Untersuchungsinstrument für dieses Problem bietet sich die Institutionenökonomik an. Im Gegensatz zu anderen ökonomischen Theorien abstrahiert sie nicht von den beteiligten Akteuren. Sie ermöglicht die Betrachtung aller, die bei wettbewerbspolitischen Problemen involviert sind und der Verhaltensanreize, von denen sie bei der Maximierung ihres persönlichen Nutzens beeinflusst werden.

### 3 Institutionenökonomische Betrachtung der Wettbewerbspolitik

#### 3.1 Überblick über die NIÖ

Die „institutionenlose“ Neoklassik vernachlässigt, dass Institutionen entscheidend Einfluss auf alle Geschehnisse des Wirtschaftslebens nehmen. Es handelt sich bei Institutionen um sozial sanktionierbare Erwartungen, die sich auf die Handlungs- oder Verhaltensweisen von Individuen beziehen. Institutionen können dabei formeller/fundamentaler (Gesetze, Verträge, usw.) und informeller/sekundärer Natur (Werte, Normen, usw.) sein<sup>36</sup>. Sie bilden ein Gefüge: Sekundäre Institutionen sind nur wirksam, wenn sie auf passenden fundamentalen Institutionen fußen. Gesetze müssen in Einklang mit den Normen und Werten einer Gesellschaft stehen, sonst werden sie nicht akzeptiert und scheitern. Da die Institutionen nicht nur marktliche Abläufe beeinflussen, sondern auch das gesellschaftliche und politische Leben, soll hier einer weiten Definition der Neuen Institutionenökonomik gefolgt werden. Sie setzt sich aus den folgenden Theoriebausteinen zusammen<sup>37</sup>:

Die *Transaktionskostentheorie* untersucht das Phänomen, das bei der Aneignung von Verfügungsrechten Kosten anfallen. Beispiele für Transaktionskosten sind die Kosten in Leistungsbeziehungen, die hier bei der Anbahnung, Vereinbarung, Abwicklung, Kontrolle und Anpassung anfallen.<sup>38</sup>

Die *Prinzipal-Agent-Theorie* beschäftigt sich mit Informationsasymmetrien in Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnissen. Das Streben beider Parteien nach individueller Nutzenmaximierung kann zu konfliktären Interessen führen, und aufgrund vorhandener Informationsasymmetrien können diese divergierenden Ziele auch verfolgt werden. Das Vorhandensein von Informationsasymmetrien verhindert eine first-best-Lösung, wie sie in der neoklassischen Theorie möglich ist. Agency-Kosten bilden die Differenz zur entstehenden second-best Lösung. Dem Agenten entstehen Signalisierungskosten, wenn er den Prinzipal von seiner Eignung überzeugen will. Der Prinzipal wendet Kontrollkosten auf, um die Handlungsspielräume seines Agenten einzuengen. Als dritte Komponente der Agency-Kosten ist der Wohlfahrtsverlust zu nennen, der trotz aller Anstrengungen durch nicht optimale Ressourcenallokation entsteht.

Die *Property Rights Theorie* beschäftigt sich mit der Gestaltung und Verteilung von Verfügungsrechten. Nicht immer sind diese den Individuen eindeutig zugeordnet. Manchmal ist das gar nicht möglich oder auch nicht wünschenswert. Die Zuordnung von Property Rights erfolgt in Verträgen und kann hohe Transaktionskosten verursachen; bei dem Gut

---

<sup>36</sup> Vgl. Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (1999), S. 11, 12.

<sup>37</sup> Vgl. Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999), Neue Institutionenökonomik, S. 42-44.

<sup>38</sup> Vgl. Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (1999), S. 67.

„Umwelt“ sind diese beispielsweise prohibitiv hoch. In anderen Fällen, z.B. bei Arbeitsverträgen von Führungskräften, ist es gar nicht möglich, alle Verfügungsrechte für alle möglichen Handlungssituationen im einzelnen einzuräumen. Sie werden durch generelle Handlungserlaubnisse ersetzt. Nach der Einordnung von Macneil (1974) entstehen hier relationale Verträge, die unvollständig formuliert und auf Dauer angelegt sind. Die Vertragspartner sind sich über ihre gegenseitige Abhängigkeit bewusst und müssen Streitfälle eigenständig regeln.<sup>39</sup> Hieraus können Spielräume resultieren, die durch opportunistisches Handeln ausgenutzt werden können, was in einem Prinzipal-Agent-Problem endet.

Aber auch im Rahmen der *Neuen Politischen Ökonomie* sind Prinzipal-Agent-Probleme entscheidend.<sup>40</sup> Genauso wie die *Verfassungsökonomik*<sup>41</sup> beschäftigt sich diese Forschungsrichtung mit den Institutionen im politischen Bereich und sieht die Demokratie als Äquivalent zu einem Markt. Die NPÖ gibt dabei die Annahme eines wohltätigen Staates auf, dessen einziges Ziel die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt darstellt. Sie lässt sich in drei Untersuchungsbereiche gliedern. Zum einen beschäftigt sie sich in der Theorie der Demokratie mit dem „politischen Unternehmer“, der seinen Nutzen größtenteils dadurch steigert, dass er gewählt wird. Die Verbesserung des Allgemeinwohls ist damit für ihn höchstens eines von verschiedenen Mitteln, seinem Ziel näher zu kommen. Zum anderen widmet sich die Theorie der Bürokratie dem von den Politikern beauftragten Verwaltungsapparat. Die Bürokraten verfügen i.d.R. über einen Informationsvorsprung gegenüber den Politikern, den sie verwenden können, um ihren persönlichen Nutzen zu steigern. Den letzten Teilbereich bildet die Theorie der Interessengruppen, die die Einflussnahme dieser Akteursgruppe auf den politischen Willensbildungsprozess untersucht. Die NPÖ behandelt somit im Bereich der politischen Institutionen Probleme, die aus Informationsasymmetrien und der Eigennutzmaximierung bzw. dem Hang zu opportunistischem Handeln der beteiligten Akteure entstehen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die NIÖ auf dem Theoriegebäude der Neoklassik aufbaut. Genauso wie die Neoklassik geht die NIÖ vom *methodologischen Individualismus* aus. Demnach baut sich gesellschaftliches Handeln auf durch das Handeln von Individuen. Kein Kollektiv ist in der Lage, eine eigene Handlung zu vollziehen.<sup>42</sup> Eine weitere auch von der NIÖ unterstützte Verhaltensannahme ist die *individuelle Nutzenmaximierung*. Jedes Individuum kennt seine Präferenzen und den damit verbundenen Nutzen und versucht, ihn unter den vorliegenden Restriktionen zu maximieren. Ergänzend bedient sich die NIÖ aber weitergehender Annahmen. So lässt sie die Existenz von Transaktionskosten zu. Weiterhin geht die NIÖ davon aus, dass nicht alles Wissen allen Akteuren zur Verfügung steht. Die

<sup>39</sup> Einen Überblick über die Vertragsarten nach Macneil geben Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (1999), S. 19.

<sup>40</sup> Vgl. zu dieser Einordnung. Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999), S. 43.

<sup>41</sup> Dieser Theoriebaustein der NIÖ wird hier nur ergänzend erwähnt. Siehe dazu Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999), S. 419-515.

<sup>42</sup> Vgl. Erlei, M. (1998), S. 5.

Individuen handeln nur *begrenzt rational*, da sie nicht alle Informationen kennen, auf Basis ihres Wissen jedoch rational handeln<sup>43</sup>. Hintergrund ist, dass die Informationsbeschaffung teilweise prohibitiv hohen Transaktionskosten unterliegt. Es entsteht die Möglichkeit, dass Akteure ihren Informationsvorsprung ausnutzen; sie neigen zu *opportunistischem Verhalten*.

### 3.2 Auflösung der „black box“ Wettbewerbspolitik

Mit Hilfe institutionenökonomischer Überlegungen ist es möglich, die Wettbewerbspolitik nicht mehr als eine „black box“ zu sehen. Ihre institutionelle Verankerung und ihre Entwicklung im Zeitablauf nimmt auf Entscheidungen Einfluss. Eine Betrachtung der Beteiligten Akteure und ihrer Motivationen ermöglicht neue Erklärungen für ihre Handlungen. Die Wettbewerbspolitik unterliegt keiner wohlwollenden Institution, die das Gewinnstreben der Anbieter kontrolliert und für eine Begrenzung der Marktmacht sorgt, damit Konsumenten optimal versorgt werden. Vielmehr wird sie von eigennutzorientierten Akteuren durchgeführt, deren Wissen unterschiedlich groß ist. Der Ermessensspielraum in wettbewerbspolitischen Entscheidungen kann Urteile undurchsichtig machen und bringt so Informationsasymmetrien mit sich. Opportunistisch handelnde Akteure können diese Informationsasymmetrien ausnutzen, um ihren Nutzen zu maximieren.

Im Allgemeinen hat jedes Wirtschaftssubjekt allen Grund, funktionierenden Wettbewerb auf allen Märkten zu fordern, denn nur so kann die allgemeine Wohlfahrt verbessert werden. Im Speziellen streben aber einzelne Marktteilnehmer danach, den Wettbewerb zu reduzieren um Druck zu mindern und Gewinne zu erhöhen. Es entsteht eine soziale Dilemmasituation, die überwunden werden muss.<sup>44</sup>

In einer neoklassischen Welt mit vollständigen Verträgen könnten Anbieter und Nachfrager sich gegenseitig verpflichten, Leistungen und Gegenleistungen so auszutauschen, dass die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt optimiert wird. So würde die first-best Lösung realisiert. In der Realität ist die Formulierung eines solchen Vertrages, bei dem alle zukünftigen Markt- und Präferenzänderungen vorweggenommen werden müssten, nicht möglich. Die Natur des zu schließenden Vertrages wäre relational<sup>45</sup>. Das allgemeine Vertragsrecht reicht nicht aus, um einen solchen Vertrag zu schließen und das Dilemma zu überwinden. In die-

---

<sup>43</sup> Rational ist ein Individuum, das unter mehreren Alternativen immer eine auswählen kann. Dafür bildet es unter den Alternativen gemäß seinen Präferenzen eine transitive Rangfolge und wählt die ranghöchste aus. Vor die gleichen Alternativen gestellt, würde das Individuum immer die gleiche Entscheidung treffen. Rationalität bezieht sich dabei immer auf Handlungsprozesse, nicht auf die Ziele des Individuums. Vgl. Downs, A. (1968), S. 6.

<sup>44</sup> Pies, I. (2000), S. 52-62, untersucht den Wettbewerb ausführlich und identifiziert verschiedene daraus resultierende soziale Dilemmata. Hier wird nur der Dilemma-Situation zwischen der Gruppe der Unternehmer-Anbieter und der Gruppe der Konsumenten-Nachfrager nachgegangen.

