



Theresia Theurl*

Notwendig, aber nicht kostenlos

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

Größere Unternehmen, größere Märkte

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

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

Globalisierung von Wettbewerbsbeschränkungen

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

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

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

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

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

Ansätze globaler Wettbewerbsregeln

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

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

Auswirkungsprinzip

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

Globale Wettbewerbsregeln: notwendig, aber nicht kostenlos

Mit dem zunehmenden Auftreten globaler Unternehmensstrukturen sind Regeln für internationale Wettbewerbsfälle

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

Status quo und Perspektive

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

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

Fazit: Wettbewerbsschutz und Dispositionssicherheit bei globalen Unternehmensstrukturen

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