

ARBEITSPAPIERE
des Instituts für Genossenschaftswesen
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Wettbewerbspolitik im institutionellen Wandel
am Beispiel USA und Europa

von Andrea Neugebauer

Nr. 36 ■ September 2003



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

Die Wettbewerbspolitik stellt eine gesellschaftlich vereinbarte Restriktion für einzelwirtschaftliches Handeln dar. Kooperationen und Zusammenschlüsse werden von Unternehmen immer häufiger als organisatorische Reaktion auf die wirtschaftlichen, technischen und regulativen Rahmenbedingungen gewählt. Dabei verlieren nationale Grenzen ihre Bedeutung für wirtschaftliche Entscheidungen. Die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik und die zuständige Behörde werden bei grenzüberschreitenden Kooperationen und Fusionen zu wichtigen Faktoren, die die Entscheidungen beeinflussen. Unsicherheit im Zusammenhang mit der wettbewerbsrechtlichen Einschätzung kann adäquate Organisationen verhindern oder bestimmte Ausgestaltungen nahe legen.

Bemühungen um eine internationale Koordination der Wettbewerbspolitik sind seit langem im Gange, dennoch sind die Fortschritte vorerst bescheiden geblieben. Dies ist nicht überraschend, wenn die politökonomische Einbindung in die jeweiligen Wirtschaftsräume und Gesellschaftssysteme berücksichtigt wird. Die Wettbewerbspolitik hat sich nicht losgelöst von den informellen Institutionen einer Gesellschaft und immer im Wege des politischen Kompromisses unterschiedlicher Interessengruppen entwickelt. Diesen Entwicklungspfad spiegeln die konkreten Regeln wider. Aktuell zeichnet sich eine Konvergenz der Inhalte und der Auslegung der Wettbewerbspolitik in den USA und in der Europäischen Union ab, was für internationale Fusionen und Kooperationen mehr Sicherheit bedeuten wird und daher zu begrüßen ist.

Andrea Neugebauer zeichnet im IfG-Arbeitspapier Nr. 36 nach, wie sich die Wettbewerbspolitik der USA sowie der EU von ihren Anfängen bis heute entwickelt hat. Sie analysiert im Untersuchungsdesign der Theorie des institutionellen Wandels die Entwicklungsdeterminanten. Auf dieser Basis kann sie die aktuelle Konvergenz ebenso erklären wie sie die Voraussetzungen für eine Intensivierung der internationalen Koordination der Wettbewerbsbehörden offen legen kann. Es handelt sich um eine Arbeit aus dem IfG-Cluster „Unternehmenskooperationen“, die hiermit zur Diskussion gestellt wird. Kommentare und Anregungen sind herzlich willkommen.

Prof. Dr. Theresia Theurl

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	2
Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis.....	4
1 Problemstellung.....	5
2 Die Entwicklung bis zum zweiten Weltkrieg.....	7
2.1 Wettbewerbspolitik in den USA in der Zeit bis zum zweiten Weltkrieg.....	7
2.2 Wettbewerbspolitik in Europa in der Zeit bis zum zweiten Weltkrieg.....	9
2.3 Analyse anhand der Theorie des institutionellen Wandels	11
3 Die Entwicklung vom zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 70er Jahre	19
3.1 Wettbewerbspolitik in den USA vom zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 70er Jahre	19
3.2 Wettbewerbspolitik in Europa vom zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 70er Jahre	21
3.3 Analyse anhand der Theorie des institutionellen Wandels	24
4 Die Entwicklung von der Mitte der 70er Jahre bis heute	28
4.1 Wettbewerbspolitik in den USA von der Mitte der 70er Jahre bis heute.....	28
4.2 Wettbewerbspolitik in Europa von der Mitte der 70er Jahre bis heute	30
4.3 Analyse anhand der Theorie des institutionellen Wandels	33
5 Resümee und Ausblick.....	40
Literaturverzeichnis	43

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Institutionensystem der Wettbewerbspolitik bis 2. Weltkrieg.....	15
Abb. 2: Institutionensystem der Wettbewerbspolitik bis Mitte 70er	26
Abb. 3: Institutionensystem der Wettbewerbspolitik bis heute	36
Abb. 4: Pfadverläufe der Wettbewerbspolitik	39
Abb. 5: Prägung der Wettbewerbspolitik durch Mechanismen des institutionellen Wandels	41

1 Problemstellung

Im Zuge der Globalisierung wirtschaften immer mehr Unternehmen weltweit. Durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen gewinnen ehemals begrenzte Märkte an Größe und Internationalität. Damit Unternehmen auf diesen Märkten tätig werden können, müssen sie mit den Märkten wachsen. Internes Unternehmenswachstum allein reicht häufig nicht aus, deshalb kooperieren oder fusionieren sie mit anderen Unternehmen. Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es, sicherzustellen, dass trotz verstärkter Zusammenarbeit von Unternehmen funktionierender Wettbewerb gewährleistet ist. Wettbewerbspolitik ist jedoch derzeit geografisch begrenzt organisiert; Zuständigkeiten ergeben sich nach dem Auswirkungsprinzip: Eine Wettbewerbsbehörde beschäftigt sich mit den Fällen, die sich auf den Wettbewerb im geografischen Zuständigkeitsbereich auswirken, egal, wo die beteiligten Unternehmen ihren Sitz haben. Wirkt sich eine Unternehmenskooperation bzw. -fusion international aus, kann das dazu führen, dass mehrere Wettbewerbsbehörden Entscheidungen über denselben Fall treffen müssen.

Dabei können sie zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Unterschiedliche Entscheidungsergebnisse führen jedoch zu erhöhter Rechtsunsicherheit global tätiger Unternehmen. Gleichzeitig können sie zu Verstimmungen in den Beziehung der betroffenen Staaten führen. Ziel sollte es sein, solche Divergenzen zu vermeiden. Dazu müssten die Entscheidungsträger der Wettbewerbspolitik stärker zusammenarbeiten, möglicherweise sollte sogar eine internationale Einrichtung geschaffen werden, die globale Wettbewerbsfälle beurteilt. Dringende Voraussetzung dafür sind gleichgerichtete Einstellungen und Absichten über die praktizierte Politik in den verschiedenen Staaten. Fraglich ist, ob eine solche ähnliche Wertebasis in den Staaten besteht, so dass durch verstärkte Zusammenarbeit Divergenzen vermieden werden können.

Dieses Problem soll im vorliegenden Arbeitspapier für die USA und für Europa mit Hilfe der Theorie des institutionellen Wandels untersucht werden.¹ Nach dieser Theorie sind Geschehnisse der Vergangenheit mitentscheidend für gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen. Gesetze und Vorschriften entstehen nicht aus dem Nichts heraus sondern müssen mit den kulturellen Grundlagen und Vorstellungen einer Gesellschaft übereinstimmen, damit sie anerkannt werden und funktionieren können. Gleichzeitig bewegen sich die Individuen einer Gesellschaft in deren Normen und Vorschriften; sie versuchen, einen möglichst großen Nutzen durch sie zu erzielen. Sie lernen, sich nutzenmaximierend im Regelrahmen zu verhalten, wobei sie sich darauf verlassen müssen, dass Regeln nicht ständig geändert werden. Sie versuchen aber gleichzeitig, Einfluss auf diesen Regelrahmen zu

¹ Dabei wird hauptsächlich den Ausführungen von North gefolgt. Siehe North (1988), North (1992) und für eine Systematisierung seiner Aussagen North (1995).

nehmen. So kommt es zu einem ständigen Rückkopplungsprozess; Ergebnisse sind häufig nicht beabsichtigt, aber auch nicht rein zufällig.

Wird die Entstehung der Wettbewerbspolitik mit Hilfe der Theorie des institutionellen Wandels untersucht, ergeben sich möglicherweise Hinweise auf Divergenzen und Probleme bei einer zukünftigen Zusammenarbeit. Für die Wettbewerbspolitik auf europäischer Ebene ist heute die EU zuständig. Um die Entwicklung der EU betrachten zu können, werden auch die europäischen Einrichtungen herangezogen, die Vorläufer der EU waren, bzw. werden einzelne europäische Länder betrachtet. Die zeitliche Untersuchung wird in drei Abschnitte unterteilt: Sie beginnt mit dem Inkrafttreten der ersten wettbewerbsrechtlichen Gesetzesakte in den USA Ende des 19. Jh. Zunächst soll die Zeit bis zum 2. Weltkrieg betrachtet werden. Nach dem zweiten Weltkrieg ist ein neuer Betrachtungsabschnitt sinnvoll, da die Staaten Europas sich neu ordnen und die Nachkriegsfolgen bewältigen mussten. In Bezug auf die Wettbewerbspolitik nahmen die USA nun Einfluss auf die europäischen Staaten. Den dritten betrachteten Zeitabschnitt leitet eine Neuerung in der amerikanischen Theorie der Wettbewerbspolitik ein: Mitte der 70 Jahre brachte die Denkrichtung der Chicago School völlig neue Vorstellungen über praktizierte Wettbewerbspolitik hervor, die die bisher gängige Praxis in den USA stark beeinflussten. Für die einzelnen Zeitabschnitte wird jeweils zunächst ein Überblick über die Entwicklung in den USA gegeben, dann folgt der Blick auf die Wettbewerbspolitik in Europa. Anschließend werden die Geschehnisse anhand der Theorie des institutionellen Wandels interpretiert. Die angewandten Theoriebausteine werden jeweils vorgestellt; die Analyse wird durch schematische Darstellungen abgerundet. Im letzten Kapitel werden die Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst.

2 Die Entwicklung bis zum zweiten Weltkrieg

2.1 Wettbewerbspolitik in den USA in der Zeit bis zum zweiten Weltkrieg

Gegen Ende des 19. Jh. entstanden durch die industrielle Revolution Großunternehmen, die die bisher bekannten Marktstrukturen hin zu Monopolen und Oligopolen änderten und dadurch den Wettbewerb auf den Märkten änderten. Die amerikanischen Ökonomen der Zeit waren unterschiedlicher Meinung zu diesem Phänomen. Den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten zu opfern, um eine Monopolisierung zur Realisierung von Größenvorteilen zuzulassen, lehnten einige von ihnen ab. Außerdem wären Großunternehmen aufgrund des Ausmaßes ihrer Verwaltung u.ä. auch ineffizient, weshalb der Wettbewerb auf jeden Fall geschützt werden sollte. Andere beobachteten jedoch ruinösen Wettbewerb auf einigen Märkten und hielten Konzentrationsprozesse für notwendig, um ständige Konkurse zu vermeiden.²

Alle Ökonomen waren sich jedoch einig darüber, dass Unternehmen in hochkonzentrierten Märkten Macht entwickeln, die sie missbrauchen können. Unterschiedliche Ansichten bestanden darüber, ob allein potenzieller Wettbewerb dafür sorgt, dass Preise nicht zu hoch angesetzt werden. Auch über die Konsequenzen, die der Staat daraus ziehen sollte, bestand keine Einigkeit. Einige sahen die Notwendigkeit, auf Monopolmärkten Staatsunternehmen einzusetzen, andere wollten die Unternehmen dadurch disziplinieren, dass sie ihre Kosten und Gewinne veröffentlichen müssen.³

1890 wurde in den USA der Sherman Act verabschiedet. Er ist noch heute ein grundlegendes Gesetzeswerk der us-amerikanischen Wettbewerbspolitik. Sec. 1 des Sherman Act verbietet vertikale und horizontale Wettbewerbsbeschränkungen. Sec. 2 erklärt die Monopolisierung und den Versuch der Monopolisierung für illegal. Dadurch erfasst der Gesetzesakt die drei Strategien der Wettbewerbsbeschränkung: Kartelle und abgestimmte Verhaltensweisen, Konzentration und die Behinderung von Wettbewerbern. Der Sherman Act ist eher unpräzise formuliert und musste entsprechend des us-amerikanischen Case Law⁴ erst durch die Anwendung durch die Gerichte präzisiert werden. 1911 wurden richtungsweisende Entscheidungen getroffen, die das Potenzial aufdeckten, dass der Sherman Act für die Wettbewerbsaufsicht liefert.⁵ Im Fall „Standard Oil“ beispielsweise wurde einer der ältesten amerikanischen Großkonzerne in 34 einzelne Unternehmen aufgespalten.⁶ In dieser

² Vgl. Scherer (1997), S. 6-7 und Scherer (1994), S. 19.

³ Vgl. Scherer (1994), S. 20.

⁴ Im anglo-amerikanischen Rechtskreis gibt es kein umfassendes Gesetzeswerk, das viele Einzelheiten klärt. Stattdessen prägen Fallentscheidungen der Gerichte die Art und Weise, wie in Einzelfällen vorzugehen ist.

⁵ Vgl. Comanor (1990), S. 43f.

⁶ Vgl. Scherer (1994), S. 23.

Zeit wurde die noch heute gebräuchliche rule of reason etabliert; es wurde im Einzelfall geprüft, ob die wirtschaftliche Freiheit der anderen Marktteilnehmer unangemessen eingeschränkt wird.⁷

1914 folgten die nächsten zwei Gesetzesakte, auf denen die amerikanische Wettbewerbspolitik noch heute fußt: Clayton Act und Federal Trade Commission Act. Sie wurden erlassen, um das Wettbewerbsrecht zu erweitern und den Sherman Act zu konkretisieren. Der Clayton Act verbietet Preisdiskriminierung, Ausschließlichkeitsbindungen und weitere Handelspraktiken, die im Sherman Act noch nicht explizit aufgeführt sind. Dadurch sollen Monopole bereits in ihrer Entstehung verboten werden können.⁸ Fusionen sollen nach dem heute noch angewandten Kriterium des „substantial lessening of competition“ überprüft werden⁹. Mit dem Federal Trade Commission Act wurde eine neue Behörde geschaffen, die Expertenwissen für die Wettbewerbsaufsicht zur Verfügung stellen sollte.¹⁰ Außerdem enthält der Act Vorschriften z.B. für den Umgang mit Wettbewerbsbehinderungen.¹¹

In den 20er Jahren wurde die Wettbewerbspolitik beeinflusst von der schlechten wirtschaftlichen Lage. Die neu entstandenen Handelsvereinigungen waren im Grunde Kartelle, wurden aber akzeptiert, um einen ruinösen Wettkampf unter den Unternehmen zu verhindern. Von theoretischer Seite her gab es keine Bedenken gegen diese Änderung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung. Staatseingriffe schienen notwendig, da allein durch den freien Marktmechanismus die Wirtschaft nicht angekurbelt werden konnte.¹² Auch in der Depression der 30er Jahre bestimmten industriepolitische Absichten die Wettbewerbspolitik. Allerdings entstand 1936 auch ein weiterer Gesetzesakt zum Wettbewerbsschutz: Der Robinson-Patman Act verschärft das Verbot der Preisdiskriminierung. Mit Hilfe dieser Vorschrift sollten vor allem Konsumenten und Mittelständler geschützt werden.¹³ Um den Konsumentenschutz noch weiter auszubauen, trat 1938 die Wheeler-Lea Amendment in Kraft; Konsumenten sollten vor irreführenden Maßnahmen und unlauterem Wettbewerb geschützt werden.¹⁴

⁷ Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 251f.