<sup>45</sup> Siehe auch Kapitel 3.1.

sem Fall müssen spezielle Gesetze geschaffen werden, die das Beziehungsgeflecht stabilisieren, um eine second best Lösung zu erreichen. Die Komplexität von privaten Verträgen verhindert in diesem Fall, dass der Markt selbst eine Lösung heranzubildet. In einer Welt mit Transaktionskosten wird ein Regelwerk geschaffen, das gewisse Kooperationen zwischen Unternehmen untersagt, um Transaktionskosten zu minimieren.<sup>46</sup>

Dieses Regelwerk bildet im hier betrachteten Fall die *Wettbewerbsordnung*. Die Wettbewerbsordnung ist also als ein impliziter Vertrag zwischen Anbietern und Nachfragern zu betrachten. Sie soll einen äquivalenten Tausch garantieren, indem sie wettbewerbliches Verhalten kontrolliert und Sanktionsmechanismen zur Verfügung stellt. Es handelt sich um einen administrativen Vertrag, bei dem ein Agent eingesetzt wird, der für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs sorgt. Seine Aufgaben sind es, Informationen zu sammeln, Entscheidungen zu treffen, über Verträge zu verhandeln und die Bedingungen fortdauernder Beziehungen anzupassen. Solch ein spezifisches Gesetzeswerk und seine Kontrolle liegen in staatlicher Hand, eine privatrechtliche Alternative zur Wettbewerbsaufsicht ist nicht möglich. Auf den meisten Märkten ist beobachtbar, dass eine gewisse Anzahl von Unternehmen als Anbieter einer größeren Anzahl von Konsumenten als Nachfrager gegenüberstehen. Dieser Fall soll im Rahmen dieses Arbeitspapiers verallgemeinernd als „Normfall“ behandelt werden. Anbieter möchten den Wettbewerb auf dem Markt mindern, auf dem sie tätig sind, um ihre Gewinne zu erhöhen<sup>47</sup>. Demnach liegt es also hauptsächlich im Interesse der Konsumenten, gemeinsam einen Agenten in Form einer Wettbewerbsbehörde zu beauftragen, der für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf allen Märkten sorgt.<sup>48</sup> Der Vertrag zwischen Konsumenten und Unternehmen nimmt in seiner ausgestalteten Form einen Umweg über zwei weitere Gruppen von Akteuren. Gesetze wie die Wettbewerbsordnung werden in einer Demokratie von gewählten Politikern gemacht. Diese setzen dann Bürokraten ein, die in ihrem Auftrag die Einhaltung der festgelegten Regeln überprüfen und gegebenenfalls korrigierend tätig werden.

### **3.3 Wettbewerbsordnung im Institutionengefüge**

Die Wettbewerbstheorie liefert keine Vorlage für das Verfassen einer Wettbewerbsordnung. Die Gesetzgeber müssen eine sekundäre Institution schaffen, die in das Institutionengefüge einer Gesellschaft passt. Zuerst muss sie übereinstimmen mit den informellen Institutionen. Je nachdem, wie stark die moralischen Vorstellungen eine Beschränkung des Wettbewerbs verachten, muss die Wettbewerbsaufsicht streng oder weniger streng agieren. Dann muss die Wettbewerbsordnung mit der allgemeinen Wirtschaftsordnung und

---

<sup>46</sup> Vgl. Bickenbach, F.; Kumkar, L.; Soltwedel, R. (2002), S. 226, und Bickenbach, F.; Kumkar, L.; Soltwedel, R. (1999), *The New Institutional Economics of Antitrust and Regulation* S. 9-11.

<sup>47</sup> Vgl. Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999), S. 299.

<sup>48</sup> Vgl. Goldberg, V. P. (1976), S. 427-432.

der Rechtsordnung harmonisieren. Ändern sich im Zeitablauf die Einstellungen der Gesellschaft, muss auch die Wettbewerbsordnung angepasst werden.<sup>49</sup> Sind die Einstellungen in zwei Gesellschaften unterschiedlich, wird sich das auch in Fallentscheidungen über denselben Wettbewerbsfall widerspiegeln.

In den USA wurden die ersten Wettbewerbsgesetze Ende des 19. Jh. geschaffen. Die amerikanische Gesellschaft war geprägt von Einwanderern, die motiviert und optimistisch auf ihre eigene Wirtschaftskraft bauten. Freiheit und Demokratie waren für sie wichtige Eckpunkte ihrer Gesellschaft. In dieses Bild passten die Großkonzerne nicht, die sich durch die industrielle Revolution bildeten und über Macht verfügten, die die Freiheit der Bürger beschränkte. Daher wurde ein Gesetzeswerk geschaffen, das den freien Wettbewerb sichern sollte. In den USA herrschte eine strenge Wettbewerbspolitik, die erst durch die Einflüsse der Chicago School in den 80er Jahren an Schärfe verlor. In Europa fehlte der Gesellschaft dieser Freiheitsdrang. Die Bürger verließen sich auf einen Staat, der für wirtschaftlichen Wohlstand und Sicherheit sorgen sollte. Großunternehmen wurden vom Staat geduldet und sogar unterstützt. Ein Wettbewerbsdenken entwickelte sich erst nach dem zweiten Weltkrieg.<sup>50</sup> Insgesamt kann man sagen, dass sich eine europäische Wettbewerbspolitik entwickelt hat, die der amerikanischen ähnelt. Die EU hat ihre Regeln verschärft, während sich in den USA die Auffassung durchsetzte, dass Fusionen von Unternehmen auch zu Effizienzsteigerungen beitragen können und somit wohlfahrtssteigernd sein können, was zu einer Lockerung der Regeln führte. Gerade in der Ära Bush wird erwartet<sup>51</sup>, dass weniger Marktstruktur- und -konzentrationsanalyse im Mittelpunkt der Wettbewerbspolitik stehen, sondern eher Effizienzüberlegungen. Auch Robert Pitovsky, Präsident der Federal Trade Commission, sieht eine Annäherung des europäischen an den amerikanischen Ansatz<sup>52</sup>: Die US-Fusionskontrolle will kartellähnliche Situationen verhindern. Früher hätte sie dazu schon eine Reduktion der Wettbewerber von zwölf auf elf genauer untersucht, was sie heute nicht mehr tun würde. Auf der anderen Seite untersuchten die Europäer heute Reduktionen von vier auf drei Wettbewerber, die sie früher noch für unbedenklich hielt. Damit näherte man sich gegenseitig an.

Zur Evolution der Wettbewerbsordnung tragen Interessengruppen bei, die als „Spieler“<sup>53</sup> versuchen, die Regeln der Wettbewerbsordnung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Ihre

---

<sup>49</sup> North beschäftigt sich in seiner Theorie des institutionellen Wandels mit dem Phänomen, wie Institutionen im Zeitablauf evolvieren und ob sie sich grundlegend ändern können, wenn einmal ein bestimmter Pfad eingeschlagen ist. Vgl. North, D. C. (1995), S. 7-12.

<sup>50</sup> Vgl. Mueller, D. C. (1997), S. 51-66.

<sup>51</sup> Vgl. Immenga, U. (2000), S. 26.

<sup>52</sup> Vgl. o.V. (2000), S. 22.

<sup>53</sup> Institutionen lassen sich unterscheiden in Regeln und Normen bzw. Institutionen im engeren Sinne und Organisationen. Organisationen sind dabei personifizierte Institutionen wie Unternehmen und Behörden. Während Regeln und Normen die Spielregeln bilden, sind die Organisationen die Spieler, die sich im Regelrahmen bewegen. In einer Organisation sind Individuen verbunden, die gemeinsame Ziele verfolgen. Ob eine Institution zum Bereich Normen und Regeln gehört oder eine Organisation ist, wechselt mit dem

Einflussnahme und damit möglicherweise entstehende Verzerrungen in der Wettbewerbspolitik gewinnen in Einzelfallentscheidungen an Bedeutung. Die nächsten Kapitel beschäftigen sich ausführlich mit diesem Problem.

### **3.4 Lobbying bei wettbewerbspolitischen Fallentscheidungen**

#### **3.4.1 Vorüberlegungen**

Die Wettbewerbsordnung kann besser als das allgemeine Vertragsrecht helfen, Transaktionskosten zu reduzieren, indem sie zusätzliches Sanktionspotenzial bereit stellt. Vor staatlichen Eingriffen in den Wettbewerb muss jedoch geprüft werden, ob das Ausmaß der Schädigung groß genug ist, um ein Handeln zu rechtfertigen. Dazu muss der durch die Wettbewerbsordnung beauftragte Akteur Informationen sammeln. I. d. R. erhält er Informationen von den Anbietern, die den Nachfragern nicht bekannt sind, und umgekehrt. Hier zeigt sich, dass auch die Wettbewerbspolitik mit Transaktionskosten und Informationsasymmetrien verbunden ist. Sie hilft zwar, ein soziales Dilemma im Bereich des Marktversagens zu überwinden, ermöglicht aber gleichzeitig ein Regulierungsversagen. Genauso, wie der Wettbewerb auf den Märkten durch Marktmacht gefährdet ist, ist Effizienzsteigerung durch eine Wettbewerbspolitik durch Regulierungsopportunismus eingeschränkt. Wettbewerbliche Aufsicht kann also zu besseren Ergebnissen führen, muss es aber nicht!<sup>54</sup>

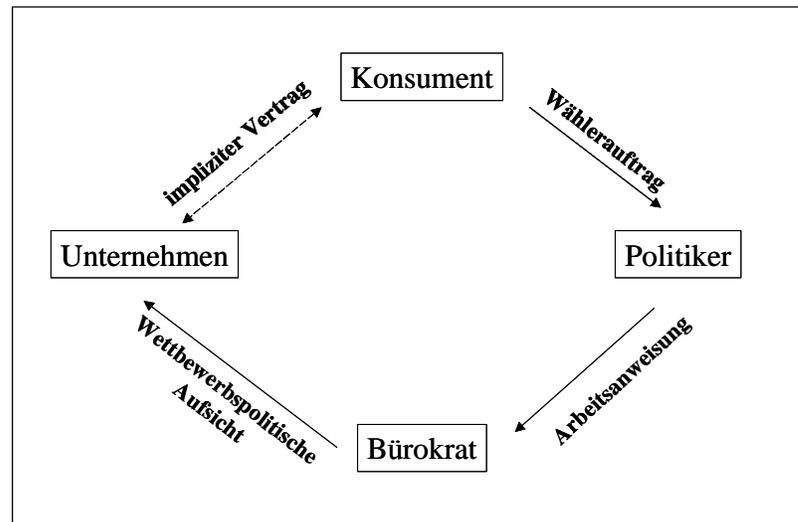
Regulierungsopportunismus entsteht, da die beauftragten Akteure in der Wettbewerbspolitik nicht wohlwollend sind, sondern ihren eigenen Nutzen maximieren. Die relationale Eigenschaft des zu Grunde liegenden Vertrages gibt ihnen den dazu nötigen Spielraum. So können Interessengruppen mit Hilfe von Lobbyismusaktivitäten versuchen, Einfluss auf das Ergebnis der Wettbewerbsaufsicht zu nehmen. Die Beteiligten des Prozesses der Wettbewerbsaufsicht lassen sich in einer Kette von Prinzipal-Agent-Beziehungen darstellen. Die folgende Abbildung stellt das Zusammenspiel der Akteure der Wettbewerbspolitik zusammenfassend dar.

---

Beobachtungsstandpunkt. So ist ein Staat für die eigenen Bürger eine Institution, in der Staatengemeinschaft bildet er jedoch eine Organisation. Vgl. North, D. C. (1994), S. 361.

<sup>54</sup> Vgl. Bickenbach, F.; Kumkar, L.; Soltwedel, R. (2002), S. 226-227 und Bickenbach, F.; Kumkar, L.; Soltwedel, R. (1999), S. 10.