⁸ Vgl. Bork (1978), S. 47f.

⁹ Wenn eine wesentliche Beschränkung des Wettbewerbs vorliegt, soll eine Fusion nicht erlaubt werden. Der Erwerb von Vermögensanteilen eines anderen Unternehmens galt jedoch nicht als Zusammenschluss. Daher konnte der Rechtsakt leicht umgangen werden. Vgl. Bundeskartellamt (2001), S. 7.

¹⁰ Vgl. Bork (1978), S. 47f.

¹¹ Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 235ff.

¹² Vgl. Morgan und Rutherford (1998), S. 11ff.

¹³ Vgl. Neumann (2000), S. 43.

¹⁴ Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 250.

2.2 Wettbewerbspolitik in Europa in der Zeit bis zum zweiten Weltkrieg

Auch in Europa bildeten sich im 19. Jh. Großkonzerne, die einen starken Einfluss auf die Wirtschaft hatten. Die Europäer standen ihnen aber nicht so skeptisch gegenüber wie die Amerikaner.

Bisher kannte man eine eher mittelständisch organisierte Wirtschaft, in der Stände und Zünfte die Ordnungen bestimmten. Aus diesem Umstand heraus hatten Ökonomen eher liberale Forderungen entwickelt. Adam Smith hatte angeregt, die Regulierung der Märkte aufzuheben und die freie Hand des Marktes walten zu lassen, den freien Wettbewerb auf den Märkten jedoch zu schützen.¹⁵ Zur Zeit der Industrialisierung wurden diese Ideen von den Ökonomen nicht konsequent verfolgt, denn der Wettbewerb unter Großunternehmen hatte andere soziale Konsequenzen als bisher bekannt. Sie sahen zwar den freien Wettbewerb durch die Großkonzerne gefährdet, hielten Konzentrationsbestrebungen aber für die Antwort auf die Herausforderungen der Zeit. Durch bestehende Größenvorteile in der Produktion käme es zu einer destabilisierenden, ineffizienten Phase des Preiskampfes auf den Märkten, der viele Unternehmen ruiniert, bis ein Monopol entstanden ist. Um diese Phase zu verhindern, sollte der Staat eingreifen und Monopole und Kartelle kontrollieren.¹⁶

Im Gegensatz zur Situation in den USA wurden in Europa Kartelle und Monopole als normale Erscheinung des Wirtschaftslebens akzeptiert. Die Meinungsführer unter den Ökonomen waren sich darüber einig, dass in der Industrialisierung freier Wettbewerb Chaos schafft, während Kartelle und Monopole für Stabilität sorgen; außerdem sah man Kartelle als notwendig an, um ein starkes Land auf dem Weltmarkt angemessen vertreten zu können.¹⁷

Von der Politik wurden Kartelle daher akzeptiert und sogar ermutigt. In Deutschland entstanden in den Branchen Kohle, Eisen, Zement und Chemie Kartelle, die sich dauerhaft etablierten. Das Recht sah keinerlei Schritte gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor. Ganz im Gegenteil wurden Kartelle sogar von der Justiz geschützt. Im Fall „Sächsischer Holzstoff-Fabrikanten-Verband“ klagte ein Kartellmitglied, weil es eine im Kartellvertrag festgelegte Strafe wegen Vertragsbruch nicht zahlen wollte. Es sah sich in seiner Gewerbefreiheit beschränkt und klagte. Das Gericht gab der Klage nicht nach. Es war der Meinung, eine Einschränkung der Gewerbefreiheit durch den Kartellvertrag läge nicht vor, da Kartellvereinbarungen die Schäden übermäßigen Wettbewerbs abhielten.¹⁸

¹⁵ Vgl. Smith (1776). Beispielsweise sagt er: „Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers und Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen brauchen, sondern davon, daß sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen.“ (Smith (1974, orig. pub. 1776), S. 17).

¹⁶ Vgl. Scherer (1997), S. 6-7, Scherer (1994), S. 19-21 und Woll (2002), S. 27-28.

¹⁷ Vgl. Gerber (1998, paperback 2001), S. 16-21.

¹⁸ Vgl. Woll (2002), S. 28-30 und Neumann (2000), S. 30.

In Frankreich existierte zwar seit 1810 eine Vorschrift, nach der man Preisabsprachen hätte verurteilen können. Statt dessen wurden auch hier Kartelle gebilligt und gefördert. Lediglich bei einer extremen Ausbeutung der Konsumenten sollte der Staat eingreifen.¹⁹

In Großbritannien waren ebenfalls gesetzliche Grundlagen zur Verfolgung von Wettbewerbsbeschränkungen vorhanden. Aber auch hier wurden sie nicht angewandt. Allerdings wurden Kartelle bis zum ersten Weltkrieg nicht wie in Deutschland und Frankreich aktiv vorangetrieben. In der Kriegswirtschaft erkannte der Staat, dass er mit Hilfe von Kartellen die Versorgung von Bevölkerung und Militär besser kontrollieren und sichern kann. Auch zwischen den Weltkriegen wurden Kartelle unterstützt, um die schlechte Wirtschaftssituation zu überstehen.²⁰

In Deutschland änderte sich in den 20er Jahren die Einstellung zu Kartellen. Mittlerweile spürten Mittelständler eine deutliche Bedrohung durch Absprachen zwischen den Unternehmen und die Verbraucher kämpften mit spürbar erhöhten Preisen. Ökonomen stellten fest, dass die Unternehmen Absprachen nicht nur treffen, um ihren Ruin zu verhindern. Auch in wirtschaftlich guten Zeiten sprechen sie Preise ab. Gerade, wenn eine gesteigerte Nachfrage Spielraum nach oben bietet, arbeiten Kartelle erfolgreich zusammen und nutzen die Preiserhöhungsmöglichkeiten. Einzelne Unternehmen müssen anders reagieren: Sie können bei Nachfrageerhöhungen ihre Preise nicht sofort steigern, da sie Gefahr laufen, von Konkurrenten unterboten zu werden, die ihre Preise nicht gleichgerichtet verändern.²¹ Weiterhin wurden aber nicht Absprachen an sich für schädlich befunden, sondern lediglich das Bestreben der Unternehmen, ihre Marktmacht auszunutzen. 1923 wurde eine Kartellverordnung erlassen, die eine Missbrauchsaufsicht einführte.²²

Die europäischen Ökonomen verfolgten Kartelle und Monopole immer noch nicht so skeptisch wie ihre amerikanischen Kollegen. Auf einer Konferenz in London 1930 wurde zusammengefasst:

„...that cartels, trusts and other analogous combines are natural phenomena of economic life towards which it is impossible to adopt an entirely negative attitude. Seeing, however, that those combines may have a harmful effect both as regards public interests and those of the State, it is necessary that they should be controlled. This Control should not take the form of an interference in economic life likely to affect its normal development. It should simply seek to establish a supervision over possible abuses and to prevent those abuses.“²³

¹⁹ Vgl. Woll (2002), S. 30f.

²⁰ Vgl. Scherer (1997), S. 8 und Woll (2002), S.28ff.

²¹ Vgl. Neumann (2000), S. 31f. zu diesem Erfahrungsgewinn der Ökonomen.

²² Vgl. Woll (2002), S. 33ff. Für eine ausführliche Analyse der Wettbewerbspolitik dieser Zeit siehe Gerber (1998), S. 114-164.

²³ Zitiert nach Boserup und Schlichtkrull (1962), S. 59.

Zur Zeit des Nationalsozialismus wurden in Deutschland die Vorstöße aus den 20er Jahren wieder rückgängig gemacht. Stattdessen wurde ein System der Zwangskartellierung eingeführt, das die Kriegswirtschaft sicherte.²⁴

2.3 Analyse anhand der Theorie des institutionellen Wandels

North beschreibt den institutionellen Wandel in 5 Propositionen:²⁵

1. Der Schlüssel für institutionellen Wandel liegt im Zusammenspiel der Institutionen, das vor dem Hintergrund von Knappheit und Wettbewerb stattfindet. Es liegt ein komplementäres System vor, so dass Änderungen an einer Stelle Wirkungen an anderer Stelle haben.
2. Die Akteure müssen in Fähigkeiten und Wissen investieren. Der Wettbewerb und Änderungen in den Institutionen zwingen sie, Verbesserungschancen wahrzunehmen, um ihren Nutzen zu maximieren. Nutzen sie die sich ihnen bietenden Chancen, können sie selbst einen Wandel herbeiführen. Die Art des erworbenen Wissens bestimmt somit den Wandel.
3. Die Rahmenbedingungen zeigen, welches Wissen den größten Nutzen bringt. Dieses Wissen werden die Akteure sich aneignen. Dabei nutzen sie Handlungsspielräume aus, z.B. durch rent-seeking.²⁶ Es liegt Potenzial für gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen vor. In dem Fall versuchen Interessensgruppen, institutionelle Änderungen durch öffentliche Entscheidungsträger zu beeinflussen.
4. Die Akteure verfügen über eine bestimmte geistige Ausgestaltung, die bestimmt, wie sie ihre Umwelt und somit das Institutionensystem wahrnehmen.
5. Größenvorteile, Komplementaritäten und Netzwerkexternalitäten eines institutionelles Gefüges machen institutionellen Wandel pfadabhängig.

Aus diesen Überlegungen lassen sich 3 Mechanismen herausfiltern, die für die folgende Arbeit von Bedeutung sind: Die *Wahrnehmung*, das *Zusammenspiel der Institutionen* und die *fehlende Kontrolle staatlichen Handelns bzw. Probleme kollektiven Handelns*. Sie alle unterstützen die *Pfadabhängigkeit* des institutionellen Wandels.

Dieser Begriff wurde zunächst auf Beobachtungen von technischen Entwicklungen angewandt: Zufällige Ereignisse können dafür sorgen, dass sich eine bestimmte Technik gegen

²⁴ Vgl. Woll (2002), S. 33ff.

²⁵ Vgl. North (1995), S. 10-11. Siehe zu den Erläuterungen auch Theurl und Polster (2002).

²⁶ Vgl. Sobania (2000), S. 27f.

eine andere durchsetzt.²⁷ Die Einführung einer neuen Technik verursacht häufig Fixkosten bei Hersteller und Anwender. Akteure, die die Technik weiterentwickeln und benutzen, realisieren Lerneffekte. Gehen zusätzlich von der Technik Netzwerkeffekte²⁸ aus, so sind die Kosten des Wechselns auf eine andere Technik zu hoch, selbst wenn sie sich später als überlegen erweist. In einem solchen Fall ist eine pfadabhängige Entwicklung eingeleitet worden.²⁹

Das Argument der Pfadabhängigkeit lässt sich in den Bereich der Institutionen³⁰ übertragen. Sind bestimmte moralische Vorstellungen, Sitten, Gesetze oder Verträge vorhanden, so lernen die Akteure, mit ihnen umzugehen und häufen Wissen für diesen Umgang an. Wie auch im technischen Bereich prägen Lerneffekte die Entwicklung. Institutionen reduzieren die Unsicherheit der Umwelt, in der die Individuen sich bewegen; sie verlassen sich auf die Existenz und das Vorhandenbleiben der Institutionen. Dadurch koordinieren Institutionen das Zusammenleben der Individuen und verbreiten Netzwerkeffekte: Eine Standardisierung des Verhaltens ist für den Einzelnen sinnvoll. Er wird sich an Regeln halten, die im den Umgang mit anderen erleichtern.³¹ Nur aufgrund einer so geschaffenen Verlässlichkeit sind Individuen bereit, spezifische Investitionen zu tätigen.³² Da Institutionen ein Gefüge bilden und aufeinander aufbauen, sind grundlegende informelle Institutionen wie aus dem Bereich der Kultur prägend für neu aufzustellende formelle Institutionen.³³ Dadurch bilden Institutionen indirekte Netzwerkeffekte: Institutionen ändern sich nicht einzeln sondern im Wechselspiel mit anderen Institutionen. Neu zu implementierende Regeln müssen mit dem existierenden Bestand in Einklang gebracht werden. Sich selbst verstärkende Effekte können die Einführung oder Änderung von Regeln erschweren.³⁴

²⁷ Vgl. Ackermann (2001), S. 57-82.

²⁸ Netzwerkeffekte liegen vor, wenn sich der Nutzen aller mit der Anzahl der Teilnehmer erhöht.

²⁹ Vgl. zu dieser Einordnung Kiwit und Voigt (1995), S. 128. Beispiel für eine solche Entwicklung ist die Einführung von Videosystemen: Das VHS-System setzte sich gegen das Betamax-System durch, da es über einen – zu Beginn kleinen – Marktanteilsvorsprung verfügte. Händler setzten auf Kassetten und Recorder, die von den Verbrauchern hauptsächlich gekauft wurden; Verbraucher wählten die Recorder, zu denen sie die meisten Kassetten erhalten konnten. Diese Netzwerkeffekte bedingten, dass VHS Marktführer wurde und Betamax kaum nachgefragt wurde. Vgl. z. B. Puffert (2002), S.5f.

³⁰ Institutionen sind sozial sanktionierbare Erwartungen, die sich auf die Handlungs- oder Verhaltensweise von Individuen beziehen. Vgl. Picot, Dietl und Franck (1999), S.11. Es wird unterschieden in *formelle* Institutionen, die von den Individuen selbst gestalten werden und explizit mit Sanktionen ausgestattet sind, wie Verfassungen, Gesetze und Verträge, und *informelle* Institutionen, die sich im Laufe der Zeit entwickeln und ohne explizite Sanktionen über hohe Bindungskraft verfügen. Beispiele sind Sprachen, Religionen oder moralische Wertvorstellungen. Vgl. North (1988), S. 209ff und North (1991), S. 97.

³¹ Vgl. Ackermann (2001), S. 92f.

³² So werden Fahrzeuge speziell für den Rechtsverkehr gebaut, weil man sich darauf verlässt, dass nicht plötzlich links gefahren wird. Die Spezifität einer Investition wird gemessen an der Quasirente. Diese misst sich anhand der Wertdifferenz der erstbesten zur zweitbesten Faktorverwendung. Vgl. Erlei, Leschke und Sauerland (1999), S. 180.

³³ Vgl. Dietl (1993), S. 74ff. Er benutzt das ähnlich definierte Begriffspaar fundamentale und sekundäre Institutionen für diesen Zusammenhang.

³⁴ Vgl. Ackermann (2001), S. 96f.

Ein Komplex, der institutionellen Wandel prägt, ist die **Wahrnehmung**: Individuen müssen bestimmte Vorstellungen entwickeln, um sich ihre Umwelt zu erklären und sich in ihr zu bewegen. Gehen diese Vorstellungen soweit, dass die Umwelt danach gestaltet werden soll, spricht man von Ideologien. Auch sie gehören in den Bereich der informellen Institutionen und können bei der Entstehung von weiteren Regeln nicht ignoriert werden.³⁵ Da Individuen keine vollkommenen Informationen über ihre Umwelt haben, sondern auf einzelne Informationen und ihre Erfahrungen zurückgreifen, bilden sie mentale Modelle. Dadurch nehmen sie ihre Umwelt nur selektiv wahr; einzelne Individuen können die Umwelt durchaus unterschiedlich wahrnehmen. Sie greifen auf Wissen und Erfahrungen zurück, das andere gemacht haben, um sich die Umwelt zu erklären, wie zum Beispiel Erklärungen von Wissenschaftlern. Ein Individuum entwickelt so ein mentales Modell, das nicht neutral sondern subjektiv ist, dazu ordnet es Informationen einem Thema zu und verarbeitet sie.³⁶ Mentale Modelle weisen Rückkopplungen auf und evolvieren so pfadabhängig: Auf Erfahrungen, die mit Informationen oder der Informationsverarbeitung gemacht wurden, wird immer wieder zurückgegriffen. Da Individuen bei ihrer Meinungsbildung nicht allein bleiben, sondern sich mit anderen austauschen, kommen sie zu gemeinsamen Einsichten, den shared mental models. Gemeinsamer kultureller Hintergrund und ähnliche Erfahrungen sorgen für ähnliche Wahrnehmung unter den Individuen.³⁷

Soll die Entstehung einer Wettbewerbsaufsicht anhand der Theorie des institutionellen Wandels betrachtet werden, müssen bestehende informelle Institutionen und mentale Modelle in der Gesellschaft untersucht werden, auf denen die formelle Aufsicht fußt. In den USA und in Europa bestehen im betrachteten Zeitraum große Unterschiede in der Wettbewerbspolitik, und es liegen Differenzen in den Einstellungen, Ideologien und kulturellen Grundlagen in der Bevölkerung vor.

Die Bevölkerung der USA war gekennzeichnet durch Freiheitsliebe und selbstwusstes Vertrauen in ihre Wirtschaftskraft. Diese Eigenschaften ergeben sich aus der Tatsache, dass die Einwanderer die Risikobereitschaft besaßen, in den USA eine neue Existenz aufzubauen. Sie waren sich ihrer Verantwortung für ihr eigenes Wohlergehen bewusst und sahen es nicht als Aufgabe des Staates, für die Gesellschaft zu sorgen. Freiheit und Demokratie waren für sie wichtige Werte; der Staat sollte lediglich für Rahmenbedingungen sorgen, innerhalb derer die Bürger miteinander umgehen. Die Einwanderer hatten zwar keine gemeinsame Tradition, die über Jahrhunderte entstehen konnte, aber sie entwickelten aufgrund ihrer gemeinsamen Eigenschaften eine Ideologie der Freiheit und der Selbstverantwortung. Als zur Zeit der industriellen Revolution immer mehr Konzerne entstanden, die über große wirtschaftliche Macht verfügten, fühlten die US-Amerikaner sich in ihrer Frei-

³⁵ Vgl. Denzau und North (1994), S. 4.

³⁶ Vgl. Johnson-Laird (1983), S. 397, 438ff.

³⁷ Vgl. Denzau und North (1994), S. 15, 27.

heit bedroht. Denn genau wie der Staat den Bürgern nur die notwendigsten Regeln auferlegen sollte, sollten auch Unternehmen die Lebensumstände der Bevölkerung nicht beeinflussen dürfen. Die Großkonzerne und ihre notwendige Kontrolle durch die Gesellschaft waren ein breit diskutiertes Thema von öffentlichem Interesse. Unter diesem Druck der Bevölkerung entstand schließlich der Sherman Act.³⁸

In Europa war die Situation anders. Aus der Tradition des Kameralismus³⁹ in den Königshäusern und Fürstentümern heraus war die Bevölkerung daran gewöhnt, dass der Staat das Leben in der Gesellschaft bestimmt und für die Gesellschaft sorgt. Der Staat beeinflusste auch den Wirtschaftssektor, um die Versorgung sicherzustellen. Die Bürger verließen sich auf die Stärke des Staates und akzeptierten weitgreifende staatliche Regelungen. Sie entwickelten keine Freiheitsliebe und Ideologie der Selbstverantwortung, die dafür gesorgt hätte, dass sie sich gegen die aus der industriellen Revolution entstandenen Großunternehmen wehren würden. Negative Konsequenzen für Konsumenten und Arbeiter, die durch die Großkonzerne ausgebeutet werden konnten, wurden daher nicht berücksichtigt. Das staatliche Vorgehen wurde durch die Meinung der europäischen Ökonomen gerechtfertigt. Abb. 1 fasst die Situation schematisch zusammen.

³⁸ Vgl. Mueller (1997), S. 51-55 und Leipold (2000), S. 21-31.

³⁹ Ziel im Kameralismus war es, die staatlichen Einnahmen zu optimieren, damit der Staat die Versorgung des Landes garantieren konnte. Vgl. dazu ausführlich Gerber (1998), S.69-114.

Abb. 1: Institutionensystem der Wettbewerbspolitik bis 2. Weltkrieg



Konklusion: *Durch die Ideologie der amerikanischen Bevölkerung war die Entwicklung der Wettbewerbspolitik pfadabhängig vorgegeben. In Europa fehlte eine solche Ideologie. Zwei völlig divergente Pfade der Wettbewerbspolitik wurden eingeschlagen.*

Doch allein die Existenz des Gesetzesaktes reichte noch nicht aus, um ihn in die Praxis umzusetzen. Erst sieben Jahre nach der Einführung des Sherman Acts verurteilte der Supreme Court zum ersten Mal ein Preiskartell.⁴⁰ Die Entscheidungsträger in der Justiz schienen also die Umsetzung des Gesetzesaktes zunächst nicht vorangetrieben zu haben. Mit Beginn der Amtszeit von Theodore Roosevelt 1901 verstärkte sich die aktiv umgesetzte Wettbewerbspolitik. Der Präsident wollte zwar nicht jede Kooperation zwischen Unternehmen verbieten, aber doch dafür sorgen, dass kein Schaden für die Bevölkerung entstehen konnte.⁴¹

Interpretiert mit Hilfe der Theorie des institutionellen Wandels lässt sich hier der bereits angesprochene Punkt anführen, dass informelle und formelle Institutionen übereinstimmen müssen, um zu funktionieren. Ein **Zusammenspiel von formellen und informellen Institutionen** ist nur möglich, wenn sie komplementär sind. Um stabile Regeländerungen auf der formellen Ebene zu erreichen, müssen diese zu den vorliegenden informellen Institutionen

⁴⁰ Vgl. Scherer (1997), S. 15.

⁴¹ Vgl. Duménil, Glick und Lévy (1997), S. 394f.

passen. Ist das nicht der Fall, kann ein Prozess angestoßen werden, der auch Werte, Normen und Einstellung ändert, um ein Interesse am Fortbestand der Änderungen der formalen Regel zu schaffen.⁴² Eine mögliche Interpretation könnte sein, dass die Entscheidungsträger in Justiz und Politik zunächst aufgrund ihrer Einstellung zum freien Wettbewerb noch keine Notwendigkeit einer aktiven Umsetzung des Sherman Act gesehen hatten.

Konklusion: *Der Sherman Act als neu entstandene formelle Institution wurde erst angewandt, als sich entsprechende informelle Institutionen gebildet hatten, die die Bereitschaft beinhalteten, ihn aktiv zu unterstützen.*

Die folgenden Überlegungen beleuchten einen weiteren Punkt zur Entwicklung von Institutionen: Institutioneller Wandel findet auch durch die Individuen statt, die sich innerhalb der Institutionen bewegen und versuchen, ihren Nutzen zu maximieren. Betroffen sind dabei die zwei Ebenen eines ordnungspolitischen Regimes: die Regelebene, die durch ihre Vorschriften erwartungsstabilisierend wirkt, und die Handlungsebene, die den Akteuren – im effizienten Fall – genug Flexibilität bietet.⁴³ Um ihren Nutzen zu maximieren, versuchen die Individuen also zum einen, die Regeln selbst zu ändern, oder sie entsprechend auszulegen und gegebene Handlungsspielräume zu nutzen. Der Problemkomplex, der hier vorgestellt wird, ist die **fehlende Kontrolle staatlichen Handelns und die Logik kollektiven Handelns**.

Die verschiedenen Akteure einer Gesellschaft lassen sich zu Gruppen zusammenfassen, die ähnliche Nutzenfunktionen besitzen. Die *Politiker* (und bis zu einem gewissen Grad auch die regierenden Monarchen im Europa des späten 19. Jh.) sind abhängig von den Interessen und dem Wohlergehen der Bevölkerung. Ihr Ziel ist es, im politischen Amt zu bleiben; sie unterliegen der Wiederwahlrestriktion. An diesem Ziel richten sie ihr Handeln aus. Allerdings kann die Gruppe der *Bürger* im Normalfall nur zum Wahlzeitpunkt Einfluss auf die Politiker nehmen und diese Restriktion ausnutzen (bzw. bei regierenden Monarchen nur durch Aufstände etc.). Weitere organisierte Einflussnahme gibt es i.d.R. nicht (abgesehen von Volksbegehren in einigen Staaten). Sind die Bürger also außerhalb eines Wahlzeitpunktes mit dem staatlichen Vorgehen unzufrieden, müssten sie sich selbst organisieren, um ihre Interessen gegenüber den Politikern durchzusetzen. Nach Olsons Gruppentheorie unterliegen sie dabei jedoch dem Problem der großen Gruppe. Die Gruppe der Bürger ist so groß, dass es zu enormen Organisationskosten kommen würde. Die Gruppe müsste zusammengerufen werden, Meinungen zum Beschwerdethema müssten eingeholt und vereinheitlicht werden. Diese Organisations- und Kommunikationskosten steigen mit der Anzahl und der Heterogenität der Gruppenmitglieder und erhöhen so den Aufwand, der jedem einzelnen entsteht und der dessen Nutzen aus der Gruppenbildung gegenübersteht. Für

⁴² Vgl. North (1995), S. 11f.

⁴³ Vgl. Theurl (1999), S. 27f. und Vanberg (1997), S. 14.

große Gruppen ergibt sich daher ein Trittbrettfahrerproblem: Zur Macht und zum Erfolg der Gruppe trägt jeder einzelne nur wenig bei. Nimmt der einzelne nicht aktiv teil, verringert das den Gesamterfolg demnach nur geringfügig. Von diesem Gesamterfolg wird er jedoch auch profitieren, wenn er sich nicht aktiv an der Gruppenbildung beteiligt. Sein erlittener Nutzenentgang durch seine Nicht-Teilnahme wird also geringer sein als die Kosten, die er aufbringen muss, wenn er sich der Gruppe aktiv anschließt. Da aber jedes potenzielle Mitglied der großen Gruppe so denkt, wird sie sich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht organisieren. In der Regel sind die Bürger mit dem staatlichen Vorgehen nicht so unzufrieden, dass sie einen so großen Nutzen aus der Veränderung erzielen würden, der die Kosten der Gruppenbildung übersteigt.⁴⁴

Übertragen auf die Situation der Bevölkerung in den USA und in Europa in der betrachteten Zeit lässt sich feststellen, dass die Bevölkerung der USA einen großen Nutzen aus der Eindämmung der Macht der Großkonzerne zog. Es bildete sich zwar keine organisierte Gruppe, aber die Stimmen in der Bevölkerung waren laut genug, um die Politik zu beeinflussen. Da die Diskussion um eine Machtbeschränkung und um die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs in der Öffentlichkeit ausgetragen wurden, kannten die Politiker den Wunsch der Bürger nach einer Wettbewerbsaufsicht. Aufgrund ihrer Wiederwahlrestriktion waren sie daran interessiert, diesem Wunsch nachzugeben. Es ist also nicht auszuschließen, dass für die gesetzgebende Politik nicht der Wettbewerbsschutz im Vordergrund stand, als sie den Sherman Act erließ, sondern der Wunsch, dem öffentlichen Verlangen nachzugeben.⁴⁵

Konklusion: *Die gemeinsame Ideologie machte die Bevölkerung der USA zu einer homogenen Gruppe, die ihre Vorstellungen aktiv verfolgte. Politiker gaben dem Wählerwunsch aufgrund ihrer Wiederwahlrestriktion nach, der Schutz der Wettbewerbs stand möglicherweise nicht im Vordergrund.*

In Europa verschaffte sich die Gruppe der Bürger kein Gehör und verlangte nicht aktiv den Schutz des Wettbewerbs. Die Machthaber mussten also keine negativen oder positiven Konsequenzen in Bezug auf die praktizierte Wettbewerbspolitik von ihr erwarten. Stattdessen konnten sie ihren Nutzen erhöhen, wenn sie im Interesse der Industriellen handelten. Besonders in den Zeiten wirtschaftlicher Krisen erleichterte es die Arbeit der Machthaber, wenn sie mit den Unternehmen zusammenarbeiteten. Aufgabe der Machthaber war es, die Versorgung des Landes zu sichern und das Ansehen des Staates in der Welt aufrechtzuerhalten. Dieses Ziel konnten sie leichter erreichen, wenn sie von den großen Konzernen unterstützt wurden.⁴⁶ Auch hier wurde also ein Element ihrer Nutzenfunktion tangiert.

⁴⁴ Vgl. Olson (1968), besonders S. 42-51 und S. 59-64. Eine systematische Zusammenfassung der Überlegungen geben Erlei, Leschke und Sauerland (1999), S. 348-353.

⁴⁵ Vgl. Scherer (1997), S. 7.

⁴⁶ Vgl. Gerber (1998), S. 25ff.

Nach Olsons Gruppentheorie hat die Gruppe der Unternehmer auch eine größere Chance, sich zu organisieren und ihre Interessen gegenüber den Machthabern durchzusetzen, als die der Bürger. Besteht eine Gruppe aus einer geringeren Mitgliederzahl, fallen zum ersten geringere Kosten der Gruppenbildung und –aufrechterhaltung an. Wenn zum zweiten von der Gruppe Ziele verfolgt werden, die für alle Mitglieder eine hohe Bedeutung haben, wird der Nutzen der Gruppe schnell die Kosten übersteigen und die Gruppenorganisation findet statt. Die Großunternehmen des betrachteten Zeitabschnitts konnten so ihre Interessen in der Politik durchsetzen.

Konklusion: *In Europa nutzten Politiker und Unternehmer den Spielraum, den Gesetze und gesellschaftliche Vorstellungen ihnen boten. Als eigennutzorientierte Akteure nahmen sie Einfluss auf die Handlungsebene und sorgten für eine Auslegung, die ihren Interessen dient.*

Weitere Bestandteile der Nutzenfunktion der Politiker sind das Einkommen und besondere Annehmlichkeiten, aber auch Macht, Prestige und Ansehen. Bei der Einsetzung der Sherman Act kann man feststellen, dass auch die Existenz dieser Interessen Einfluss auf die Institutionenbildung nahm. Bei der Entstehung des Gesetzes kam die Befürchtung auf, der Kongress könnte mit Hilfe eines Gesetzes zum Wettbewerbsschutz zu viel Macht auf den Handel in den USA ausüben. Interessengruppen setzten durch, dass der Act nur unklar formuliert wurde. Somit lag es in den Händen der Justiz, den Regelrahmen zu konkretisieren.⁴⁷

Konklusion: *In der Einsetzung der gesetzlichen Regelungen spielten die Interessen der Entscheidungsträger eine Rolle. Beteiligte Akteure nahmen Einfluss auf die Regelebene und sorgten für eine Ausgestaltung, die ihren Interessen dient.*

⁴⁷ Vgl. Bork (1978), S. 20 und Duménil, Glick und Lévy (1997), S: 385ff.