**Abbildung 1: Akteure der Wettbewerbsordnung 1**



Quelle: eigene Darstellung

### 3.4.2 Die Interessengruppen

Konsumenten und Unternehmen bilden Anfang und Ende des Beziehungskonstruktes der Wettbewerbsordnung. Während die Konsumenten den legitimen Wählerauftrag an die Politiker weitergeben, für funktionierenden Wettbewerb zu sorgen und ein Ausbeuten durch die Unternehmer zu verhindern, können die Unternehmen versuchen, in sie betreffenden Einzelfällen die Entscheidung der Wettbewerbsaufsicht zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Konsumenten und Unternehmer bilden zwei Gruppen mit unterschiedlichen Interessen, die es zu vertreten gilt.

Alle Konsumenten in einer Volkswirtschaft profitieren von funktionierendem Wettbewerb. Geht man davon aus, dass sich die Konsumenten mit allen Gütern gleichmäßig versorgen, so trägt der funktionierende Wettbewerb eines einzelnen Marktes in geringem Maß zum allgemeinen Ziel bei. Den einzelnen Unternehmen eines Marktes reicht die Begrenzung des Wettbewerbs auf diesem einen Markt, um ihren Gewinn bedeutend zu erhöhen. Daher bilden die Konsumenten eine große heterogene Interessengruppe, die bei jeder Einzelfallentscheidung einer kleineren Gruppe von Unternehmern des betroffenen Marktes gegenübersteht. Das Interesse der Individuen in der Konsumentengruppe an einem Einzelfall ist viel geringer als das der Unternehmer, da jedes Individuum der großen Gruppe nur eine kleine Wohlfahrtsveränderung erfährt, während für jedes Mitglied der kleinen Gruppe eine große Gewinnänderung resultieren kann. In jedem Einzelfall würde der Einsatz dieser großen Gruppe getrieben vom allgemeinen Ziel „Verbesserung des funktionierenden Wettbewerbs“. Die ihnen entgegengesetzte Gruppe der Unternehmer hat das konkrete Ziel „Ge-

winnverbesserung auf diesem Markt“ vor Augen. Dabei können auch zwei Unternehmergruppen mit unterschiedlichen Interessen entstehen. Das hängt davon ab, ob alle Unternehmer gemeinsam eine Marktkonzentration anstreben, oder ob den sich zusammenschließenden Unternehmen eine Gruppe von Konkurrenten gegenübersteht, die benachteiligt werden könnten.

Durch ihre Stimmabgabe bei einer Wahl können die Konsumenten den Politiker unterstützen, der aus ihrer Sicht die Wettbewerbspolitik am besten ausgestaltet und umsetzt. Die Konsumenten beauftragen die Politiker, in ihrem Sinne zu handeln. Sie setzen als Prinzipale Agenten ein, die mit einer bestimmten Aufgabe betraut sind. Die Beziehung zwischen Prinzipalen und Agenten ist durch Informationsasymmetrien gekennzeichnet<sup>55</sup>. Die Prinzipale wissen nicht genau, inwieweit die Agenten für diese Aufgabe geeignet sind, inwieweit sich die Agenten dieser Aufgabe wirklich widmen, in welchem Maß sie das vorgegebene Ziel erreichen können und ob sie nach der Wahl das Ziel überhaupt noch wie versprochen verfolgen. Das Beurteilungsproblem wird verstärkt durch die fehlenden genauen Handlungsanweisungen aus der Wettbewerbstheorie. All diese Probleme verwässern den Einfluss der Konsumenten auf die Wettbewerbspolitik über die Wahl, außerdem können sie keinen Einfluss auf Einzelfallentscheidungen nehmen. Auch für die Unternehmer ist die Wahl kein geeignetes Mittel der Einflussnahme. Grund dafür ist ihr geringer Stimmenanteil und die Tatsache, dass sie nur in Einzelfällen, an einer Einflussnahme auf die Wettbewerbsaufsicht interessiert sind. Daher müssen die Interessengruppen auf andere Weise ihre Ziele verfolgen.

Nach *Olsons Gruppentheorie*<sup>56</sup> hat eine große, heterogene Gruppe keine Chance, sich zu organisieren und ihre Interessen zu vertreten. Jedes einzelne Mitglied der Konsumenten-Gruppe müsste Kosten der Gruppenbildung tragen, damit eine aktive Interessenvertretung der Gruppe erfolgen könnte. Diese bestehen aus aufgewendeter Zeit, Kosten für die Kommunikation und Verhandlungen unter den Mitgliedern, Kosten damit die Gruppe gebildet wird, ausgerüstet wird, erhalten bleibt, und anderen Kosten, um die große Gruppe zu organisieren. Der entstehende Nutzen für den Einzelnen liegt darin, mit jeder Einzelfallentscheidung, in der die Interessengruppe aktiv wird, dem Ziel „Verbesserung des funktionierenden Wettbewerbs“ einen Schritt näher gekommen zu sein und auf einem Markt eine angemessene Güterversorgung zu sichern oder herzustellen. Aufgrund der großen Mitgliederanzahl ergibt sich ein Trittbrettfahrerproblem: Da viele Akteure einen kleinen Beitrag zur Gruppenorganisation und damit zu Aktivitäten der Nutzensteigerung leisten, ist der Nutzenentgang nur gering, wenn ein einzelnes Mitglied seine Beitragsleistung unterlässt. Die eingesparten Aufwendungen kann das Individuum nutzenbringend anders verwenden.

---

<sup>55</sup> Vgl. Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (1999), Organisation, S. 85-94.

<sup>56</sup> Vgl. Olson, M. (1968), besonders S. 42-51, S. 59-64. Eine Zusammenfassung über Aktivitäten von Interessengruppen liefern Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999), S. 348-360.

Gruppenorientiertes Handeln wird in diesem Fall nicht angemessen entlohnt. Wenn der erlittene Nutzenentgang geringer ist als der Nutzenzuwachs durch die alternative Verwendung, wird das Individuum zum Trittbrettfahrer und nicht Mitglied der Konsumentengruppe. Im Extremfall werden große Gruppen sich erst gar nicht bilden.

*Becker*<sup>57</sup> sieht zwei Interessengruppen im Zusammenspiel. Nach seiner Theorie kann sich eine große Gruppe mit heterogenen Mitgliedern bilden und aktiv sein. Sie ist allerdings durch die große Mitgliederzahl höheren Kosten ausgesetzt als eine kleinere Gruppe. Kosten entstehen zum einen durch die Organisation der Gruppe und zum anderen durch die Ausübung politischen Drucks. Je höher der ausgeübte Druck ist, desto mehr steigen diese Kosten an. Wenn die kleine Gruppe politischen Druck erfolgreich ausübt und dadurch den Nutzen der großen Gruppe schmälert, entsteht für die große Gruppe der Anreiz, ebenfalls Kosten der politischen Einflussnahme aufzuwenden und aktiv zu werden. Da nun die kleine Gruppe unter Gewinnentgang leidet, kann es für sie lohnend werden, den politischen Druck zu erhöhen. Die wechselseitige Beeinflussung der beiden Interessengruppen endet in einem Gleichgewicht. Der Gegendruck der großen Gruppe sorgt dafür, dass die kleine Gruppe nicht ihr Gewinnmaximum erreichen kann. Wenn der Zutritt zum politischen Markt frei ist und viele Interessengruppen aktiv werden, steigert das nach Becker die Effizienz der Wirtschaftspolitik. Nur so können in einer Welt mit Transaktionskosten und Informationsasymmetrien von den Politikern die Maßnahmen realisiert werden, von denen die Gesellschaft den größten Nutzen hat.

Betrachtet man die Realität, sind große Gruppen von Konsumenten, die das Ziel „Verbesserung des funktionierenden Wettbewerbs“ verfolgen, kaum zu beobachten, Interessengruppen der Unternehmer allerdings schon. Auf europäischer Ebene sind viele Interessenvertretungen aktiv; über 80% von ihnen vertreten die Interessen von Industrie, Handel und einzelnen Berufsständen, nur der Rest steht ein für Konsumenten, Steuerzahler, Umweltaktivisten oder Kleinunternehmen.<sup>58</sup> Verbraucherverbände kümmern sich zwar um eine gute Versorgung mit Gütern und Leistungen, in wettbewerbspolitischen Einzelfallentscheidungen sind sie allerdings nicht aktiv. Entstehen durch wettbewerbspolitische Fehlentscheidungen Ineffizienzen, sind diese zudem aufgrund der unsicheren wettbewerbstheoretischen Basis oft nur schwer nachvollziehbar. Die hohen Informationskosten, die zur Bildung einer eigenen Meinung nötig wären (z.B. der Einsatz eines eigenen Gutachters), erschweren die Organisation einer Konsumentengruppe erheblich. Solange die wettbewerbspolitischen Entscheidungen von den Konsumenten akzeptiert werden, ist aktive Einflussnahme kaum zu erwarten.<sup>59</sup>

---

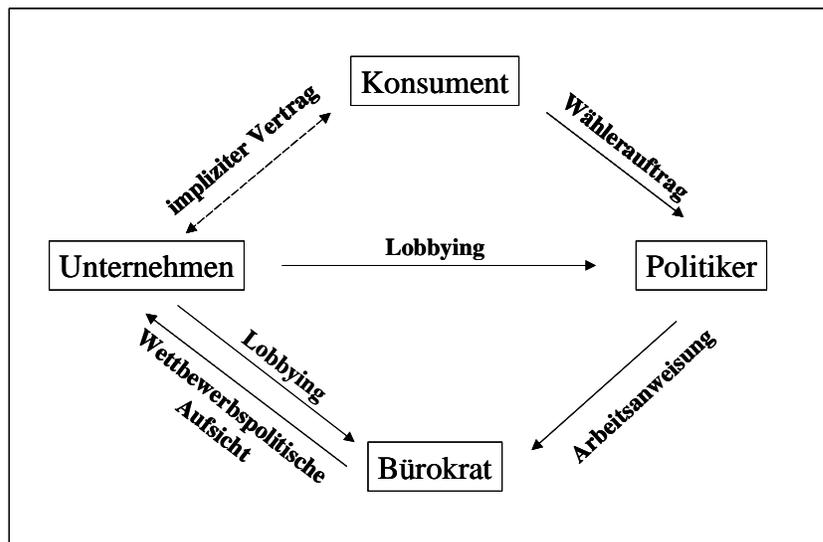
<sup>57</sup> Vgl. Becker, G. S. (1983) S. 371-400.

<sup>58</sup> Vgl. Vaubel, R. (1994), S. 175.

<sup>59</sup> Stigler, G. J. (1971), Peltzman, S. (1976) und Becker, G. S. (1983) entwickelten seit den 70er Jahren die Theorie der Regulierung. Dabei suchen sie Erklärungen für Regulierungsmaßnahmen, die nicht immer

Im Gegensatz zur Konsumentengruppe wird die Unternehmergruppe also versuchen, durch Lobbying die Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Im Fall der Wettbewerbspolitik sind die direkten Entscheidungsträger die Bürokraten in den Wettbewerbsaufsichtsbehörden. Für die grundsätzliche Aufstellung der Regeln sind die Politiker zuständig, somit sind sie indirekte Entscheidungsträger. Je nach organisatorischer Ausgestaltung der Wettbewerbsaufsicht können sie auch direkten Einfluss auf konkrete Fallentscheidungen nehmen.