3 Die Entwicklung vom zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 70er Jahre

3.1 Wettbewerbspolitik in den USA vom zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 70er Jahre

Mit dem Ende des zweiten Weltkriegs gaben die USA die industriepolitische Ausrichtung ihrer Wettbewerbspolitik auf. Bis zur Mitte der 70er Jahre verschärfte sich das amerikanische Wettbewerbsrecht und galt als das strengste der Welt.

Von theoretischer Seite her beeinflusste das Konzept des „workable competition“ die Wettbewerbsaufsicht. Nach diesem Ansatz des funktionsfähigen Wettbewerbs, der von Vertretern der Harvard School weiterentwickelt wurde⁴⁸, hatte die Marktstruktur Auswirkungen auf das Marktverhalten der Teilnehmer und somit auch auf das entstehende Marktergebnis. Dabei sollte nicht allein die Marktform der vollständigen Konkurrenz zu wettbewerblichen Marktergebnissen führen, sondern auch andere Marktformen. Staatliche Aufsicht über die Märkte wurde als notwendig erachtet, da sonst ein Prozess einsetzt, der zur Vermachtung der Märkte führt.⁴⁹ Nicht nur horizontale, auch vertikale Unternehmenskooperationen wurden kritisch betrachtet. Es könnte zum Marktausschluss kommen, wenn ein vertikal integriertes Unternehmen nur noch innerhalb des Hauses handelt. Rivalen kämen dann nicht mehr zum Zuge und würden aus dem Markt gedrängt.⁵⁰

Für die praktische Wettbewerbspolitik wurden Marktanteil und –konzentration wichtige Untersuchungspunkte. Weiterhin beachtete man Umsatz- und Absatzzahlen, Reserven und Angebotskonzentration. All diese Kriterien sollten Hinweise auf eine Wettbewerbsbeschränkung durch Unternehmenskooperation liefern.⁵¹ Die strenge Ausrichtung zeigt beispielsweise der Fall ALCOA: Dem Unternehmen wurde vorgeworfen, seine Kapazität ausgedehnt zu haben, obwohl nicht ausreichend Nachfrage für eine so große Produktion bestand. Gleichzeitig hätte es sich überdurchschnittlich mit Rohstoffen bevorratet. Es wurde unterstellt, dass diese Maßnahmen ergriffen worden seien, um den Markt vor Zutritten durch Konkurrenten zu schützen und eine Monopolstellung einzunehmen. In den 50er und 60er Jahren folgten einige Tatbestände, die per se verboten wurden. Es handelt sich um Kopplungsverträge, Preisbindungen und regionale Absprachen über Distributionstätigkeiten.⁵²

⁴⁸ Grundlegende Arbeiten sind Clark (1940) und Clark (1961).

⁴⁹ Vgl. Mueller (1996), S. 417f. und Kerber und Budzinski (2001), S. 247f. für einen Überblick und eine zeitliche Zuordnung.

⁵⁰ Vgl. Comanor (1990), S. 65.

⁵¹ Vgl. Baker und Miller (1996), S. 1630.

⁵² Vgl. Mueller (1996), S. 416f.

Die Fusionskontrolle wurde durch einen neuen Gesetzesakt verschärft: 1950 erweiterte der Celler-Kefauver Antimerger Act das Fusionsverbot des Clayton Act. Einfache Regeln machten nun eine strenge Fusionskontrolle möglich. Fusionen, die ein Unternehmen mit hohem Marktanteil schaffen würden und die Marktkonzentration bedeutend erhöhen würden, wurden verboten. Im Department of Justice war eine Abteilung direkt der Wettbewerbskontrolle zugeordnet; die Antitrust Division. Sie konnte Wettbewerbsfälle nicht selbst entscheiden, klagte Unternehmen jedoch vor Gericht an. 1968 gab sie erstmalig ihre „Merger Guidelines“ heraus, in denen sie beschrieb, unter welchen Umständen sie Unternehmen wegen geplanter Fusionen vor Gericht bringt. Auch hier fanden sich Marktanteil und –konzentration als wichtige Indizien.⁵³ Entsprechend streng fielen Fallentscheidungen aus: Im Fall Von’s Grocery wurde eine Fusion zwischen Supermarktketten verboten, weil ein Unternehmen mit einem Marktanteil von 8 % entstanden wäre. Im Fall Brown Shoe durfte ein Schuhhersteller eine Schuh-Einzelhandelskette nicht vertikal integrieren, obwohl der Hersteller nur 4 % Marktanteil an der amerikanischen Schuhproduktion hatte und der Einzelhändler lediglich einen Marktanteil von 1,2 % inne hatte. Nach dieser Fallentscheidung festigte sich die Meinung, dass in den USA horizontale und vertikale Fusionen aller Art verboten würden.⁵⁴

Gegen Ende der 60er Jahre wurden Überlegungen zu Effizienzwirkungen von Unternehmenskooperationen unter den Ökonomen diskutiert. Williamson zeigte, dass solche Effizienzwirkungen negative Konsequenzen auf den Wettbewerb ausgleichen und sogar überreffen können.⁵⁵ In der praktischen Wettbewerbspolitik fanden diese Überlegungen allerdings noch keine Beachtung. Mögliche Effizienzverbesserungen durch Unternehmenskooperationen erkannte der Supreme Court zwar an, er sah aber keinen Grund, dadurch Wettbewerbsbeschränkungen zu rechtfertigen.⁵⁶ Allerdings flossen in einer Fallentscheidung der 60er Jahre industriepolitische Überlegungen ein: Im Fall Du Pont sollte ein Zusammenschluss genehmigt werden. Dafür wurde der Clayton Act anders als bisher interpretiert: Wettbewerbsbeschränkungen durch Zusammenschlüsse sollten nur noch beachtet werden, wenn sie mit einer „vernünftigen Wahrscheinlichkeit“ bestehen. Durch diese Auslegung wurde es möglich, wertende Elemente in die Wettbewerbspolitik einfließen zu lassen. Das eröffnete den Entscheidungsträgern einen größeren Spielraum.⁵⁷

1976 entstand ein weiterer wichtiger Gesetzesakt zum Wettbewerbsrecht. Nach dem Hart-Scott-Rodino Improvements Act müssen Großfusionen bei den Wettbewerbsbehörden an-

⁵³ Vgl. Mueller (1996), S. 417.

⁵⁴ Vgl. Bundeskartellamt (2001), S. 7.

⁵⁵ Vgl. Williamson (1968).

⁵⁶ Vgl. Kinne (2000), S. 151-154.

⁵⁷ Vgl. Neumann (2000), S. 43.

gemeldet werden. Nach einer bestimmten Wartezeit dürfen sie dann vollzogen werden. Doch auch nach dieser Frist dürfen die Behörden gegen die Fusion vorgehen.⁵⁸

3.2 Wettbewerbspolitik in Europa vom zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der 70er Jahre

Nach dem zweiten Weltkrieg beeinflussten die USA die Wettbewerbspolitik in Europa. Die stärksten Auswirkungen hatte das in Deutschland, wo Hauptaufgabe war, die mächtigen Konzerne der Nazi-Zeit, wie IG Farben, zu zerstören, um ihre konzentrierte Wirtschaftsmacht zu stoppen. Dekartellierungsgesetze sollten wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen verhindern; „übermäßige Konzentration“ wurde verboten.⁵⁹ Die deutsche Wirtschaft sollte aber nicht zu sehr geschwächt sein, damit sie Schutzwall gegen die kommunistischen Staaten Osteuropas sein konnte. 1957 wurde vom deutschen Bundestag das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verabschiedet. Es enthielt keine Möglichkeit, Unternehmen zu zerschlagen und auch keine explizite Fusionskontrolle. Daher war es nicht so streng wie das Wettbewerbsrecht der USA, aber umfassender als andere europäische Gesetze.⁶⁰ Auch gab es in der BRD nun eine unabhängige Behörde, die eine rein wettbewerbliche Beurteilung vornahm und nach klaren Beurteilungskriterien vorging. Mit der Ministererlaubnis entstand jedoch die Möglichkeit, gesamtgesellschaftlich relevante Argumente in die Beurteilung von Wettbewerbsfällen einzubeziehen.⁶¹

Von wirtschaftstheoretischer Seite her nahm die Freiburger Schule mit ihrem ordoliberalen Gedankengut Einfluss auf das deutsche GWB. Sie plädierte für die Einsetzung der sozialen Marktwirtschaft in der BRD, und dazu gehörte auch ein funktionierender Wettbewerbsschutz. Ganz im liberalen Sinne vertrat sie die Auffassung, dass unternehmerische Bestrebungen, die darauf ausgerichtet waren, den Wettbewerb einzuschränken, verhindert werden sollten. Das kam der Forderung nach einem strengen Kartellverbot und der Verhinderung der Entstehung mächtiger Großkonzerne gleich.⁶² Weiterer theoretischer Einfluss kam durch die USA in Form des Gedankenguts der Harvard School.⁶³ Kantzenbach entwickelte das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs weiter zu seinem Ansatz des weiten Oligopols. Danach gibt es auf einem Markt eine Diskrepanz zwischen dem potenziellen und dem effektiven Wettbewerb. Der potenzielle Wettbewerb fällt ab: Je höher die Anzahl der Wettbewerber ist, desto geringer wird der potenzielle Wettbewerb. Die effektive Wettbewerbsintensität steigt zunächst an, bis potenzieller und effektiver Wettbe-

⁵⁸ Vgl. Baker und Miller (1996), S. 1660.

⁵⁹ Vgl. Woll (2002), S. 42f, 52f.

⁶⁰ Vgl. Scherer (1997), S. 8 und Mueller (1997), S. 59ff.

⁶¹ Vgl. Woll (2000), S. 89.

⁶² Vgl. Neumann (2000), S. 44f.

⁶³ Vgl. Kerber und Budzinski (2001), S. 247.

werb ab einer mittleren Anbieterzahl, nämlich in der Marktform des weiten Oligopols, zusammenlaufen. Aus diesen Überlegungen zieht Kantzenbach den Schluss, dass die Wettbewerbsintensität bei der Marktform des weiten Oligopols optimal sei.⁶⁴ Er geriet in einen Meinungsstreit mit Hoppmann, der das Konzept der Wettbewerbsfreiheit entwickelt hatte. Wettbewerbsfreiheit liegt seiner Meinung nach dann vor, wenn alle Marktteilnehmer auf Märkten frei tätig werden können, absatzpolitische Parameter frei setzen können, aus einer großen Auswahl an Marktpartnern und Produkten wählen können, und im Marktprozess ungehindert mit neuen Produkten und Verfahren vorstoßen können bzw. solche neuen Ideen nachahmen können.⁶⁵ Auch Hayek betonte die Dynamik des Wettbewerbs: Produkt- und Verfahrensinnovationen sollten immer durch andere imitiert werden können, bevor sie durch neue Ideen abgelöst werden.⁶⁶

In Großbritannien entstand unter dem diplomatischen Druck der USA 1948 der Monopoly and Restrictive Trade Practices Act. Eine Kommission sollte Informationen über Kartelle und ihre Wirkungen sammeln und Kartellbestrebungen überwachen. Ziel war zunächst tatsächlich nur, die verschiedenen Wirtschaftsbranchen und ihre Kartelle zu beobachten. Man fühlte sich noch nicht in der Lage, mit harten Sanktionen durchzugreifen, da Wissen über Kartelle fehlte.⁶⁷ Gegen Ende der 50er Jahre wurden Preissetzungskartelle verurteilt. Trotz drohender Entlassungen wurde die British Cotton Yarn Spinners Association verurteilt. Auf den Schutz der zurückgehenden Industrie wurde keine Rücksicht genommen.⁶⁸ Gesetzesänderungen unterstützten das strengere Vorgehen: 1956 wurde der Restrictive Trade Practices Act verschärft. Die Monopolies Commission war von nun an für die Monopolüberwachung zuständig; ab 1965 unterstützte eine explizite Fusionskontrolle ihre Arbeit durch; 1973 wurde beides im Fair Trading Act neu strukturiert.⁶⁹

In Frankreich stand direkt nach dem zweiten Weltkrieg eine intensive Industriepolitik einem aktiven Wettbewerbsschutz entgegen. Um die Wirtschaft wieder aufzubauen, wurden viele Unternehmen verstaatlicht und ihre Produktpreise offiziell festgelegt. Der Staat sah seine Aufgabe darin, Preiskämpfe und Überkapazitäten zu verhindern um die Kriegsfolgen schnell zu beseitigen. 1953 führte Frankreich eine Wettbewerbspolitik ein, die denen der anderen europäischen Staaten ähnlich war.⁷⁰

In Italien kam es nicht zur Einführung eines Wettbewerbsrechts. Die Einführung eines Kartellgesetzes scheiterte an politischen Interessen: Staatsunternehmen spielten in Italien

⁶⁴ Vgl. Kantzenbach (1967), besonders S. 87-93.

⁶⁵ Vgl. Hoppmann (1967) und Hoppmann (1977).

⁶⁶ Vgl. Hayek (1968).

⁶⁷ Vgl. Woll (2002), S. 50.

⁶⁸ Vgl. Mueller (1997), S. 59ff. und Scherer (1997), S. 8ff.

⁶⁹ Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 185.