**Abbildung 2: Akteure der Wettbewerbsordnung 2**



Quelle: Eigene Darstellung

Agency-Probleme machen es für Wähler unmöglich, nur über das Instrument „Wahl“ die Entscheidungen der Politiker rein nach ihren Wünschen auszurichten. Die Wahl ist als ein Vertrag zur Kontrolle der Entscheidungen des Politikers nicht ausreichend wirksam. Schließen Lobbyisten einen Vertrag mit Politikern, in bestimmter Weise zu agieren, ist dieser Vertrag auch ohne rechtliche Legitimation wirksamer als die rechtlich legitimierte Wahl. Grund dafür sind geringere Informationsasymmetrien. Die Lobbyisten kennen die Märkte und Unternehmen, über die wettbewerbspolitische Entscheidungen getroffen werden sollen und können die Handlungen der Politiker besser beobachten.<sup>60</sup>

Lobbyingmaßnahmen müssen die *Nutzenfunktionen der Entscheidungsträger* betreffen. Einfachstes Beispiel ist daher die Bestechung. Durch Geldtransfers wird das Einkommen und somit der Nutzen der Akteure direkt erhöht. Dies ist sicher die effektivste Form der

---

durch die ökonomische Theorie des Marktversagens gerechtfertigt werden. Peltzman, S. (1976) geht dabei davon aus, dass ein Regulierer von der begünstigten Unternehmergruppe beeinflusst wird und die Wähler nur insofern berücksichtigen muss, als dass sie ihn abwählen könnten.

<sup>60</sup> Vgl. Estache, A.; Martimort, D. (1999), S. 8.

Einflussnahme, aufgrund ihrer eindeutigen Illegalität sicher auch die unwahrscheinlichste. Wichtig ist für die Entscheidungsträger die Versorgung mit Informationen, die sie sonst nur schwer erhalten könnten. Denkbar sind weiterhin indirekte Transfers in Form von Annehmlichkeiten wie Essenseinladungen, Urlaub, etc. Hier wird das Problem des Lobbyings sichtbar: Ein direkter Transfer wirkt sicher besser als ein indirekter. Bei indirekten Transfers wirkt nicht die komplette aufgebrauchte Summe, sie erreicht den Akteur nur über Umwege. Es müssen Transaktionskosten des Lobbying in Kauf genommen werden.

Zum einen schmälern Transaktionskosten die Wirksamkeit der aufgewendeten Lobbyingsumme, wenn diese den Entscheidungsträger nicht direkt erreicht. Zum anderen fallen Organisationskosten des Lobbying an. Eine Interessengruppe muss zusammengebracht und koordiniert werden. Dann müssen Informationen darüber eingeholt werden, wie Lobbying im konkreten Fall betrieben werden kann. Je nachdem, wie transparent die Wettbewerbsaufsicht institutionalisiert ist, fallen die Transaktionskosten höher oder niedriger aus. Auch persönliche Beziehungen und räumliche Nähe sowohl der Mitglieder der Interessengruppe untereinander als auch zu den Entscheidungsträgern in der Wettbewerbspolitik beeinflussen die Höhe der Transaktionskosten. Ist ein Politiker Ziel von Lobbyingaktivitäten, ist seine Entscheidungsmacht und sein Einfluss auf die Wettbewerbspolitik ausschlaggebend. Ganz allgemein bestimmen zusätzlich Moral und Wertvorstellungen bzw. „Käuflichkeit“ der Entscheidungsträger die Höhe der Transaktionskosten im Lobbyingprozess. Zu den Handlungsanreizen von Politikern und Bürokraten nun im einzelnen mehr.

### **3.4.3 Die Politiker**

Wesentliches Element in der Nutzenfunktion der Politiker ist der Wunsch, wiedergewählt zu werden. Es gibt nicht einen wohlwollenden Diktator, sondern viele Akteure, die miteinander um Regierungskompetenz konkurrieren. Wenn sie Maßnahmen ergreifen, um die gesellschaftliche Wohlfahrt zu verbessern, geschieht das zur Erhöhung der Wählerstimmen. Erst nach der Wahl können sich die Politiker jedoch ein Bild über das vom Wähler gewünschte Ausmaß staatlichen Handelns machen.

Eine weitere Möglichkeit, die Politiker über den Wählerwillen auch zwischen den Wahlen zu informieren, bietet der Lobbyismus. Vertreter einer von politischen Entscheidungen direkt betroffene Gruppe, so auch von wettbewerbspolitischen Entscheidungen betroffene Unternehmer, bieten den Politikern Informationen. Dabei versuchen sie, den Wunsch der Gruppe als den allgemeinen Wählerwunsch darzustellen, um an das Streben der Politiker nach Wiederwahl zu appellieren. Sie treten als Informationsmittler auf, wobei sie die Informationen zu ihren Gunsten verzerren werden. Die Politiker können nicht entscheiden, ob die Informationen repräsentativ sind und ob sie mit Sorgfalt ermittelt wurden. Da sie zwischen den Wahlen auf diese Informationen angewiesen sind, werden sie sie berücksich-

tigen bzw. werden sie auch bereit sein, Gegenleistungen für diese Informationen zu erbringen. Die Bereitstellung von Informationen ist daher für Interessengruppen eine geeignete Lobbyismusmaßnahme, um Politiker zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie funktioniert auch auf dem umgekehrten Weg: Politiker müssen auch verhindern, dass ihre Entscheidungen von Interessengruppen in der Öffentlichkeit als schlecht dargestellt werden, denn das könnte Wähler davon abhalten, ihre Stimme bei der nächsten Wahl wieder an den Politiker zu geben. Unternehmen und Branchenvertreter können den Politikern gezielt Informationen oder Desinformationen zur Verfügung stellen, die die Wahlchancen betreffen. Sie könnten damit drohen, ihre Macht zu missbrauchen. Erhöht ein einflussreiches Unternehmen seine Preise oder entlässt viele Mitarbeiter, so kann eine derartige Entwicklung schnell den Regierenden angelastet werden. Ähnlich kann ein Unternehmen oder eine Branche durch positive Handlungen oder die Verbreitung von Informationen Wählerstimmen beeinflussen. Eine sehr effektive Maßnahme ist die Unterstützung einer Partei im Wahlkampf durch finanzielle und sonstige Hilfen, wie die Einflussnahme anerkannter Persönlichkeiten in bestimmten Wahlkreisen oder Pressebeiträge, die in eine bestimmte Richtung zielen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Politiker immer abwägen müssen zwischen Zuwendungen durch Lobbying und der Entwicklung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, die direkt Wählerstimmen beeinflusst.<sup>61</sup>

Andere Elemente in der Nutzenfunktion eines Entscheidungsträgers sind Macht und Prestige. Wenn Interessengruppen Möglichkeiten besitzen, Ansehen und Einflussmöglichkeiten des Akteurs zu beeinflussen, können sie entsprechende Maßnahmen in ihre Lobbyingaktivitäten aufnehmen. Sie können außerdem auf die gegenwärtige und/oder zukünftige Arbeitssituation abzielen. Unternehmen könnten eine spätere Beschäftigung in ihrer Branche in Aussicht stellen.<sup>62</sup> Auch durch andere Angebote wie eine besonders einfache, konfliktlose Zusammenarbeit oder die kostenlose Bereitstellung von Informationen kann die jetzige oder zukünftige Arbeit des Entscheidungsträgers angenehmer und sicherer gemacht werden.<sup>63</sup>

Wettbewerbspolitische Entscheidungen fällen Politiker demnach so, dass ihr Nutzen maximiert wird. Jedoch sind sie meistens nicht direkt für die Beurteilung von Einzelfällen zuständig, sondern müssen ihre Vorstellungen als Auftrag an Bürokraten weitergeben, wobei ihr Einfluss unterschiedlich groß sein kann. Auch diese Akteursbeziehung ist durch Prinzipal-Agent-Probleme gekennzeichnet. Maßnahmen, die den Nutzen des Politikers maximieren, müssen nicht auch für die Bürokraten optimal sein. Im Fall konfligierender Interessen können Informationsasymmetrien erlauben, dass die Bürokraten nicht im Sinne des Politikers handeln. Aus dieser Betrachtungsperspektive sind die Politiker als Prinzipa-

---

<sup>61</sup> Vgl. Estache, A.; Martimort, D. (1999), S. 3, 7-9 und Downs, A. (1968), S. 88-90.

<sup>62</sup> Vgl. Estache, A.; Martimort, D. (1999), S. 10.

<sup>63</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 90.

le, die Bürokraten, die einen Auftrag ausführen und über größeres Detailwissen verfügen, als Agenten zu beurteilen. Einfluss und Kontrollmöglichkeiten des Politikers über den Bürokraten sind entscheidend für die Wirksamkeit des Lobbying.

In den USA und in der EU sind politische Einflussmöglichkeiten auf die Wettbewerbspolitik gegeben. Es gibt keine unabhängige Behörde, deren Akteure – wie z.B. bei der Europäischen Zentralbank – für eine gewisse Zeit bestimmt werden und ohne den Einfluss der Politik handeln können. In den USA ist die Antitrust Division des Department of Justice direkt im Regierungsapparat eingeordnet. Die Federal Trade Commission ist von den Regierungseinrichtungen unabhängig. Der jeweilige Präsident der USA kann jedoch seinen Einfluss geltend machen, weil er den Vorsitzenden der FTC frei bestimmen kann und das Recht hat, frei werdende Posten neu zu besetzen.<sup>64</sup> In der EU sind für die Wettbewerbspolitik politische Beamte eingesetzt. Politiker werden aus ihren Heimatländern für eine bestimmte Zeit in den EU-Verwaltungsapparat entsandt. Nach dieser Zeit werden sie möglicherweise ihre politische Karriere im Heimatland weiterverfolgen. Die Wettbewerbspolitik obliegt einer von mehreren Generaldirektionen der EU-Kommission, die den anderen Generaldirektionen gegenüber informationspflichtig ist. Das macht eine Einflussnahme durch weitere politische Beamte möglich.<sup>65</sup>

#### **3.4.4 Die Bürokraten**

Bürokraten müssen sich nicht durch eine Wahl legitimieren lassen. Ihre Nutzenfunktion wird bestimmt durch ihr Einkommen, aber auch durch das Ansehen der Behörde, in der sie arbeiten sowie allgemein Macht und Prestige.<sup>66</sup> All diese Punkte bieten Ansatzmöglichkeiten für Lobbyingmaßnahmen. Informationsasymmetrien machen es den Bürokraten möglich, gegen den Willen der Politiker zu handeln. Denn ob die Bürokraten alles unternehmen, um gemäß dem politischen Auftrag zu arbeiten – der natürlich auch schon durch Lobbying vom Wählerwillen abweichen kann – kann von den Politikern nur begrenzt kontrolliert werden.

Doch auch die Bürokraten sind negativ von Informationsasymmetrien betroffen. Für ihre Arbeit in der wettbewerblichen Aufsicht benötigen sie die Mithilfe der sich auf dem Markt befindlichen Unternehmen. Sie brauchen Brancheninformationen, um den relevanten Markt abgrenzen zu können, und sie benötigen Unternehmensdaten, um auf Effizienz- und Marktmachtveränderungen schließen zu können. Dieser Informationsbedarf besteht unabhängig davon, ob die Bürokraten durch Lobbying beeinflusst eine bestimmte Entscheidung

---

<sup>64</sup> Vgl. White, L.J. (1993), S. 135.

<sup>65</sup> Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 237, 239.

<sup>66</sup> Niskanen, W A. (1971), beschäftigt sich ausführlich mit dem Wesen der Bürokratie. Wintrobe, R. (1997), gibt einen Überblick über die Literatur zur Bürokratietheorie.

anstreben, oder ob sie dem Wählerauftrag folgen. An einer Bereitstellung von Informationen sind sie daher besonders interessiert, wenn diese ihnen die Arbeit erleichtert.<sup>67</sup> Dabei können die Bürokraten aber nur schwer beurteilen, ob die geforderten Daten verfälscht oder neutral zusammengestellt sind.