⁷⁰ Vgl. Woll (2002), S. 43. Neumann (2000), S. 51 beschreibt sogar, dass Frankreich Industriepolitik betrieb, weil die Entscheidungsträger nicht an eine effizienzsteigernde Wirkung des Wettbewerbs glaubten.

eine große Rolle. Sie hätten ebenfalls nach diesen Vorschriften bewertet werden müssen. Ausnahmeregelungen für die Staatsunternehmen wären gegenüber der privaten Wirtschaft nicht durchsetzbar gewesen. Stattdessen vertraute man darauf, dass gerade die starke Stellung der Staatsunternehmen Wettbewerbsbeschränkungen der Privatwirtschaft verhindert.⁷¹

In den Niederlanden hatte es zunächst eine Registrierungspflicht für Kartelle gegeben. Später mussten Gutachten erstellt werden, um sie zu beurteilen. In den 50er Jahren entstand ein Kartellrecht, das vorsah, allgemeinerwirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen. Wettbewerbspolitik wurde bewusst nicht nur im Wirtschaftsministerium diskutiert, sondern auch in allen anderen Ministerien, um außerwettbewerbliche Interessen berücksichtigen zu können.⁷²

1951 entstand das erste Regelwerk der heutigen EU, der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Er enthielt bereits Passagen, die Aussagen über den Wettbewerb in diesen Branchen machten: Einerseits wurde betont, dass der Wettbewerb zur Steigerung der Produktivität in der Branche erhöht werden soll. Andererseits bot der Vertrag aber auch die Möglichkeit, staatliche Regulierungsmaßnahmen wie z.B. Zwangskartellierung zuzulassen.⁷³

Der Vertrag von Rom von 1957 enthielt ebenfalls Vorschriften zur Wettbewerbspolitik. Sie zielten darauf ab, Handelsschranken zwischen den Teilnehmern der Wirtschaftsgemeinschaft abzubauen und nicht mehr aufkommen zu lassen. Der Gefahr, dass Unternehmen die Räume der neue entstandenen Gemeinschaft unter sich aufteilen und so die nationalen Märkte bestehen lassen, sollte begegnet werden.⁷⁴ Die Regeln zum Wettbewerb sind in den Artikeln 85 und 86 enthalten (heute Art. 81 und 82 EGV). Der Einfluss der USA ist zu erkennen: Die Regeln ähneln Section 1 und 2 des Sherman Act. Allerdings werden sie nicht so streng ausgelegt: Die für die Durchsetzung der Artikel zuständige EU-Kommission erlaubte Argumente wie die Notwendigkeit von Rationalisierungen oder Koordination von Investitionen zur Vermeidung von Überkapazitäten, um kartellähnliche Absprachen zu erlauben.⁷⁵ Auch durch Begriffsdefinitionen wurde eine strenge Wettbewerbskontrolle verhindert: Art. 82 verbietet Unternehmen das missbräuchliche Ausnutzen einer beherrschenden Stellung (abuse of a dominant position). Es war also notwendig, die Marktdominanz eines Unternehmens festzustellen. Die Marktstrukturanalyse reichte der Kommission nicht für ein Feststellen von Marktdominanz. Ein dominantes Unternehmen muss unabhängig von seinen Konkurrenten agieren können und den Markt wesentlich be-

⁷¹ Vgl. Woll (2002), S. 46f.

⁷² Vgl. Woll (2002), S. 47, 58f., 72.

⁷³ Vgl. Schmidt, I. und Schmidt, A. (1997), S. 1f. Thompson (1978), S. 5 kommentiert, dass die EU quasi aus einem Kartell entstanden sei; durch die Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde nämlich ein gemeinsamer Absatzmarkt geschaffen.

⁷⁴ Vgl. Thompson (1978), S. 6.

⁷⁵ Vgl. George und Jacquemin (1990), S. 212.

einflussen können. Damit diese Definition zutrifft, müsste aber bereits ein missbräuchliches Ausnutzen der Marktdominanz vorliegen.⁷⁶ Eine explizite Fusionskontrolle gab es ebenfalls noch nicht. Konzentrationsprozesse erlangten aber auch erst in den 60er Jahren Aufmerksamkeit; vorher traten sie noch nicht verstärkt auf. Dann jedoch führte der erfolgreiche Aufbau der Wirtschaft nach dem Krieg die erstarkten Unternehmen in einen Konzentrationsprozess, bei dem nur wenige marktstarke Unternehmen übrig blieben. Die Nationalstaaten verfügten ebenfalls nicht über explizite Fusionskontrollen: Es wurde die Meinung vertreten, dass die heimischen Unternehmen noch nicht stark genug für den Weltmarkt seien. Konzentrationsprozesse wurden also als notwendig erachtet.⁷⁷

Doch die Einführung europäischer Wettbewerbsregeln trieb die Wettbewerbsaufsicht in den einzelnen Mitgliedstaaten voran: Aufgrund vorgesehener Aufgabenteilung zwischen europäischen Organen und den Nationalstaaten wurden nationale Aufsichten erforderlich.⁷⁸

Insgesamt muss festgestellt werden, dass sich in Europa unter dem Einfluss der USA erste wettbewerbspolitische Ansätze entwickelten. Außer in Deutschland wurden sie aber eher halbherzig verfolgt. Zu einer ähnlich strengen Vorgehensweise wie in den USA kam es in Europa nicht.

3.3 Analyse anhand der Theorie des institutionellen Wandels

Die amerikanische Wettbewerbspolitik entwickelte sich in Richtung einer strengen Auslegung ihrer rechtlichen Vorschriften. Die formellen Institutionen, die zu Beginn des Jahrhunderts entstanden waren, wurden allgemein anerkannt, hatten sich etabliert und wurden nicht in Frage gestellt. Sie waren im Einklang mit den informellen Institutionen in Form des Freiheitswunsches der Bevölkerung, die ihre Grundlage gebildet hatten. Auch die ökonomische Theorie in Form der Lehren der Harvard School unterstützte die Vorstellungen vom Wettbewerbsschutz, die in der Gesellschaft vorlagen. Individuen hatten mentale Modelle gebildet, mit denen sie sich wirtschaftliche Vorgänge und ihre Konsequenzen erklärten.

Auch in der Wissenschaft unterliegt die Meinungsbildung der Wahrnehmung. Sie wird ebenfalls bestimmt durch Informationen und die Erfahrung mit ihrem Umgang. Im wissenschaftlichen Kontext spricht man von der Entstehung von Paradigmen. Dahinter verbergen sich Leitbilder, die Erkenntnisse über das Funktionieren der Umwelt liefern.⁷⁹ In den USA stimmen die mentalen Modelle der Bevölkerung und das von der Wissenschaft vertretene Paradigma mit dem Wettbewerbsrecht und seiner Anwendung überein.

⁷⁶ Vgl. George und Jacquemin (1990), S. 229.

⁷⁷ Vgl. Woll (2002), S. 225-231. Er stellt die Überlegungen der einzelnen Staaten ausführlich vor.

⁷⁸ Vgl. Mueller (1997), S. 59ff. und Scherer (1997), S. 8ff.

⁷⁹ Vgl. Kuhn (1976), insbesondere Kapitel II.

Konklusion: *In den USA hat sich der bisher verfolgte Pfad der Wettbewerbspolitik verfestigt. Formelle und informelle Institutionen bilden ein festes Gefüge.*

In Europa war ein derart festes Institutionengefüge nicht vorhanden. Formelle Wettbewerbsregeln wurden zwar erlassen, aber mit anderen Hintergründen, als dem Wunsch, freien Wettbewerb zu schaffen. Die USA machten ihren Einfluss geltend: In Großbritannien koppelten sie das Versprechen wirtschaftlicher Aufbauhilfe mit der Forderung, ein Wettbewerbsrecht einzusetzen. Außerdem zeigte Großbritannien durch die Einführung des Wettbewerbsrechts seine Verbundenheit zum Partner USA. Frankreichs erste Regelungen zum Wettbewerb wurden ebenfalls auf diplomatischen Druck der USA eingesetzt.⁸⁰ Hauptsächlich wurde aber das Ziel der Inflationsbekämpfung verfolgt; man war der Auffassung, freier Wettbewerb Sorge für ein stabiles Preisniveau.⁸¹

Auch auf europäischer Ebene war der Wettbewerb noch nicht als ein Mechanismus anerkannt, der ohne staatliche Lenkung bestmögliche Allokationsergebnisse liefert. Stattdessen sollten politische Interventionen schneller und zu geringeren Kosten optimale Ergebnisse liefern. Allerdings wurde die Kraft der Marktdynamik anerkannt: Freier Wettbewerb sollte die Unternehmen zwingen, neue Produkte und Produktionstechniken zu entwickeln und sich so einer wechselnden Nachfrage anpassen.⁸²

In der Bevölkerung entstand nur langsam ein Interesse für den Schutz des freien Wettbewerbs. Die Auffassungen der USA zum Wettbewerb wurden auch in Europa bekannt und die negativen Auswirkungen fehlenden Wettbewerbs auf Märkten anerkannt. Es entstand ein leichter innenpolitischer Druck in Richtung des Schutzes des Wettbewerbs, der in der Schweiz sogar zu einem Volksbegehren führte. Das dadurch ausgedrückte große Interesse der Bevölkerung beschleunigte das Auflegen eines Kartellgesetzes.⁸³

Die grundsätzliche Einstellung der europäischen Bevölkerung zu den Aufgaben, die ein Staat zu erfüllen hat, blieb jedoch erhalten. Der Wunsch, einen starken Staat zu haben, der viele gesellschaftliche Aufgaben übernimmt ist durch Pfadabhängigkeit geprägt: Die Individuen haben ihr Handeln danach ausgerichtet; dieses Vorgehen entspricht ihren Vorstellungen. Das Konzept der neu eingeführten Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland macht die gebliebene Vorliebe der Bevölkerung für einen starken Staat deutlich: Das Auffangnetz für die sozial Schwachen und das System der Sozialversicherung werden durch den Staat bereitgestellt.⁸⁴ Abbildung 2 stellt die Zusammenhänge vereinfachend dar.

⁸⁰ Vgl. Woll (2002), S. 44f.

⁸¹ Vgl. Mueller (1997), S. 59ff.

⁸² Vgl. George und Jacquemin (1990), S. 207.

⁸³ Vgl. Woll (2002), S. 88.

⁸⁴ Vgl. Leibold (2000), S. 45.

Abb. 2: Institutionensystem der Wettbewerbspolitik bis Mitte der 70er



Konklusion: In Europa beeinflussten die USA den Pfad der Wettbewerbspolitik. Dadurch wurden formellen Institutionen eingesetzt, die keine informelle Grundlage hatten. Die für eine aktive Umsetzung notwendigen pro-wettbewerblichen Einstellungen der Entscheidungsträger entstanden erst nach und nach. Auch die Bevölkerung entwickelte Vorstellungen, die nach einem Wettbewerbsschutz verlangte, ohne jedoch ihre grundlegende Einstellung zu den Aufgaben des Staates aufzugeben.

In der Ausgestaltung der in Europa entstandenen Institutionen lassen sich auch Beispiele für eigennutzorientierte Akteure finden, die entsprechend ihrer Nutzenfunktion Einfluss auf die Regelebene nehmen. Als Beispiel soll das deutsche GWB betrachtet werden. Die Freiburger Schule machte zwar Vorschläge zur Ausgestaltung der Wettbewerbsordnung in Deutschland, konnte sie jedoch nicht vollständig durchsetzen. So war der Bund der deutschen Industrie (BDI) gegen ein absolutes Kartellverbot, weil er befürchtete, der Aufbau der Nachkriegswirtschaft würde darunter leiden. Er brachte einige Regierungsmitglieder auf seine Seite, die Ausnahmen für bestimmte Kartelle forderten.⁸⁵ Der Gesetzgeber kam der deutschen Industrie schließlich soweit entgegen, dass Sonderregeln für die Bereiche Verkehr, Versicherung und Kreditgewerbe zugelassen wurden. Auf eine explizite Fusionskontrolle wurde verzichtet. Begründung war, dass keine Regeln eingesetzt werden sollten,

⁸⁵ Vgl. Kartte und Holtschneider (1981), S. 207ff.

die deutsche Unternehmen im internationalen Bereich gegenüber Unternehmen schlechter stellen, die keiner Wettbewerbskontrolle unterlagen.⁸⁶ Aus dem Blick des institutionellen Wandels fällt auf, dass die Wirtschaftsvertreter in diesem Fall eine homogene Gruppe gebildet hatten, die ihre Interessen gegenüber der Politik durchsetzte.

1973 stand eine Novelle des GWB an. Die deutsche Industrie wehrte sich weiter gegen die Einführung einer Fusionskontrolle. Doch die Wirtschaftsverbände vertraten keine einheitliche Meinung: Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) erhoffte sich Vorschriften, die ihre Klientel vor dem Missbrauch der Marktmacht von Großunternehmen schützte, der BDI lehnte eine Fusionskontrolle jeglicher Art auf nationaler Ebene ab. Die Politiker erachteten eine Fusionskontrolle jedoch für notwendig, da die zunehmenden Konzentrationsprozesse in vielen Branchen unter Kontrolle gebracht werden müssen. Letztendlich konnten sich die Wirtschaftsvertreter nicht durchsetzen; die Fusionskontrolle wurde in das GWB aufgenommen.⁸⁷ In diesem Fall war die Gruppe der Wirtschaftsvertreter nicht so homogen wie im ersten Fall und dadurch nicht so machtvoll. Zusätzlich kämpfte sie gegen eine geänderte Einstellung der Politiker an.

Konklusion: *Interessengruppen nahmen Einfluss bei Einführung und Änderung des GWB. Ihr Auftreten war jedoch unterschiedlich einheitlich, so dass sie nicht immer einflussreich genug waren, um ihre Interessen zu verwirklichen. Der Homogenitätsgrad ihrer Absichten hatte Auswirkungen auf ihren Durchsetzungserfolg.*

⁸⁶ Vgl. Woll (2002), S. 55f., 67.

⁸⁷ Vgl. Nagy (2002), S. 171f.

4 Die Entwicklung von der Mitte der 70er Jahre bis heute

4.1 Wettbewerbspolitik in den USA von der Mitte der 70er Jahre bis heute

In den 70er Jahren entstand in den USA ein neues Leitbild der Wettbewerbstheorie, das von der Chicago School vertreten wurde. Es stand der Meinung der Harvard School entgegen, das bisher führend war. Die Chicago School sah in der praktizierten Wettbewerbspolitik der USA ein zu weitgehendes staatliches Eingreifen. Ihrer Meinung nach sollte sich der Staat weitestgehend aus dem Spiel der Marktkräfte zurückziehen und die strukturelle Entwicklung nicht beeinflussen. Im freien Markt würde sich dann herausstellen, welche Struktur das beste Ergebnis liefert; tatsächliche und potenzielle Konkurrenz würden in ausreichendem Maße dafür sorgen, dass keine zu hohen Preisforderungen entstehen würden. Bei zu starken Eingriffen durch den Staat würden ineffiziente Marktstrukturen verfestigt.⁸⁸

Mit der Verbreitung dieser neuen Theorie wurden auch Detailfragen in einem neuen Licht betrachtet. Der Verdrängungswettbewerbs beispielsweise wurde bisher als Versuch der Monopolisierung gewertet und daher als wettbewerbschädigend und langfristig verbraucher- und verbraucherschädigend abgelehnt. 1975 entstand die Ansicht, dass während der Phase des Preiskampfs im Rahmen des Verdrängungswettbewerbs für die Verbraucher durch sinkende Preise Wohlfahrtsgewinne anfallen (Areeda-Turner-Kriterium).⁸⁹

Die Ansichten der Chicago School übertrugen sich auch in die Rechtsprechung: Der Supreme Court erlaubte 1974 die Fusion General Dynamics/ United Electric Coal Companies, während er ein Jahr zuvor den ähnlich gelagerten Fall Falstaff Brewing/Narragansett noch verboten hatte. Die Federal Trade Commission war 1975 im Fall Budd so freizügig wie bisher nie: Dem Autoteilehersteller wurde der Kauf des Herstellers von LKW-Anhängern und Containern erlaubt, obwohl Budd als potenzieller Konkurrent auf diesem Markt galt.⁹⁰ 1977 wurde im Fall Sylvania eine vertikale Wettbewerbsbeschränkung zugelassen, da sie positive Auswirkungen auf die Effizienz der betroffenen Unternehmen haben sollte.⁹¹

In den 80er Jahren trieb die Politik die Durchsetzung einer zurückhaltenden Wettbewerbspolitik voran. Zur Zeit der Regierung von Reagan und Bush sen. wurde die Meinung vertreten, dass eine strenge Wettbewerbspolitik schädlich für gute ökonomische Ergebnisse

⁸⁸ Vgl. zu den Ansichten der Chicago School beispielsweise McGee (1971), Posner (1976), Demsetz (1976) oder Bork (1978).

⁸⁹ Vgl. Mueller (1996), S.421f.

⁹⁰ Vgl. Mueller (1996), 419f., 424f.

⁹¹ Vgl. Comanor (1990), S. 47.

ist.⁹² Wichtige Änderungen in der praktizierten Wettbewerbspolitik waren, dass in erster Linie nur noch horizontale Kartellvereinbarungen verfolgt wurden, schwächere Aufgreifkriterien für Kartelle und Zusammenschlüsse galten, konglomerate Zusammenschlüsse nicht mehr untersucht wurden und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen meistens positiv ausgelegt wurden.⁹³

Die Entflechtung des Telekommunikationsriesen AT&T scheint nicht in dieses Bild zu passen. Die Monopolstellung dieses Unternehmens hatte sich jedoch nicht am Markt entwickelt, sondern stammt aus früherer staatlicher Regulierung. Die Aufspaltung des Unternehmens ist daher nicht eine Wettbewerbsentscheidung sondern eine Deregulierungsmaßnahme.⁹⁴

1982 legten die Wettbewerbsbehörden DOJ und FTC Merger Guidelines auf, die sie ebenfalls am Gedankengut der Chicago School ausrichteten. Neben dem Marktanteil wollten sie Kriterien wie Marktbedingungen, finanzielle Situation, internationale Konkurrenz, Markteintrittsschranken und Effizienzveränderungen in ihre Analyse einbeziehen. 1984 wurden die Guidelines um die Efficiencies Defense erweitert, die nun ausdrücklich erlaubte, Effizienzsteigerungen gegen negative Wettbewerbswirkungen abzuwägen.⁹⁵ In den 80er und 90er Jahren wurden Effizienzveränderungen regelmäßig in Fallbeurteilungen einbezogen. Sie können Einfluss auf eine Entscheidung nehmen, wenn sie Wettbewerbsbeschränkungen überkompensieren.⁹⁶

Von theoretischer Seite her beschäftigt sich in der Gegenwart verstärkt die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) und besonders die Richtung der Transaktionskostentheorie mit Effizienzwirkungen von Unternehmenskooperationen. Williamson zeigt, dass bei Kooperation im Vergleich zur Marktlösung Transaktionskosten eingespart werden können, was wohlfahrtsfördernd wirkt.⁹⁷ Ein anderer Theoriebaustein der NIÖ, die Prinzipal-Agent-Theorie, bringt Einsichten anderer Art, die auch für die Wettbewerbspolitik interessant sind: Manager von Unternehmen verfolgen nicht immer die gleichen Interessen wie die Eigentümer der Unternehmen. Es kann sein, dass sie Fusionen und Kooperationen nicht anstreben, um

⁹² Vgl. Mueller (1996), S. 439. Der Autor kommentiert: „The new learnings and the Reagan/Bush Administrations’ policies engendered the widespread view that antitrust policy is at best irrelevant, at worst a hindrance to economic efficiency.“

⁹³ Vgl. die Übersichten bei Möschel (1986), S. 341, Herdzina (1988), S. 33f. und Schmidt, I. und Binder (1996), S. 150f.

⁹⁴ Vgl. Mueller (1996), S. 422.

⁹⁵ Vgl. Mueller (1996), S. 426.

⁹⁶ Vgl. Kinne (2000), S. 149-156. Allerdings waren nach Untersuchungen der Autorin Effizienzvorteile bisher nie fallentscheidend.

⁹⁷ Siehe beispielsweise Williamson (1985) und Williamson (1991).

Gewinne zu erhöhen und Effizienzsteigerungen zu realisieren, sondern für sich persönlich ihre Machtstellung zu verbessern oder an Ansehen zu gewinnen.⁹⁸

1992 wurden die Merger Guidelines vom DOJ und von der FTC neu aufgelegt. Das Beurteilungskriterium der Effizienzveränderung blieb enthalten. Unternehmen mussten die Existenz von Effizienzsteigerungen allerdings überzeugend darlegen. Insgesamt gewann die Ausrichtung der Wettbewerbspolitik zur Zeit der Clinton-Administration an Strenge; Marktanteile erhalten wieder eine bedeutendere Stellung in der Fallbeurteilung.⁹⁹

Das die offizielle Wettbewerbspolitik zunächst an Schärfe verlor und dann wieder gewann, lässt sich auch an der Entwicklung privater Klagen erkennen: Bis zur Mitte der 70er Jahre war ein Großteil der Wettbewerbsverstöße von den Wettbewerbsbehörden vor Gericht gebracht worden. In den 80ern ist das nicht mehr der Fall und die Anzahl privater Klagen steigt an. In erster Linie Wettbewerber oder Opfer feindlicher Übernahmen gingen vor Gericht. Einige Fällen, die bereits von den Behörden erlaubt worden waren, wurden hier doch noch verboten bzw. verurteilt. Als in den 90er Jahren auch von offizieller Seite wieder härter durchgegriffen wurde, nahm die Anzahl privater Klagen entsprechend ab.¹⁰⁰

4.2 Wettbewerbspolitik in Europa von der Mitte der 70er Jahre bis heute

Während die Wettbewerbspolitik in den USA an Strenge verlor, wurde in Europa der Prozess der Verschärfung des Wettbewerbsrechts fortgeführt, der nach dem zweiten Weltkrieg langsam eingesetzt hatte. So hatte die EU-Kommission Kartellfälle zunächst großzügig behandelt, in den 70er Jahren war das nicht mehr der Fall. Die Kommission hatte beobachtet, dass ihre tolerante Haltung dazu geführt hatte, dass auf den betroffenen Märkten teuer produziert wurde und Nachfrageschwankungen ohne Auswirkungen blieben. Auch die unpraktikable Definition von Marktdominanz änderte sich, da der Europäische Gerichtshof sie durch Gerichtsurteile neu interpretierte. Es etablierte sich die Vorgehensweise, ab einem Marktanteil von 40-50% von einem marktdominanten Unternehmen zu sprechen. Die Frage, ob das Unternehmen auch über Macht verfügt, die es missbräuchlich ausnutzen kann, wurde mit Kriterien wie Marktstruktur oder vertikalem Integrationsgrad beantwortet.¹⁰¹

Das Regelwerk der Europäischen Gemeinschaft sorgte weiterhin dafür, dass auch die Mitgliedstaaten ihre Wettbewerbsaufsicht ausbauten. Bedingung zur Aufnahme in Gemeinschaft wurde, über ein Wettbewerbsrecht zu verfügen. Obwohl Deutschland im europäi-

⁹⁸ Einen Überblick über Gründe für Unternehmenszusammenschlüsse liefern Lucks und Meckl (2002), S. 5ff. Zur Prinzipal-Agent-Theorie siehe beispielsweise Erlei, Leschke und Sauerland (1999), Kapitel 2.

⁹⁹ Vgl. Baker und Miller (1996), S. 1637ff., 1643.

¹⁰⁰ Vgl. Mueller (1996), S. 427f. und Baker und Miller (1996), S. 1652, 1656.

¹⁰¹ Vgl. George und Jacquemin (1990) S. 212, 229.

schen Vergleich bereits über ein strenges Wettbewerbsrecht verfügte, verschärfte es seine Regeln weiter. Die Fusionskontrolle wurde konkretisiert; Schadensersatzansprüche verbesserten die Missbrauchsaufsicht; kleine und mittlere Unternehmen wurden besonders vor Behinderungen geschützt.¹⁰²

In Frankreich wurde die Wettbewerbspolitik von der Inflationsbekämpfung abgekoppelt. Trotzdem galten weiter nicht nur rein wettbewerbliche Kriterien für die Fallbewertung: Unternehmen konnten das Argument des technischen Fortschritts nutzen, um die Erlaubnis für eine Wettbewerbsbeschränkung zu erhalten. Eine Ausnahme in der wettbewerblichen Weiterentwicklung bildeten die Niederlande: Bis in die 80er Jahre hinein scheiterten Gesetzesinitiativen vor allem am Widerstand der Wirtschaft. Kartelle blieben legal. Auf Druck der anderen europäischen Länder wurde ab den 90er Jahren eine strengere Wettbewerbspolitik betrieben. 1997 glichen die Niederlande ihr Recht an die EU-Normen an. Ein weiterer Punkt änderte die Intensität des freien Wettbewerbs in Europa: Eine Privatisierungswelle liberalisierte viele Märkte und schaffte die bis zu den 80er Jahren vorherrschenden Staatsunternehmen ab.¹⁰³

Auch die zuständigen Gremien änderten sich: Bisher existierte nur in Deutschland mit dem Bundeskartellamt eine unabhängige Behörde, die rein nach wettbewerblichen Kriterien entscheiden konnte. Jetzt sollten auch in anderen Staaten Behörden politisch unabhängig agieren können. In Frankreich erhielt 1986 der Conseil de la Concurrence größeren Handlungsspielraum und mehr Unabhängigkeit; in Großbritannien erhielt der Director General of Fair Trading und das ihm unterstellte Office of Fair Trading die Kompetenz, Wettbewerbsfragen zu entscheiden und zu diesem Zweck Leitlinien aufzustellen. Der politische Einfluss wurde jedoch in den europäischen Staaten nicht ganz ausgelöscht: Ministerien erhielten häufig Eingriffsrechte.¹⁰⁴

1989 wurde die erste europäische Fusionskontrolle eingesetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Zusammenschlüsse nach Art. 81 und 82 EGV beurteilt. Der Missbrauch von Marktdominanz wurde so interpretiert, dass ein Unternehmen durch einen Zusammenschluss möglicherweise die Marktstruktur so beeinflussen will, dass sich Nachfrage- und/oder Angebotsbedingungen verschlechtern. Diese Art der Argumentation war jedoch unpraktikabel, so dass die EU-Kommission schon 1973 die Einführung einer expliziten Fusionskontrolle vorschlug. In der Diskussion darüber spielte der Punkt eine große Rolle, inwieweit industriepolitische Überlegungen in Betracht gezogen werden sollten. Die Nationalstaaten bis auf Deutschland nutzten ihre Fusionskontrolle auch für die Industriepolitik; häufig hatten Ministerien Entscheidungsgewalt.¹⁰⁵ Der EU-Kommission wollten einige

¹⁰² Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 166f.

¹⁰³ Vgl. Woll (2002), S. 94ff, 112f, 128ff.

¹⁰⁴ Vgl. Woll (2002), S. 115-125, 165.

¹⁰⁵ Vgl. Woll (2002), S. 239-261 mit Einzelheiten zu den verschiedenen Ländern.

Länder jedoch nicht die Kompetenz geben, über die Wettbewerbspolitik industriepolitisch einzugreifen. Schließlich wurde das Kriterium der „Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts“ in die Fusionskontrollverordnung aufgenommen. Es handelt sich dabei um ein Argument zur Rechtfertigung von Fusionen, dass industriepolitisch ausgelegt werden kann. Andererseits bietet es die einzige Möglichkeit, im Rahmen der Fusionskontrolle Effizienzsteigerungen zu berücksichtigen.¹⁰⁶

Eine extreme Ausrichtung an der Chicago School wie in den USA fand in Europa nicht statt. Auch die Ökonomen standen der neuen Denkrichtung skeptisch gegenüber. Kritik wurde daran geübt, dass die Chicago School zu sehr auf die Selbstheilungskräfte des Marktes baute und Marktzutritts- und Austrittsbarrieren ignorierte. Da Oligopolisten sich aufgrund des angenommen potenziellen Wettbewerbs wie Polypolisten verhalten sollten, unterstellte die Chicago School die Existenz von vollkommener Konkurrenz. Dabei handelt es sich jedoch um eine unrealistische Annahme, aufgrund derer keine Politikempfehlungen entsehen sollten.¹⁰⁷ Zum Punkt der Effizienzsteigerungen wurde der Chicago School vorgeworfen, zu wenig konkret zu sein und zu sehr auf die Einzelfallprüfung zu setzen. Nicht beachtet wird, dass Effizienzsteigerungen einzelwirtschaftliche Vorteile darstellen, die nicht unbedingt positive gesamtwirtschaftliche Konsequenzen haben.¹⁰⁸ In den 80er Jahren sprechen sich Ökonomen daher dagegen aus, die Ideen der Chicago School in die praktische Wettbewerbspolitik Europas zu übernehmen. Um effiziente Zusammenschlüsse nicht zu verhindern, würde es genügen, die Aufgreifschwelle hoch anzusetzen; Fusionen und Kooperationen bei geringen Marktanteilen könnten so stattfinden. Der Staat sollte weiter aktiv Einfluss auf die Marktstrukturen nehmen.¹⁰⁹

Heute wird das Effizienzkriterium in den USA wie auch in Europa gemäßigt diskutiert. Effizienzsteigerungen sollen durch wettbewerbspolitische Maßnahmen nicht verhindert werden. Gleichzeitig sollen aber keine Wettbewerbsbeschränkungen gerechtfertigt werden, die sich negativ für den Verbraucher auswirken würden.¹¹⁰

In den 90ern bemühen Ökonomen sich aktiv, das Engagement des Staates im allgemeinen zurückzufahren. Freier Wettbewerb soll nicht durch Subventionen oder Staatsunternehmen eingeschränkt werden. Die EU etablierte mit ihrer Beihilfenkontrolle Regeln, die den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft kontrollieren sollen und auf diese Art und Weise mehr Wettbewerb schaffen.¹¹¹

¹⁰⁶ Vgl. George und Jacquemin (1990), S. 239ff.

¹⁰⁷ Vgl. Schmidt, I. und Rittaler (1989), S. 112.

¹⁰⁸ Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 23f.

¹⁰⁹ Vgl. Schmidt, I. und Rittaler (1989), S. 114-116.

¹¹⁰ Vgl. Kinne (2000). Die Autorin untersucht ausführlich die Berücksichtigung von Effizienzvorteilen in der Zusammenschlusskontrolle.

¹¹¹ Vgl. Möschel (1995), S.90ff.

4.3 Analyse anhand der Theorie des institutionellen Wandels

Mit dem Aufkommen der Chicago School kam es in den USA zu einem Paradigmenwechsel, der die Lehren der Harvard School ablöste. Der Wunsch nach Freiheit und Selbstbestimmung war in den USA nach wie vor besonders ausgeprägt. Man hatte ihn durch die Befolgung der Lehren der Harvard School im Bereich der Wettbewerbspolitik realisiert gesehen. Die Chicago School setzte an einem anderen Punkt an: Nicht an einer Beschränkung der Macht der Unternehmen, sondern an einer Beschränkung der Macht des Staates. Durch Entscheidungen wie Brown Shoe wurde offensichtlich, dass staatliches Eingreifen in der Vergangenheit im Bereich der Wettbewerbspolitik sehr weit gegangen war. Die Chicago School erschütterte durch ihre Ansichten die vorhandenen mentalen Modelle zur Wettbewerbspolitik, die bisher nicht in Frage gestellt worden waren.