### **3.5 Zwischenfazit**

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Akteure der Wettbewerbsordnung ausführlich dargestellt. Dabei wurde der Schwerpunkt auf ihre Neigung zur Maximierung des eigenen Nutzens gelegt. Es wurde klar, dass durch die Interaktion der Beteiligten eine Beeinflussung der wettbewerbspolitischen Entscheidungen stattfindet. Die Entscheidungen orientieren sich nicht allein an den Vorschriften des Wettbewerbsrechts und der ohnehin uneinheitlichen Wettbewerbstheorie.

Gerade weil die Wettbewerbstheorie keine klaren Handlungsanweisungen gibt, wird den Entscheidungsträgern ein Ermessensspielraum eingeräumt. Dieser Ermessensspielraum macht gleichzeitig eine Verschleierung unlegitimer Entscheidungsursachen möglich. Auch die Transparenz, die ausführliche Begründungsschriften zu vermitteln scheinen, ist gering, da der Ermessensspielraum viele Argumentationen erlaubt.

An diese Überlegungen schließt sich eine mögliche Erklärung für divergierende Entscheidungen in der internationalen Wettbewerbspolitik an: Wenn mehrere Behörden über denselben Fall der Wettbewerbseinschränkung entscheiden müssen, kann es durch Lobbying beeinflusst zu unterschiedlichen Beurteilungen kommen. Im folgenden sollen die bisherigen Überlegungen modelltheoretisch komprimiert werden. Ein einfaches grafisches Modell wird das Konfliktpotenzial verdeutlichen.

---

<sup>67</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 90.

## **4 Modellhafte Darstellung**

### **4.1 Modelltheoretische Untersuchungen zu Konfliktursachen in der internationalen Wettbewerbspolitik**

Theoretische Untersuchungen zu Konfliktursachen in der internationalen Wettbewerbspolitik unterstellten bisher wohlwollende Regulierer, die die Wohlfahrt in ihrem territorialen Zuständigkeitsgebiet maximieren. Beispielfür Konzentrationstrebungen werden Fusionsvorhaben untersucht.

Barros/Cabral (1994) vergleichen, welche Entscheidungen nationale Regulierer im Vergleich zu globalen Regulierern treffen würden. Grundlage für die Entscheidung sind die Wohlfahrtswirkungen auf fusionierende Unternehmen, Konkurrenten und Konsumenten. Geht man davon aus, dass Nachfrager eine Wohlfahrtsminderung erfahren und Unternehmen eine Wohlfahrtssteigerung, können nationale und globale Regulierer zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Wenn der Anteil der nationalen Nachfrage den nationalen Produktionsanteil übersteigen würde, würde ein nationaler Regulierer eine Fusion verbieten, die ein globaler Regulierer möglicherweise erlauben würde. Umgekehrt würde eine Fusion vom nationalen Regulierer erlaubt und vom globalen Regulierer möglicherweise verboten, wenn der nationale Produktionsanteil größer ist als der Nachfrageanteil.

Auch Head/Ries (1997) beschäftigen sich mit der Frage, ob die Regulierung horizontaler Fusionen auf Weltniveau angehoben werden muss. Auch sie kommen zu dem Ergebnis, dass es zu widersprüchlichen Entscheidungen von verschiedenen nationalen Behörden bzw. einer globalen Behörde und nationalen Behörden kommen kann. Das Ergebnis hängt ab von der Effizienzverbesserung durch die Fusion und dem Anteil der Konsumenten, die in der Nation wohnen, die über die Fusion entscheidet.

Neven/Röller (2000a) kritisieren diese Ergebnisse. Sie gehen davon aus, dass der Regulierer allein den Konsumenten verpflichtet ist. In diesem Fall reicht bei einer nicht effizienzsteigernden Fusion ein Konsument im territorialen Zuständigkeitsgebiet, um ein Verbot zu erwirken. Die Autoren versuchen stattdessen, die Rechtsprechung genauer aufzuschlüsseln. Zunächst entscheiden die Behörden zweier Gebiete, ob der relevante Markt der eigene oder der gemeinsame Markt beider Territorien ist. Beurteilungskriterium ist die Möglichkeit eines Monopolisten, auf dem Markt die Preise zu erhöhen, gemessen an der Preiselastizität der Nachfrage. Im zweiten Schritt sind die Marktanteile der fusionierenden Unternehmen auf dem relevanten Markt ausschlaggebend. Überschreiten sie eine festgelegte Schwelle, wird die Fusion verboten. Da die Entscheidungskriterien im Modell für beide Wettbewerbsbehörden gleich sind, entsteht der einzige mögliche Fall divergierender Entscheidungen in zwei zuständigen Behörden, wenn die Nachfrageelastizitäten in beiden Gebieten

unterschiedlich sind. In diesem Fall kann es zu verschiedenen Abgrenzungen des relevanten Marktes kommen und daraus folgend möglicherweise zu unterschiedlichen Marktanteilen, die für die fusionierenden Unternehmen angesetzt werden. Hieraus resultieren voneinander abweichende Fallentscheidungen. Dies ist jedoch nur ein spezieller Fall unter vielen möglichen; divergierende Meinungen zweier Behörden über eine Fusion sollten also nur seltener auftreten, als es in der Realität der Fall ist. Die Autoren stellen die Vermutung auf, dass Unterschiede darauf zurückzuführen sein könnten, dass die Regulierer nicht ihrem wahren Auftrag folgen.

Hier wird die Notwendigkeit der Aufgabe der Annahme eines wohlwollenden Regulierers notwendig. Anhand eines Modells zum Lobbying in der Fusionskontrolle sollen Ursachen für unterschiedliche Fallentscheidungen verdeutlicht werden, die aus der begrenzten Rationalität und dem Opportunismus der Beteiligten erfolgen.

## **4.2 Modell zum Lobbying in der Fusionskontrolle<sup>68</sup>**

### **4.2.1 Einführung**

Im folgenden Modell hat der für die Wettbewerbsaufsicht zuständige Bürokrat den Auftrag, Fusionen zu verbieten, wenn sie den Konsumenten schaden. Die Änderung der Konsumentenrente ist ausschlaggebend. Die Fusion wird erlaubt bei einer Änderung der Konsumentenrente  $CS \geq 0$ ; die Entscheidung des Bürokraten ist  $D=1$  für die Erlaubnis und  $D=0$  für das Verbot.<sup>69</sup>

Im Untersuchungsprozess liegen asymmetrische Informationen vor: Die Auftraggeber sind die Konsumenten, die über einen Umweg über die Politiker von der Wettbewerbsbehörde verlangen, dass sie den Wettbewerb auf seine Funktionsfähigkeit hin kontrolliert. Sie können nicht sicher beobachten, ob der Bürokrat ihren Auftrag erfüllt. Der Grund liegt in der Rationalitätseigenschaft des Vertrages, der die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung kennzeichnet und in dem Fehlen einer „richtigen“ Wettbewerbstheorie. Entscheidungsregeln können nicht abschließend formuliert werden, ein gewisser Ermessensspielraum muss immer vorhanden bleiben. Den Entscheidungsträgern wird opportunistisches Verhalten unterstellt, daher kann die Entscheidung der Behörde durch Lobbying beeinflusst werden.

---

<sup>68</sup> Der folgenden grafischen Veranschaulichung ist ein Modell von Neven, D. J. und Röller, L.-H. zugrundegelegt. Es wurde angepasst und auf die internationale Wettbewerbspolitik angewandt. Vgl. Neven, Damien J.; Röller, Lars-Hendrik (2002) und eine frühere Version des Paper Neven, Damien J.; Röller, Lars-Hendrik (2000b).

<sup>69</sup> Diese Annahme ist begründet, da sich sowohl im europäischen als auch im US-amerikanischen Wettbewerbsrecht Hinweise auf den Konsumentenschutz finden lassen. So sind nach Art. 2 der europäischen Fusionskontrolle Effizienzverbesserungen durch eine Fusion nur in die Beurteilung mit einzubeziehen, wenn sie dem Verbraucher dienen. Im US-amerikanischen Wettbewerbsrecht lassen sich ähnliche Ausrichtungen finden. Vgl. Neven, D. J.; Röller, L.-H. (2000c), S. 2.

Die örtlichen Auswirkungen des Wettbewerbsfalls sollen die Zuständigkeit zweier Wettbewerbsbehörden betreffen. Der gemeinsame Markt, den die Territorien beider Behörden bilden, wird von beiden als relevanter Markt für die wettbewerbliche Untersuchung festgelegt. Die Bürokraten betrachten jedoch nur Wohlfahrtsänderungen in ihrem eigenen territorialen Zuständigkeitsgebiet. Wird ihnen Wohlwollen unterstellt, hat das zur Folge, dass sie dieselbe Entscheidung treffen wie eine globale Behörde. Grund dafür ist die Annahme, dass Konsumentenrente, Produzentenrente der fusionierenden Unternehmen und der Konkurrenten zu gleichen Anteilen in beiden Territorien auftreten. Auch die Änderungen der Wohlfahrtskomponenten (Änderung der Konsumentenrente  $CS$ , Änderung der Produzentenrente der fusionierenden Unternehmen  $\Pi_m$  und Änderung der Produzentenrente der Konkurrenten  $\Pi_c$ ) nach der Fusion sind in diesem Fall in beiden Territorien gleich. Diese Annahme gilt für den Fall, dass beide Territorien einen internationalen Markt bilden, auf dem die mögliche Wettbewerbsbeschränkung untersucht wird. Für die Änderung der Konsumentenrente ist das eine realistische Annahme. Die Änderungen der Produzentenrente spielen in der Betrachtung der Wettbewerbsbehörde nur eine Rolle, da sie zum Lobbying verwendet werden können. Daher ist entscheidend, wo sie aus Sicht der Unternehmen erwirtschaftet werden, nicht wo sie im Sinne der Rechnungslegung anfallen.

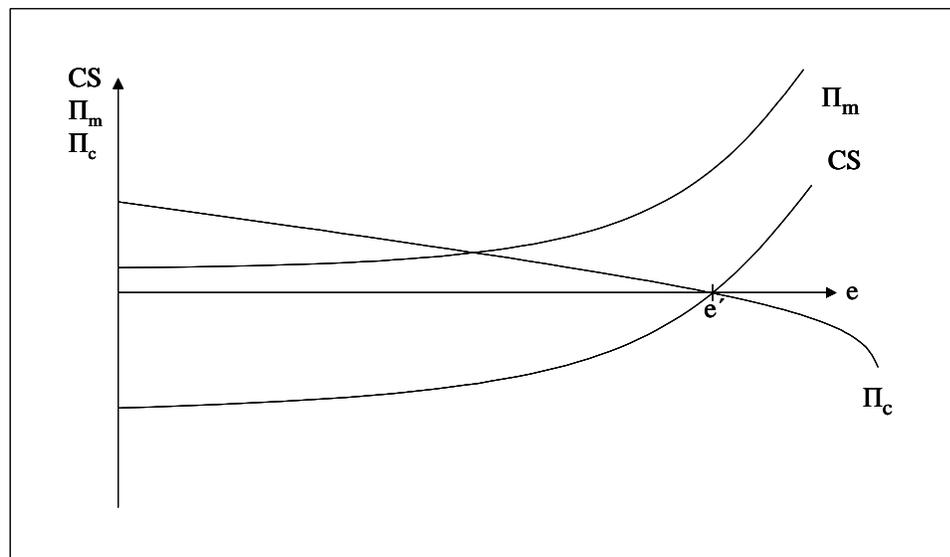
Lobbying wird betrieben durch die fusionierenden Unternehmen und ihre Konkurrenten. Die Konsumenten entfallen als Lobbying betreibende Interessengruppe, da sie prohibitiv hohen Transaktionskosten der Gruppenbildung gegenüberstehen. Das Lobbying beträgt  $F = F_m + F_c$  mit  $F_m =$  Lobbying der fusionierenden Unternehmen,  $F_c =$  Lobbying der Konkurrenten. Lobbying ist auch denkbar als Umweg über die Politiker, die die Bürokraten beeinflussen. Daher sind auch die Politiker implizit im Modell enthalten. Nur ein Teil des Lobbyings wird bei den Entscheidungsträgern wirksam. Der Rest geht als Transaktionskosten verloren, da die Summen die Entscheidungsträger i.d.R. nur über Umwege erreichen und da Kosten der Gruppenorganisation anfallen. Die Transaktionskosten des Lobbying betragen  $(1 - \delta_m)$  für die fusionierenden Unternehmen und  $(1 - \delta_c)$  für die Konkurrenten. Die Unternehmen werden maximal die Änderung ihres Gewinns für Lobbyingmaßnahmen einsetzen, der im Gebiet der örtlichen Zuständigkeit des Entscheidungsträgers anfällt.

Effizienzgewinne durch die Fusion sind möglich. Sie sind denkbar als Reduktion der marginalen Kosten (economies of scale and scope). Fusionen werden von den Unternehmen nur durchgeführt, wenn eine Verbesserung der Effizienz auftritt.  $\Pi_m > 0$  für die gesamte Untersuchung wird also vorausgesetzt, rational fusionierende Unternehmen werden unterstellt. Beide Behörden verfügen über dieselben Informationen bezüglich der Effizienzgewinne durch die Fusion.

Mit Vollzug der Fusion wird die Anbieterzahl auf einem oligopolistischen Markt verringert. Das ermöglicht sinkende Absatzmengen und steigende Preise. Zunächst steigen somit die Erträge der fusionierenden Unternehmen und auch der Konkurrenten. Die Konsumenten-

tenrente sinkt, insgesamt sinkt die Wohlfahrt (dead weight loss). Mit steigender Effizienz sinken die Kosten der fusionierenden Unternehmen, was sie an die Konsumenten (zumindest teilweise) weitergeben. Dadurch steigen Konsumentenrente und Gewinn der fusionierenden Unternehmen mit dem Effizienzlevel an, der Gewinn der Konkurrenten nimmt ab, da sie gegenüber den effizienteren fusionierten Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Der Gesamtgewinn der Branche steigt jedoch mit dem Effizienzlevel an. Die Effizienz der Fusion wird mit  $e$  bezeichnet. Die Monotonieannahmen lauten:  $d\Pi_m/de > 0$ ;  $d\Pi_c/de < 0$ ;  $d(\Pi_m + \Pi_c)/de > 0$ ;  $dCS/de > 0$ . Die folgende Grafik soll die Zusammenhänge verdeutlichen:

**Abbildung 3: Änderung der Rentenverläufe in Abhängigkeit vom Effizienzlevel**



Quelle: in Anlehnung an Neven/Röller (2002), Figure 2

An der Stelle  $e'$  werden Konkurrenten und Konsumenten nicht berührt, da sich das Marktgleichgewicht (Preise und Mengen) nicht ändert.  $\Pi_m$  ist positiv, da die Erträge zwar gleichgeblieben sind, die Kosten jedoch gesunken sind.

Bei Lobbying wird der Bürokrat bestraft, wenn entdeckt wird, das er eine Entscheidung traf, die eine Änderung der Konsumentenrente nach sich zog, die nicht der optimalen möglichen Änderung der Konsumentenrente entsprach. Die Höhe der Strafe steigt mit dieser Differenz:  $B(D) = b(CS^* - CS(D))$ , wobei  $CS^*$  für die optimale Änderung der Konsumentenrente steht und  $CS(D)$  für die durch die Entscheidung des Bürokraten erreichte Änderung der Konsumentenrente. Die Strafe besteht aus Ansehensverlust, Entlassung oder Geld. Die Entdeckungswahrscheinlichkeit  $\gamma$  hängt ab von der Rechenschaftspflicht des Bürokraten und den Kontrollmechanismen. Die Ausgestaltung der formellen Institutionen ist hier entscheidend.

Daraus ergibt sich folgende Nutzenfunktion des Bürokraten:

$$U(D) = \delta_m F_m(D) + \delta_c F_c(D) - \gamma B(D) = \delta_m F_m(D) + \delta_c F_c(D) - \gamma b (CS^* - CS(D))$$

Der Nutzen wird bestimmt durch die Summe des Lobbying, das der Bürokrat nach Abzug der TAK erreicht, abzüglich der Entdeckungswahrscheinlichkeit multipliziert mit der Strafe.  $CS^*$  hängt nicht von der Entscheidung des Bürokraten ab, daher ist relevant:

$$U(D) = CS(D) + (\delta_m / \gamma b) F_m(D) + (\delta_c / \gamma b) F_c(D).$$

Zur Vereinfachung des Ausdrucks wird ersetzt:  $\alpha_m \equiv \delta_m / \gamma b$  und  $\alpha_c \equiv \delta_c / \gamma b$ .

Ist der Bürokrat indifferent zwischen Erlaubnis und Verbot, so erlaubt er. Er vergleicht  $U(D=1) = CS + \alpha_m F_m(D=1) + \alpha_c F_c(D=1)$  mit  $U(D=0) = \alpha_m F_m(D=0) + \alpha_c F_c(D=0)$ . Die Entscheidung lautet:  $D=1$  wenn  $U(D=1) \geq U(D=0)$ ,  $D=0$  im anderen Fall.

#### 4.2.2 Entscheidungsergebnisse bei einer Behörde

Die Entscheidung, die der Bürokrat treffen wird, hängt ab vom Effizienzlevel, das die Fusion erreicht. Es folgt eine abschnittsweise Untersuchung und eine Abbildung, die die Ergebnisse zusammenfasst.

Relevante Abschnitte:

$e < e'$	<p>Laut Auftrag soll der Bürokrat die Fusion verbieten, da <math>CS &lt; 0</math>. Die Konkurrenten profitieren von einer Fusion. Fusionierende Unternehmen und Konkurrenten bemühen sich daher mit Lobbying zu erreichen, dass die Fusion erlaubt wird. Verbietet der Bürokrat die Fusion, erhält er keine Zuwendung durch Lobbying; der Nutzen <math>U(D=0)</math> ist 0. Das Lobbying ist erfolgreich, sobald der Nutzen des Bürokraten bei Erlaubnis positiv ist: <math>U(D=1) = CS + \alpha_m F_m + \alpha_c F_c \geq 0</math>. Die den Bürokraten erreichende Lobbyingsumme muss größer als der Verlust an Konsumentenrente sein. Da <math>CS</math> bis <math>e'</math> den Wert 0 erreicht und <math>\Pi_m</math> in <math>e'</math> weiter positiv ist, existiert im Bereich <math>e &lt; e'</math> ein <math>e_1</math>, ab dem diese Bedingung erfüllt ist. Wo <math>e_1</math> genau anzusiedeln ist, hängt ab von der Wirksamkeit des Lobbying, die sich in <math>\alpha</math> ausdrückt.</p> <p>Für <math>e &lt; e_1</math> ist das Lobbying erfolglos und die Fusion wird berechtigterweise verboten.</p> <p>Für <math>e_1 \leq e'</math> ist das Lobbying erfolgreich und die Fusion wird unberechtigterweise erlaubt.</p>
$e > e'$	<p>Lt. Auftrag soll der Bürokrat die Fusion erlauben, da <math>CS &gt; 0</math>. Die Konkurrenten sind die Verlierer bei einer Fusion, daher betreiben sie Lobbying in Rich-</p>



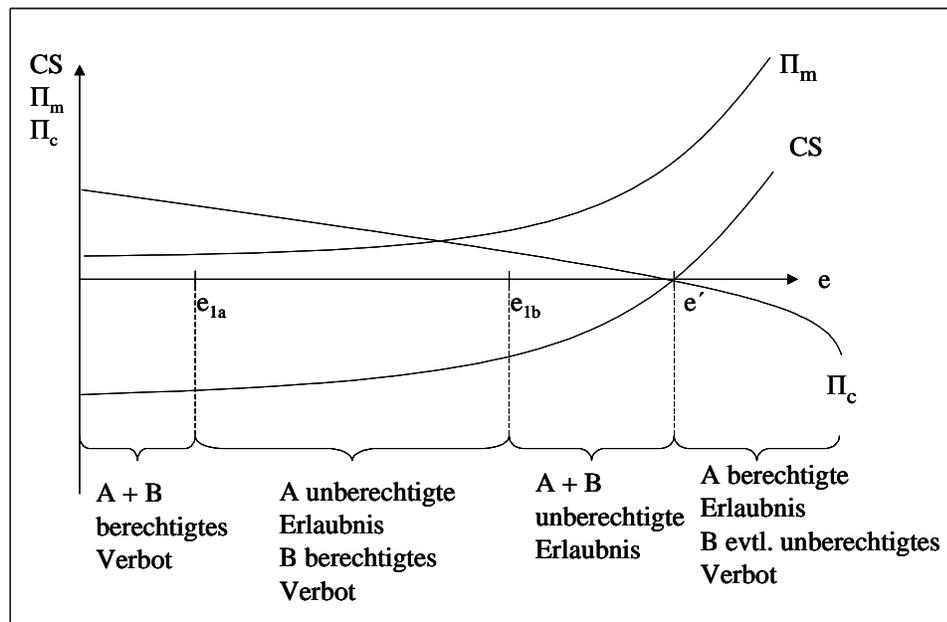
Lobbying besteht immer noch Konfliktpotenzial bei der internationalen Wettbewerbspolitik. Für diesen Fall müssten die Ausprägungen von  $\delta_{mA}$ ,  $\delta_{mB}$ ,  $\delta_{cA}$  und  $\delta_{cB}$  (A und B stehen für Land A und Land B) untersucht werden. Ein plausibler Fall soll beispielhaft dargestellt werden:

Denkbar ist, dass die fusionierenden Unternehmen ihren Sitz in nur einem Land (Land A) haben. Es erscheint plausibel, dass ihre TAK des Lobbying hier aufgrund räumlicher Nähe, persönlicher Beziehungen, Möglichkeiten der Informationsbereitstellung über Wählerinteressen, usw. wesentlich geringer sind als in Land B  $\Rightarrow \alpha_{mA} > \alpha_{mB}$ . Die Konkurrenten sollen sich gleichmäßig über den gemeinsamen Markt verteilen und sehen sich daher mit den gleichen TAK konfrontiert  $\Rightarrow \alpha_{cA} = \alpha_{cB}$ .