Im Rahmen der Theorie des institutionellen Wandels kann man vom Zusammenbruch einer Informationskaskade sprechen: Der Ansatz der Informationskaskaden geht davon aus, dass bestimmte Individuen mentale Modelle zu bestimmten Themen entwickeln. Andere Akteure beobachten dies und übernehmen sie, wenn sie sie überzeugen bzw. wenn die Akteure nicht in der Lage sind oder nicht die Kosten aufbringen wollen, selbst mentale Modelle zu entwickeln. Entwickeln sich die Modelle schnell und erlangen breite Akzeptanz, entstehen Informationskaskaden. Sie können dafür sorgen, dass sich mentale Modelle in einer Gesellschaft ausbreiten; sie sind aber auch sehr fragil. Wenn sich eine neue Meinung etabliert, bricht die alte Informationskaskade zusammen und eine neue entsteht.¹¹²

Konklusion: *Interpretiert als Informationskaskade brach die Lehre der Harvard School mit ihren allgemein anerkannten Vorschlägen zur Wettbewerbspolitik zusammen und die Informationskaskade der Chicago School entstand.*

Durch diesen Bruch wurden bisher unangetastete Vorstellungen in Frage gestellt. Die wissenschaftliche Grundlage, die bisher als sicher galt, wurde angezweifelt. Damit verschwand die Existenz einer sicheren theoretischen Basis, die Wertvorstellungen in der Wettbewerbspolitik in Form von mentalen Modellen erzeugt hatte, stattdessen konkurrierenden Theorien um Akzeptanz. Die bisher anerkannte informelle Institution konnte ihre Funktion der Unsicherheitsreduktion nicht mehr erfüllen. Dem neuen Paradigma wurde gefolgt, was die praktische Wettbewerbspolitik radikal veränderte.

Konklusion: *Der bisher geradlinig verlaufene Pfad der Wettbewerbspolitik in den USA wurde verlassen, da die ihm zugrunde liegende Wertebasis durch eine neue Einsicht angezweifelt und abgelöst wurde.*

¹¹² Vgl. Bikhchandani, Hirshleifer und Welch (1992) und (1998).

Heute haben sich die Wettbewerbspolitik der EU und die der USA durch eine mittlere Ausrichtung aufeinander zu bewegt. Nachdem die USA durch den Einfluss der Chicago School zunächst von einem Extrem – der besonders strengen Wettbewerbskontrolle – zum anderen Extrem gewechselt hat – dem fast völligen Erliegen der staatlichen Eingriffen – wird nun ein mittlerer Weg eingeschlagen. Beispielsweise gibt es in der amerikanischen Praxis Tatbestände im Bereich „Kartelle und abgestimmte Verhaltensweisen“, die per se verboten sind, und andere, die nach der rule of reason von Fall zu Fall entschieden werden. Auch im europäischen Recht werden Absprachen über Preise, Gebiete und Quoten generell verboten, während andere Arten im Einzelfall entschieden werden.¹¹³ Bestimmte Kooperationen, z.B. im Bereich von Forschung und Entwicklung, werden in beiden Territorien erlaubt.¹¹⁴ Auch die Fusionskontrolle hat sich angenähert. Zwar wird in den USA getestet, ob eine wesentliche Beschränkung des Wettbewerbs vorliegt und in Europa, ob Marktbeherrschung vorliegt. Ob diese Kriterien jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, liegt an den untergeordneten Prüfkriterien.¹¹⁵ Eines dieser Kriterien will die EU-Kommission jetzt den USA anpassen: Sie will die Marktkonzentration zukünftig ebenfalls mit Hilfe des Herfindahl-Hirshman-Indexes ermitteln.¹¹⁶ Konflikte ergeben sich durch die Erlaubnis von Exportkartellen. Sie ist in beiden Territorien vorhanden, was für das jeweils andere schädlich ist. Ein großer Unterschied im Wettbewerbsrecht liegt darin, dass die USA die Möglichkeit haben, Unternehmen zu entflechten und die EU nicht. Dadurch muss die EU in ihrer Fallbeurteilung viel langfristiger urteilen.¹¹⁷ Auch in der praktischen Durchführung liegt Konfliktpotenzial: Während die EU-Kommission zeitlich genau festgelegt ist, haben die US-Behörden eine größere Flexibilität in der Dauer ihrer Untersuchungen.¹¹⁸

Die zugrunde liegende Ideologie der amerikanischen Bevölkerung hat sich nicht geändert: Freiheit, Demokratie und Selbstverantwortung sind immer noch wichtige Werte. In Europa existiert weiterhin eine Einstellung in der Bevölkerung, die darauf abzielt, im Zweifel nicht auf sich selbst, sondern auf den Staat gestützt zu sein.¹¹⁹ Trotzdem haben der Einfluss der USA und eigene Erfahrungen dafür gesorgt, dass der Bedeutung des freien Wettbewerbs eine immer größere Bedeutung zugemessen worden ist.

¹¹³ Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 232.

¹¹⁴ Vgl. Fleischer und Körber (2001), S.8.

¹¹⁵ Vgl. EU-Kommission (2002a), S. 11ff.

¹¹⁶ Vgl. EU-Kommission (2002b), RN 16. Für die Bestimmung des HHI werden die Marktanteile der Unternehmen quadriert und addiert. Mit dieser Methode werden große Unternehmen und eine ungleiche Verteilung der Marktanteile stärker bewertet und somit ihre Bedeutung für mögliche Wettbewerbsbeeinträchtigung hervorgehoben. Vgl. Neumann (2000), S. 22.

¹¹⁷ Weitbrecht (2003), S. 71, sieht jedoch in der neuen Durchführungsverordnung für die Artikel 81 und 82 eine Formulierung, die zukünftig möglicherweise Entflechtungsmaßnahmen auch in der EU erlauben könnte.

¹¹⁸ Vgl. o.V. (2001).

¹¹⁹ Vgl. Leipold (2000), S. 48. Er führt auf, dass sich das Zurückfahren des Staatsapparates in Wahlen nur schwer durchsetzen lässt.

Die Ökonomen sind unterschiedlicher Meinung zur Angleichung der Wettbewerbspolitik in den USA und in der EU. Mueller spricht von „unterschiedlichen Weltanschauungen“. ¹²⁰ Die Praktiker Drauz ¹²¹ (Direktor der Taskforce Fusionskontrolle der EU-Kommission) und Pitovsky ¹²² (Präsident der FTC) bestätigen, dass kaum praktische Unterschiede in der Wettbewerbspolitik vorliegen. Möschel sieht keine Philosophieunterschiede ¹²³ und Neumann sieht eine „bemerkenswerte Konvergenz“. ¹²⁴ Er begründet seine Feststellung damit, dass das GWB unter amerikanischem Einfluss entstanden ist und später die europäische Wettbewerbspolitik geprägt hat. ¹²⁵

Konklusion: *Die USA hat die Wettbewerbspolitik in Europa geprägt und dadurch ihren Entwicklungspfad beeinflusst. Mittlerweile nähern sich die Pfade beider Territorien in ihrer praktischen Ausgestaltung an. Die Divergenzen in grundlegenden informellen Institutionen der Bevölkerung existieren noch. Sie verhinderten jedoch nicht, dass sich in Europa ein Wertgefühl für den freien Wettbewerb entwickelte.*

Da in Europa und in den USA die Wohlfahrtswirkungen des freien Wettbewerbs in ähnlichem Maße anerkannt werden – wenn man auch aufgrund der kulturellen Herkunft von verschiedenen Seiten zu dieser Überzeugung kam – scheinen sich die mentalen Modelle der Individuen zu diesem Thema angepasst zu haben. Ein Grund dafür liegt auch in der Übereinstimmung in der ökonomischen Theorie. Grundlegende Neuerungen, die sich in einem Territorium ausbreiten und im anderen nicht, wie im Fall der Chicago School, gibt es nicht mehr. Auffassungen und Meinungsstreitigkeiten werden international ausgetauscht und ausgetragen. Dadurch werden Ansätze gemeinsam entwickelt. ¹²⁶ Die Theorie hat genauso wie die Politik eine mittlere Linie gefunden. Nachdem die Harvard School ihren Blick nur auf Markmacht legte, und die Chicago School einzig Effizienzgewinne berücksichtigt sehen wollte, wird heute eine Abwägung beider Punkte berücksichtigt. ¹²⁷ Auch die Praxis nähert sich durch internationalen Austausch an: Viele angehende Ökonomen und Juristen absolvieren einen Teil ihres Studiums in den USA und lassen ihr Wissen später in Europa in die Praxis einfließen. ¹²⁸ Abbildung 3 gibt einen groben Überblick.

¹²⁰ Vgl. Mueller (1997), S. 51.

¹²¹ Vgl. Drauz (2002), S. 447.

¹²² Vgl. o.V. (2000).

¹²³ Vgl. Möschel (2002), S.280.

¹²⁴ Neumann (2000), S. 36, 52.

¹²⁵ Vgl. Neumann (2000), S. 36.

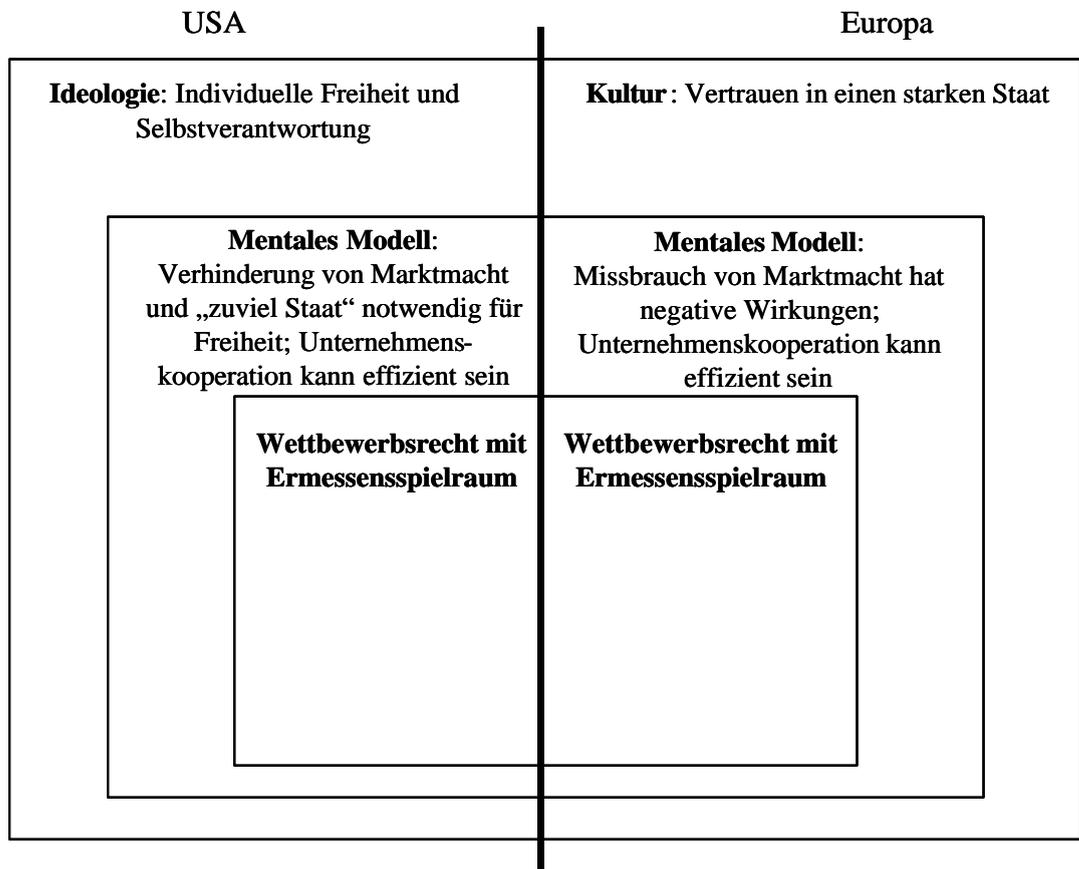
¹²⁶ Vgl. Neumann (2000), S. 52.

¹²⁷ Vgl. Schmidtchen (1994), S. 143ff. Der Autor spricht vom Wandel in Wettbewerbstheorie und –politik als Dreischritt von These, Antithese und Synthese. Er hebt die Erkenntnisse der NIO und besonders den Transaktionskostenansatz als mittlere Linie der Wettbewerbstheorie hervor.

¹²⁸ Vgl. Fleischer und Körber (2001), S. 14.

Konklusion: Theoretiker und Praktiker der Wettbewerbspolitik tauschen ihre Meinungen aus. Ihre mentalen Modelle gleichen sich an und unterstützen die Konvergenz in der internationalen Wettbewerbspolitik.

Abb. 3: Institutionensystem der Wettbewerbspolitik bis heute



Trotz dieser Angleichung kommt es zu Meinungsverschiedenheiten in Einzelfällen. Begründungen können in der Einflussnahme von Interessengruppen oder allgemein in eigennutzorientierten Handlungen der beteiligten Akteure liegen. Wenn Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen, können diese auf unterschiedliche Art und Weise ausgelegt und beurteilt werden. Die Gewichtung fällt dann häufig zu Gunsten heimischer Unternehmen aus. Basedow kommentiert diese Beobachtung:¹²⁹

„Die Jurisdiktionskonflikte des internationalen Kartellrechts sind in Wirklichkeit verkappte Wertungskonflikte, in Wahrheit steht immer die Zulässigkeit einer bestimmten Wettbewerbsbeschränkung auf dem Spiel. Es sind keine Fälle bekannt geworden, in denen ein Staat sich gegenüber einem extraterritorial angewendeten ausländischen Kartellverbot auf seine Territorialhoheit berief, um das fragliche Kartell nach eigenem Recht zu untersagen; in den Fällen der Praxis wollte er es regelmäßig schützen.“

¹²⁹ Basedow (1998), S. 49.

Auch in der nationalen Betrachtung fallen Auslegungen auf, die möglicherweise durch andere Anreize als eine pro-wettbewerbliche Einstellung entstanden sind: Für Politiker kann es nutzensteigernd sein, industriepolitische Maßnahmen zu ergreifen. Diese können sich auch hinter wettbewerbspolitischen Entscheidungen verbergen. Ziel kann es sein, dem Einfluss einer Interessengruppe nachzugeben, Unternehmen für den internationalen Wettbewerb zu stärken und so die Wirtschaftskraft des eigenen Landes zu unterstützen. Solche Maßnahmen fallen wieder auf das Ansehen des Politikers zurück und beeinflussen seinen Nutzen positiv. Eine andere Motivation könnte sein, Arbeitsplätze zu schützen, um so Wählerstimmen zu sichern.