$e < e'$	<p>Aus <math>\alpha_{mA} &gt; \alpha_{mB}</math> folgt <math>e_{1A} &lt; e_{1B}</math>.</p> <p>Für <math>e &lt; e_{1A}</math> ist das Lobbying in beiden Ländern erfolglos und die Fusion wird in beiden Ländern berechtigterweise verboten. Kein Konfliktfall.</p> <p>Für <math>e_{1A} \leq e_{1B}</math> ist das Lobbying in Land A erfolgreich und die Fusion wird unberechtigterweise erlaubt. In Land B ist das Lobbying erfolglos und die Fusion wird berechtigterweise verboten. Konfliktfall.</p> <p>Für <math>e_{1B} \leq e'</math> ist das Lobbying in beiden Ländern erfolgreich und die Fusion wird in beiden Ländern unberechtigterweise erlaubt.</p>
$e > e'$	<p>Wenn in beiden Ländern <math>CS + \alpha_m F_m \geq \alpha_c F_c</math> für den gesamten Abschnitt gilt, wird die Fusion berechtigterweise erlaubt. Wenn jedoch in Land B <math>\alpha_{mB}</math> sehr viel kleiner ist als <math>\alpha_{cB}</math>, dann ist <math>\alpha_{cB} F_{cB} &gt; CS_B + \alpha_{mB} F_{mB}</math> möglich und die Fusion könnte in Land B unberechtigterweise verboten werden. In diesem Fall schützt der Bürokrat die auch im eigenen Land ansässige Konkurrenz vor den fusionierenden Unternehmen aus Land A.<sup>70</sup></p>

<sup>70</sup> Nur ergänzend soll erwähnt werden, dass nicht auszuschließen ist, dass in Land A  $\alpha_{mA}$  sehr viel kleiner ist als  $\alpha_{cA}$ , dann ist  $\alpha_{cA} F_{cA} > CS_A + \alpha_{mA} F_{mA}$  möglich. Die Fusion könnte in Land A unberechtigterweise verboten werden. Dieser Fall ist unplausibel, da  $\alpha_{mA}$  als relativ groß angenommen wurde.

**Abbildung 5: Entscheidungsverhalten zweier Behörden**



Quelle: in Anlehnung an Neven/Röller (2002), Figure 2

Auch eine komprimierte modelltheoretische Betrachtung zeigt: Selbst nach Bemühungen der Harmonisierung der internationalen Wettbewerbspolitik bleibt die Möglichkeit von konfligierenden Entscheidungen zweier Behörden bestehen. Sie liegt begründet in der Interaktionsbeziehung der am Wettbewerbsprozess beteiligten Akteure und deren eigennutzorientiertem Handeln.

## 5 Resümee und Ausblick

Ziel dieses Arbeitspapiers war es, durch eine genaue Betrachtung der involvierten Akteure Potenzial für divergierende Entscheidungen in der internationalen Wettbewerbspolitik aufzudecken. Dazu wurde zunächst auf die Wettbewerbstheorie eingegangen, wobei viele verschiedene Meinungen über die Merkmale eines optimal funktionierenden wettbewerblichen Marktes existieren. Konzentrationsbestrebungen von Unternehmen können die Effizienz der Bereitstellung von Gütern und Leistungen steigern, sie können aber auch durch Ausüben von Marktmacht Konsumentenrente in Produzentenrente umwandeln und zu Wohlfahrtsverlusten führen. Da es nicht möglich ist, pauschaliert Auskunft darüber zu geben, wann Unternehmenskooperation wohlfahrtssteigernd ist bzw. aus Konsumentensicht wünschenswert ist, muss die bestehende Wettbewerbsaufsicht zu entscheidende Fälle zu großen Teilen einzeln betrachten und verfügt bei deren Beurteilung über einen großen Ermessensspielraum. Bei der Auslegung des Wettbewerbsrechts in der Einzelfallprüfung spielt die gesellschaftliche Einstellung zum Wettbewerb eine Rolle. Die Rechtsanwendung kann sich im Zeitablauf ändern, wenn sich auch das institutionelle Umfeld wie die Wertvorstellungen bzgl. des Wettbewerbs oder die allgemeine Ausrichtung der Wirtschaftsordnung ändert. Diese Auffassungen zum Wettbewerb können in verschiedenen Ländern unterschiedlich sein und so zu divergierenden Fallentscheidungen führen.

Der bestehende Ermessensspielraum bringt Entscheidungsbegründungen mit sich, die relativ schwer zu kontrollieren sind. Es existieren Informationsasymmetrien unter den Akteuren der Wettbewerbspolitik, die Raum für eigennutzorientiertes Handeln der Individuen lassen. Konsumenten verlangen von Unternehmen eine optimale Güterversorgung zu angemessenen Preisen. Diese wird durch existierenden Wettbewerb auf den Märkten garantiert. Die Unternehmen haben gegenläufige Interessen und möchten ihre Gewinne maximieren. Das können sie nur, wenn sie den Wettbewerb reduzieren. Da die Konsumenten eine solche Versorgung nicht direkt mit den Unternehmen aushandeln und vertraglich absichern können, wählen sie Politiker, denen sie den Auftrag geben, den Wettbewerb auf den Märkten zu kontrollieren. Politiker setzen zur Erfüllung dieses Auftrages Bürokraten ein. Diese wenden sich im letzten Schritt direkt an die Unternehmen. Unternehmen sind im Gegensatz zu Konsumenten in der Lage, eine Interessengruppe zu organisieren, die durch Lobbying versucht, die Entscheidungsträger der Wettbewerbspolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Wirksamkeit ihrer Bemühungen ergibt sich aus den Transaktionskosten des Lobbying, denen sie ausgesetzt sind. Diese Transaktionskosten hängen stark ab von persönlichen Beziehungen, Kontrollmöglichkeiten, usw. Wenn sich Unternehmen mit ihren Lobbyingbemühungen an zwei Behörden wenden müssen, werden die Transaktionskosten des Lobbying bei beiden Behörden unterschiedlich hoch sein. Die Lobbyingmaßnahmen werden unterschiedlich wirksam sein und können so unterschiedliche Fallentscheidungen von zwei Behörden bewirken. Eine komprimierte modelltheoretische Betrachtung

tung macht deutlich: Auch wenn die Wettbewerbspolitik auf internationaler Ebene harmonisiert ist, entsteht durch Lobbying die Gefahr konfligierender Entscheidungen.

Würde Wettbewerbspolitik auf globaler Ebene zentralisiert, wäre die Gefahr divergierender Entscheidungen natürlich ausgeschlossen. Das Problem, dass Fallbeurteilungen durch Lobbying der Verbesserung der Wohlfahrt entgegenstehen, bliebe allerdings bestehen. Zusätzlich gibt es weit entscheidendere Punkte, die im Zusammenhang mit der Etablierung einer internationalen Wettbewerbsaufsicht diskutiert werden müssen.<sup>71</sup>

Auf jeden Fall ist es notwendig, die Einflussmöglichkeiten durch Lobbying zu reduzieren, z.B. durch die Unabhängigkeit der Entscheidungsträger. Wenn Politiker zwar den Ordnungsrahmen festlegen, der der Wettbewerbspolitik die Richtung gibt, aber keinen Einfluss auf Einzelfallentscheidungen nehmen können, sind an sie gerichtete Lobbyingversuche wirkungslos. Die praktische Wettbewerbsaufsicht muss so ausgestaltet sein, dass die Entscheidungsträger durch Lohn und Karriereaussichten an eine wählerkonforme Wettbewerbspolitik gebunden werden. Handlungsanreize müssen an den Elementen ihrer Nutzenfunktion ansetzen. Deswegen müssen Entscheidungen auch durch Dritte überprüft und evtl. sanktioniert werden können. Entscheidungsbegründungen der einzelnen Fälle müssen transparent und verständlich sein und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, um Informationsasymmetrien zu vermindern.<sup>72</sup>

Die Untersuchungen dieses Arbeitspapiers haben gezeigt, dass es wichtig ist, Handlungsanreize einzelner Individuen zu Erklärungsversuchen heranzuziehen. Als ein Punkt wurde dabei untersucht, dass es zu divergierenden Entscheidungen in der internationalen Wettbewerbspolitik kommen kann, wenn die Entscheidungsträger unterschiedlichen Anreizen in der Fallbewertung unterliegen.

Als weiteres Feld wurde die Entwicklung der Wettbewerbsordnung und ihre Einordnung im Institutionengefüge betrachtet. Hier ist es notwendig, genauer zu untersuchen, ob und wie sich Institutionen im Bereich der Wettbewerbspolitik in unterschiedlichen Territorien unterschiedlich entwickelt haben, wie sich das auf Entscheidungen auswirkt und wie es die zukünftige Entwicklung bestimmt. Die informellen Institutionen spielen eine besondere Rolle. Wie tief ist die Wettbewerbspolitik in der Gesellschaft verankert und welchen Stellenwert hat sie? Wenn man die Entwicklung der Normen, Werte und Moralvorstellungen betrachtet, wie sieht dann die Einstellung bezüglich der Wettbewerbspolitik aus? Gibt es Entwicklungspfade, die auf eine eher strenge oder laxer Einstellung zum Wettbewerb schließen lassen? Beeinflussen sich die Staaten in ihrer Wettbewerbspolitik gegenseitig und wie ist die Entwicklung in Richtung einer zukünftigen Zusammenarbeit möglich?

---

<sup>71</sup> Vgl. beispielsweise Kerber, W.; Budzinski, O. (2001), oder Kleinert, J.; Klodt, H. (2000).

<sup>72</sup> Vgl. Bickenbach, F.; Kumkar, L.; Soltwedel, R. (1999), S. 20-25.

Auch bei der Diskussion über die Etablierung einer Zusammenarbeit in der internationalen Wettbewerbspolitik ist es entscheidend, die Motivationen der Entscheidungsträger zu beachten. Zum einen ist zu fragen, wie man Wettbewerbsordnungen, die sich in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich entwickelt haben, und die unterschiedlich im Institutionengefüge verankert sind, zusammenführen kann. Zum anderen müssen die einzelnen Staaten Kompetenzen abgeben, wenn eine internationale Institution zur Wettbewerbspolitik geschaffen würde. Das Ausmaß dieser Machtübergabe steigt mit dem Umfang der Kompetenzen dieser Institution. Von lockeren Treffen zum Austausch über die Wettbewerbspolitik über ein vereinheitlichtes Mindestmaß an Wettbewerbsregeln bis zu einer supranationalen Behörde mit umfassender Entscheidungsbefugnis ist alles denkbar. Wozu die Staaten bereit sind, was sinnvoll und möglich ist, hängt auch von den Handlungsanreizen der Individuen ab.

## Literaturverzeichnis

- Aberle, Gerd (1980): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Becker, Gary S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in: The Quarterly Journal of Economics, vol. XCVIII August 1983 No. 3, S. 371-400.
- Berg, Hartmut (1995): Wettbewerbspolitik, in: (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, S. 239-276.
- Bickenbach, Frank; Kumkar, Lars; Soltwedel, Rüdiger (1999): The New Institutional Economics of Antitrust and Regulation, in: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (Hrsg.), Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers, No. 961.
- Bickenbach, Frank; Kumkar, Lars; Soltwedel, Rüdiger (2002): Wettbewerbspolitik und Regulierung – Die Sichtweise der Neuen Institutionenökonomik, in: Zimmermann, Klaus F.: (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, S. 217-275.
- Comanor, William. S. (1990): United States Antitrust Policy: Issues and Institutions, in: Comanor, William. S.; George, Ken.; Jacquemin, Alexis; Jenny, F.; Kantzenbach, Erhard; Ordovery, J. A.; Waverman, L.: (Hrsg.): Competition Policy in Europe and North America: Economic Issues and Institutions, S. 43-72.
- Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Ensthaler, Jürgen; Stopper, Martin (2001): EG-Kartellrecht, ergänzbare Textsammlung – Erläuterungen – Leitsätze, Berlin.
- Erlei, Mathias (1998): Institutionen, Märkte und Marktphasen, Tübingen.
- Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- Estache, Antonio; Martimort, David (1999): Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions, in: World Bank Working Paper, No. 2073, Washington DC.

- EU-Kommission (2000): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung des Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Anwendung ihrer Wettbewerbsregeln, vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 1999, Brüssel.
- EU-Kommission (2001): Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die den Wettbewerb gemäß Artikel 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht spürbar beschränken (de minimis).
- Goldberg, Victor P. (1976): Regulation and Administered Contracts, in: *The Bell Journal of Economics*, 7 (2), S. 426-448.
- Head, Keith; Ries, John (1997): International Mergers and Welfare under Decentralized Competition Policy, in: *Canadian Journal of Economics*, XXX (4b), S.1104-1123.
- Herdzina, Klaus (1999): Wettbewerbspolitik, Stuttgart.
- Immenga, Ulrich (2001): Weniger Wettbewerber – mehr Wettbewerb?, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr., 05.07.2001, S. 26.
- Kerber, Wolfgang; Budzinski, Oliver (2001): Wettbewerbspolitik, Zum Problem wachsender Unternehmenskonzentration auf globalisierten Märkten, Lampert T. Koch (Hrsg.): *Wirtschaftspolitik im Wandel*, 2001, München, Oldenbourg, S. 245-271.
- Kinne, Konstanze (2000): Effizienzvorteile in der Zusammenschlußkontrolle. Eine vergleichende Analyse der deutschen, europäischen und US-amerikanischen Wettbewerbspolitik, Baden-Baden.
- Kleinert, Jörn; Klodt, Henning (2000): Megafusionen, Trends, Ursachen und Implikationen, Tübingen.
- Kottmann, Elke (1999): Die räumliche Abgrenzung des relevanten Marktes. Eine ökonomische Untersuchung unter Berücksichtigung der wettbewerbspolitischen Praxis in der europäischen Zusammenschlußkontrolle, Baden-Baden.
- Lampert, Thomas (1999): International Co-operation among Competition Authorities. Current Status, Developments and Possible Strategies for Transnationally Operation Companies, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Heft 4, 1999 (19), S. 107-114.

- Macneil, Ian R. (1974): The Many Futures of Contract, in: Southern California Law Review, Vol. 47 (May 1974), S. 691-816.
- Montag, Frank (2001): Grundzüge der Europäischen Fusionskontrolle, in: Jansen, Stephan A.; Picot, Gerhard; Schierek, Dirk: (Hrsg.): Internationales Fusionsmanagement, S. 261-270.
- Mueller, Dennis C. (1997): Competition and Competition Policies in the United States and Europe, in: Kruse, Jörn; Stockmann, Kurt; Vollmer, Lothar (Hrsg.): Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 51-66.
- Neumann, Manfred (2000): Wettbewerbspolitik, Geschichte, Theorie und Praxis, Wiesbaden.
- Neven, Damien J.; Röller, Lars-Hendrik (2000a): The Allocation of Jurisdiction in International Antitrust, in: European Economic Review, 44 (4-6), S. 845-855.
- Neven, Damien J.; Röller, Lars-Hendrik (2000b): Consumer Surplus vs. Welfare Standard in a Political Model of Merger Control, Diskussion Paper FS IV 00-15, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Neven, Damien J.; Röller, Lars-Hendrik (2000c): The Scope of Conflict in International Merger Control, Diskussion Paper FS IV 00-14, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Neven, Damien J.; Röller, Lars-Hendrik (2002): Consumer Surplus vs. Welfare Standard in a Political Model of Merger Control, <http://www.aueb.gr/deos/Seminars/Roller22-4-02.pdf> (Stand 03.09.02).
- Niskanen, William. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York.
- North, Douglas. C. (1994): Economic Performance Through Time, in: American Economic Review, Vol. 84, S. 359-368.
- North, Douglas C. (1995): The Adam Smith Address: Economic Theory in a Dynamic Economic World, in: Business Economics, Jan 95, S. 7-12.
- o.V. (2000): Wünsche an die EU-Fusionskontrolle, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.09.2000, S. 22.
- o.V. (2001a): Modernisierung der EU-Fusionskontrolle, in: Neue Zürcher Zeitung, 12.12.2001, S. 21.

- o.V. (2001b): Die transatlantische Unfallgefahr steigt, in: Neue Zürcher Zeitung, 03.07.2001 S. 19.
- o.V. (2001c): Wettbewerbsbehörden gründen ein globales Netzwerk, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.10.01, S. 16.
- Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.
- Olton, Rainer (1998): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München, Wien.
- Pallek, Markus (2000): Wettbewerbsschutz im Zeitalter der Globalisierung. Zur Kooperation der amerikanischen und europäischen Wettbewerbsbehörden, in: Kunig, Philip; Meng, Werner; Rudolf, Walter; Thüerer, Daniel (Hrsg.), Archiv des Völkerrechts, S. 169-216, Juni 2000.
- Peltzman, Sam (1976): Towards a More General Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, 19, 211-240.
- Pflanz, Matthias; Caffarra, Cristina (2002): The Economics of G.E./Honeywell, in: European Competition Law Review, Nr. 23, Heft 3, 2002, S.115-121.
- Picot, Arnold; Dietl, Helmut; Franck, Egon (1999): Organisation. Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart.
- Pies, Ingo (2000): Ordnungspolitik in der Demokratie. Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung, Tübingen.
- Schmidt, Ingo (2001): Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, Stuttgart.
- Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, S. 3-21.
- Stock, Eric J. (1999): Explaining the Differing US and EU Positions on the Boeing/McDonnell-Douglas Merger: Avoiding another Near-Miss, in: University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, vol. 20 (1999), afl.4, S. 825-909.
- Theurl, Theresia; Meyer, Eric Christian (2001): Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union, integrationspolitische Strategien und aktuelle Entwicklungsperspektiven, in: Ohr, Renate; Theurl, Theresia: (Hrsg.): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, S. 41-203.
- Vaubel, Roland (1994): The Political Economy of Centralisation and the European Community, in: Public Choice, 30 Jg., Vol. 81, Oktober 1994, S. 151-190.

White, Lawrence J. (1993): Competition Policy in the United States: an Overview, in:  
Oxford Review of Economic Policy, Vol 9, No. 2, S. 133-153.

Wintrobe, Ronald (1997): Modern Bureaucratic Theory, in: Mueller, Dennis C. (Hrsg.):  
Perspectives on Public Choice, Cambridge u.a., S. 429-454.

## **Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster**

---

- Nr. 1      *Holger Bonus*  
Wirtschaftliches Interesse und Ideologie im Umweltschutz  
August 1984
- Nr. 2      *Holger Bonus*  
Waldkrise – Krise der Ökonomie?  
September 1984
- Nr. 3      *Wilhelm Jäger*  
Genossenschaftsdemokratie und Prüfungsverband –  
Zur Frage der Funktion und Unabhängigkeit der Geschäftsführerprüfung  
Oktober 1984
- Nr. 4      *Wilhelm Jäger*  
Genossenschaft und Ordnungspolitik  
Februar 1985
- Nr. 5      *Heinz Grosseckler*  
Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation  
März 1985
- Nr. 6      *Holger Bonus*  
Die Genossenschaft als Unternehmungstyp  
August 1985
- Nr. 7      *Hermann Ribhegge*  
Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive  
Februar 1986
- Nr. 8      *Joachim Wiemeyer*  
Produktivgenossenschaften und selbstverwaltete Unternehmen –  
Instrumente der Arbeitsbeschaffung?  
September 1986
- Nr. 9      *Hermann Ribhegge*  
Contestable markets, Genossenschaften und Transaktionskosten  
März 1987
- Nr. 10     *Richard Böger*  
Die Niederländischen Rabobanken – Eine vergleichende Analyse –  
August 1987
- Nr. 11     *Richard Böger / Helmut Pehle*  
Überlegungen für eine mitgliederorientierte Unternehmensstrategie  
in Kreditgenossenschaften  
Juni 1988

- Nr. 12 *Reimut Jochimsen*  
Eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion –  
Chancen und Risiken  
August 1994
- Nr. 13 *Hubert Scharlau*  
Betriebswirtschaftliche und steuerliche Überlegungen und Perspektiven  
zur Unternehmensgliederung in Wohnungsbaugenossenschaften  
April 1996
- Nr. 14 *Holger Bonus / Andrea Maria Wessels*  
Genossenschaften und Franchising  
Februar 1998
- Nr. 15 *Michael Hammerschmidt / Carsten Hellinger*  
Mitgliedschaft als Instrument der Kundenbindung  
in Genossenschaftsbanken  
Oktober 1998
- Nr. 16 *Holger Bonus / Rolf Greve / Thorn Kring / Dirk Polster*  
Der genossenschaftliche Finanzverbund als Strategisches Netzwerk –  
Neue Wege der Kleinheit  
Oktober 1999
- Nr. 17 *Michael Hammerschmidt*  
Mitgliedschaft als ein Alleinstellungsmerkmal für Kreditgenossenschaften –  
Empirische Ergebnisse und Handlungsvorschläge  
April 2000
- Nr. 18 *Claire Binisti-Jahndorf*  
Genossenschaftliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene  
August 2000
- Nr. 19 *Olaf Lüke*  
Schutz der Umwelt –  
Ein neues Betätigungsfeld für Genossenschaften?  
September 2000
- Nr. 20 *Astrid Höckels*  
Möglichkeiten der Absicherung von Humankapitalinvestitionen  
zur Vermeidung unerwünschter Mitarbeiterfluktuation  
November 2000
- Nr. 21 *José Miguel Simian*  
Wohnungsgenossenschaften in Chile –  
Vorbild für eine Politik der Wohneigentumsbildung in Deutschland?  
Mai 2001

- Nr. 22      *Rolf Greve / Nadja Lämmert*  
Quo vadis Genossenschaftsgesetz? –  
Ein Überblick über aktuelle Diskussionsvorschläge  
*Christian Lucas*  
Von den Niederlanden lernen? – Ein Beitrag zur Diskussion um die Reform  
des deutschen Genossenschaftsrechts  
Mai 2001
- Nr. 23      *Dirk Polster (unter Mitarbeit von Lars Testorf)*  
Verbundexterne Zusammenarbeit von Genossenschaftsbanken –  
Möglichkeiten, Grenzen, Alternativen  
November 2001
- Nr. 24      *Thorn Kring*  
Neue Strategien – neue Managementmethoden  
Eine empirische Analyse zum Strategischen Management von Genossen-  
schaftsbanken in Deutschland  
Februar 2002
- Nr. 25      *Anne Kretschmer*  
Maßnahmen zur Kontrolle von Korruption –  
eine modelltheoretische Untersuchung  
Juni 2002
- Nr. 26      *Andrea Neugebauer*  
Divergierende Fallentscheidungen von Wettbewerbsbehörden –  
Institutionelle Hintergründe  
September 2002

---

Die Arbeitspapiere sind – sofern nicht vergriffen – erhältlich beim  
Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster, Am Stadtgraben 9, 48143 Münster,  
Tel. (02 51) 83-2 28 01, Fax (02 51) 83-2 28 04, E-Mail: [info@ifg-muenster.de](mailto:info@ifg-muenster.de)  
oder als Download im Internet unter [www.ifg-muenster.de](http://www.ifg-muenster.de) (Rubrik Forschung).