Als Beispiel auf EU-Ebene soll hier der Fall Mannesmann, Valourec und ILVA von 1994 angeführt werden. Wettbewerbskommissar Monti wollte diesen Zusammenschluss verbieten, da er die Entstehung einer dominanten Marktposition fürchtete. Da jedoch die gesamte Kommission die Entscheidung trifft, konnte er überstimmt werden. Die anderen Kommissare begründeten ihre Erlaubnis damit, dass potenzielle Konkurrenz aus Ost-, Mitteleuropa und Japan den Wettbewerb aufrechterhalten würde. Tatsächlich liegt die Vermutung nahe, dass eine passende wettbewerbstheoretische Begründung gesucht wurde, die dafür sorgt, dass die Stahlindustrie für den europäischen Markt gestärkt werden kann.¹³⁰ Durch viele konkurrierende Ansätze in der Theorie der Wettbewerbspolitik, von denen keiner als eindeutig und allein richtig herauskristallisiert werden kann, eröffnet sich dieser Interpretationsspielraum, der im Sinne eigennutzorientierter Akteure ausgenutzt werden kann.

In den USA wurde zur Amtszeit Reagans sogar offen gefordert, die Wettbewerbspolitik auch für andere Zwecke zu nutzen. Ziel sollte sein, in den USA größere Unternehmen zu schaffen, die auf dem internationalen Markt konkurrenzfähiger gegenüber den japanischen und europäischen Unternehmen auftreten können.¹³¹

Konklusion: Akteure nutzen den Ermessensspielraum der Handlungsebene, um ihren Eigennutz zu maximieren. Dadurch können Konflikte in der internationalen Wettbewerbspolitik entstehen.

In Europa hat es einen großen Handlungsspielraum schon immer gegeben bzw. war Wettbewerbspolitik in ihren Anfängen am Wohle der Industrie ausgerichtet. Das zeigt sich durch die Kartell- und Monopolfreundlichkeit im ersten betrachteten Zeitabschnitt. Oder die Wettbewerbspolitik unterlag anderen als rein pro-wettbewerblichen Zielen, wie die Inflationsdämmung Frankreichs oder die diplomatischen Hintergründe im zweiten betrachteten Zeitabschnitt. Der Handlungsspielraum verringerte sich eher durch ein wachsendes Bewusstsein für den Schutz des freien Wettbewerbs. In den USA entstand ein großer

¹³⁰ Vgl. Schmidt, A. (2001), S. 401f. Siehe hier auch Beispiele für weitere Fallentscheidungen, die politische Interessen vermuten lassen.

¹³¹ Vgl. Mueller (1997), S. 62.

Handlungsspielraum erst durch die Unsicherheit, die mit dem Wertebruch der Chicago School entstanden war. Durch die nun konkurrierenden Ansätze von Chicago School und Harvard School wurde eine Fallbewertung uneindeutig. Wurde eine Unternehmenskooperation erlaubt, war nicht eindeutig erkennbar, ob der Staat sich zurückhält und im Sinne der Chicago School die Marktkräfte walten lässt, oder ob im Sinne der Harvard School ein Missbrauch von Marktmacht vorliegt, der durch eigennutzorientierte Akteure lediglich anders interpretiert wird.

Indiz für nutzenkonforme Auslegung der neu entstandenen Interpretationsspielräume ist die politische Ausrichtung der Wettbewerbspolitik: Je nach Inhaber des Präsidentenamtes fällt die Wettbewerbspolitik strenger oder freizügiger aus. Diese Entwicklung ist erst seit den 80er Jahren mit Reagan zu beobachten: Reagan wechselte das Personal in Behörden und Gerichten, so dass Ämter mit Personen besetzt waren, die der Chicago School nahe standen.¹³² Der Vorwurf wurde laut, die Handhabung der Wettbewerbspolitik sei zu großzügig und verstieße gegen geltendes Recht. Die Antwort darauf war, dass Gesetze entsprechend der neuesten theoretischen Erkenntnisse interpretierbar sein müssten.¹³³ Bereits unter Bush Sen. mäßigte sich die Ausrichtung an der Chicago School: Die Fusionskontrolle verschärfte sich wieder leicht, Effizienzsteigerungen mussten bewiesen werden.¹³⁴ Clinton wies der Wettbewerbspolitik zunächst keine große Bedeutung zu. Später wurde wieder mehr aktiv in Marktstrukturen eingegriffen¹³⁵, indem man Kartelle verbot und beispielsweise Microsoft die Entflechtung androhte. Die Politik von Präsident George W. Bush wird so eingeschätzt, dass Effizienzüberlegungen wieder stärker in die Beurteilung von Wettbewerbsfällen einfließen und Kriterien wie Marktstruktur und –konzentration vernachlässigt werden.¹³⁶

Konklusion: *Der Zusammenbruch einer Informationskaskade führte zur Uneindeutigkeit der us-amerikanischen Wettbewerbspolitik. Das hat zwei Konsequenzen, die sich gegenseitig verstärken: Der Pfad der Wettbewerbspolitik wird nicht mehr geradlinig verfolgt. Den Akteuren wurde ein Entscheidungsspielraum gegeben, den sie entsprechend ihrer Eigennutzorientierung ausnutzen.*

Die Pfadverläufe der Wettbewerbspolitik in den USA und in Europa werden in Abbildung 4 skizzenhaft zusammengefasst.

¹³² Vgl. Schmidt, I. (2001), S. 250f.

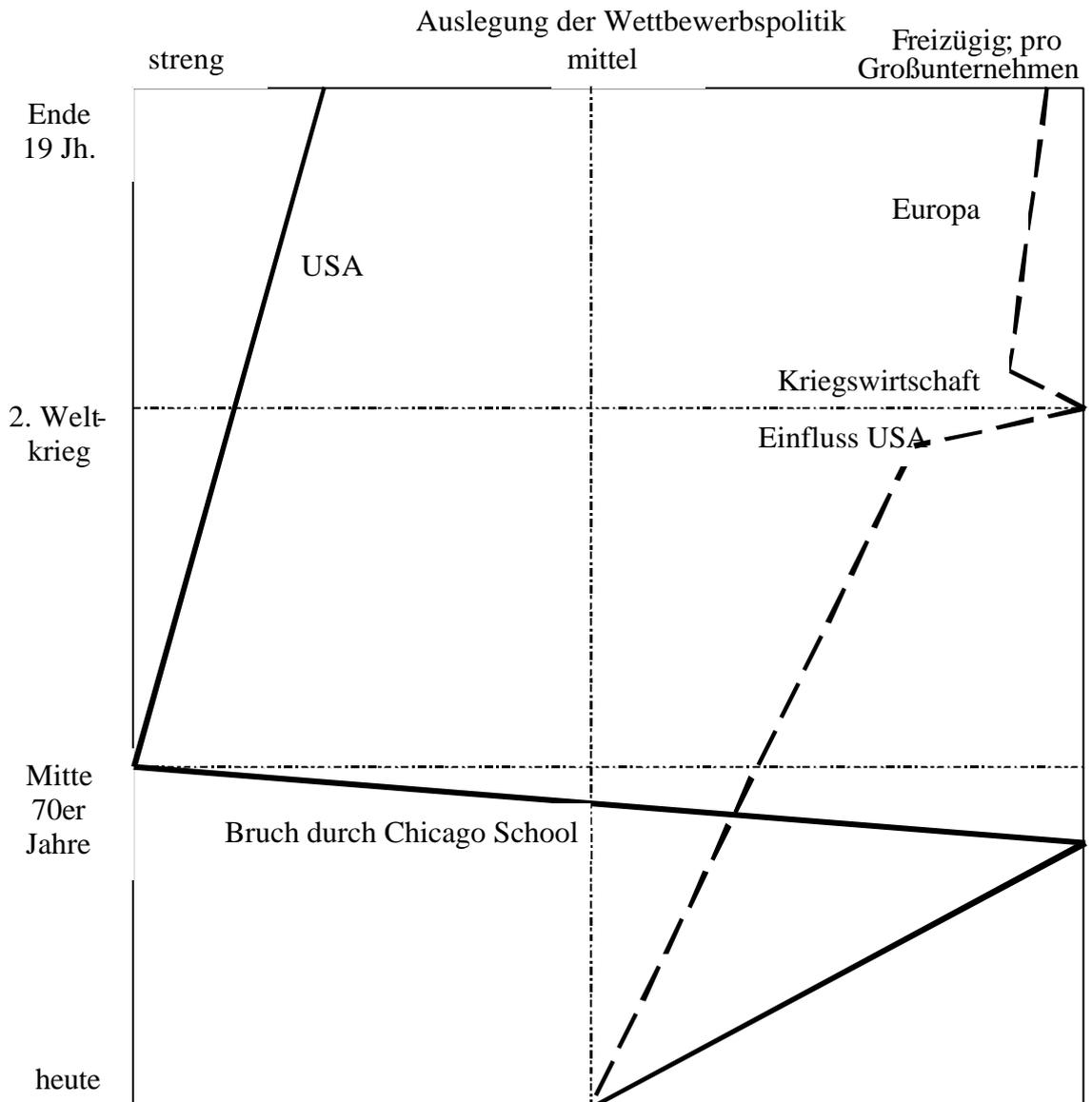
¹³³ Vgl. Sandrock (1984), S. 72.

¹³⁴ Vgl. Schmidt, I. und Binder (1996), S. 153.

¹³⁵ Vgl. Litan und Shapiro (2001), S. 3.

¹³⁶ Vgl. Immenga (2001).

Abb. 4: Pfadverläufe der Wettbewerbspolitik



5 Resümee und Ausblick

Zum Ende des 19. Jh. wurden in den USA die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorzugehen, während in Europa Kartelle und Monopole akzeptiert und sogar unterstützt wurden. Grund dafür ist, dass in den USA eine Ideologie vorlag, die die Freiheit des Individuums in den Vordergrund stellte und deshalb verlangte, dass Unternehmen nicht die Stärke erreichen sollten, diese Freiheit einzuschränken. In Europa waren die kulturellen Voraussetzungen anders: Die Bevölkerung war es gewohnt, sich auf einen starken Staat zu verlassen, der viele gesellschaftliche Aufgaben übernimmt. Daher ging sie nicht aktiv gegen eine Freiheitsbeschränkung durch Großunternehmen vor. Zwei unterschiedliche Pfade der Wettbewerbspolitik wurden eingeschlagen.

Doch bereits in den 20er Jahren machte man in Europa erste negative Erfahrungen mit Kartellen und Monopolen. Verbraucher, kleine und mittlere Unternehmen spürten die negativen Konsequenzen durch die Marktmacht der Großunternehmen. Als die USA in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg versuchten, Einfluss auf die Wettbewerbspolitik in Europa zu nehmen, wurden ihre Ideen zum Teil aufgegriffen und pro-wettbewerblich ausgerichtete mentale Modelle entstanden. Teilweise aufgrund ökonomischer Überzeugung (in Deutschland durch den Einfluss der Freiburger Schule auf das GWB), teilweise aufgrund diplomatischer Überlegungen (Großbritannien, Frankreich) entstanden Wettbewerbsgesetze. Der europäische Pfad der Wettbewerbspolitik bewegte sich in Richtung einer zunehmenden Strenge. Seine Weiterentwicklung reichte jedoch nicht an die des Pfades der USA heran: Hier wurden Wettbewerbsregeln so streng ausgelegt, dass Unternehmenskooperationen kaum mehr möglich waren.

In den USA wurde die geradlinige Pfadentwicklung beendet durch die Lehren der Chicago School. Sie führten zu einem Paradigmenwechsel in der Beurteilung von freiem Wettbewerb in Theorie und Praxis: Statt einer besonders strengen wurde nun eine besonders freizügige Wettbewerbspolitik betrieben. In der EU fanden die Ideen der Chicago School keinen Anklang. Stattdessen wurde immer mehr Wert auf die Überprüfung des funktionierenden Wettbewerbs durch den Staat gelegt. In den USA wich man bald wieder von den Vorschlägen der Chicago School ab und schlug eine mittlere Ausrichtung an. Auf diese Art und Weise näherten sich die Pfade beider Territorien an. Die Wettbewerbsregeln sind heute nicht gleich, aber so ähnlich, dass eine konfliktlose Zusammenarbeit grundsätzlich möglich sein sollte. Dieses Element der Theorie des institutionellen Wandels liefert keine Erklärung für Divergenzen in Fallentscheidungen.

In allen betrachteten Zeitabschnitten nahmen jedoch auch einzelne Akteure durch ihr eigennutzorientiertes Handeln Einfluss auf die Regel- und die Handlungsebene der Wettbewerbspolitik und trugen so zum institutionellen Wandel bei. Wenn heute Wettbewerbspolitik in den USA und in der EU ähnlich praktiziert wird, könnte hier ein Grund für unter-

schiedliche Ergebnisse in Einzelfallentscheidungen liegen. Natürlich verbleiben spezielle Unterschiede im materiellen und verfahrensrechtlichen Umgang mit Wettbewerbsbeschränkungen. Diese können ebenfalls ein Grund für divergente Entscheidungen sein. Aber besonders bei Fällen, in denen international agierende Unternehmen beteiligt sind, liegt die Vermutung nahe, dass nicht immer pro-wettbewerbliche Ideen verfolgt werden, sondern industriepolitische Überlegungen wie die Stärkung der heimischen Unternehmen für den Weltmarkt in wettbewerbspolitische Entscheidungen einfließen. Abb. 5 fasst die in diesem Papier erarbeiteten Konklusionen noch einmal zusammen.

Abb. 5: Prägung der Wettbewerbspolitik durch Mechanismen des institutionellen Wandels

<p>Konklusionen im Bereich Wahrnehmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Ideologie der amerikanischen Bevölkerung verursachte die pfadabhängige Entwicklung einer strengen Wettbewerbspolitik. In Europa fehlte eine solche Ideologie. • Die Harvard School entsprach der Einstellung der amerikanischen Bevölkerung. Ihre wettbewerbspolitische und -theoretische Lehre verbreitete sich in Form einer Informationskaskade. Ihre Anerkennung wurde erschüttert durch die Lehren der Chicago School. Die Informationskaskade brach zusammen, eine neue entstand. Die dadurch geänderte Wertebasis führte zu einem Pfadwechsel der amerikanischen Wettbewerbspolitik. • Die europäische Wettbewerbspolitik wurde seit dem zweiten Weltkrieg durch die amerikanische geprägt. Es entwickelten sich langsam mentale Modelle in Form einer pro-wettbewerblichen Einstellung. • Globaler Austausch unter Theoretikern und Praktikern der Wettbewerbspolitik lässt shared mental models und somit eine Konvergenz in der Wettbewerbspolitik entstehen.
<p>Konklusionen im Bereich Zusammenspiel der Institutionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die formelle Institution „Sherman Act“ wurde erst praktisch umgesetzt, als die Entscheidungsträger informelle Institutionen in Form einer pro-wettbewerblichen Einstellung entwickelt hatten. • In der Zeit bis Mitte der 70 Jahre bildeten informelle und formelle Institutionen in den USA ein festes Gefüge und schufen eine pfadabhängige Entwicklung eines strengen Wettbewerbsrechts. • Durch den Einfluss der USA wurden in Europa formelle Wettbewerbsregeln eingesetzt, denen die informelle Grundlage fehlte. Pro-wettbewerbliche mentale Modelle entwickelten sich erst langsam.
<p>Konklusionen im Bereiche fehlende Kontrolle staatlichen Handelns / Logik kollektiven Handelns:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dem Wunsch der amerikanischen Bevölkerung zur Einsetzung eines Wettbewerbsrechts gaben die Politiker aufgrund der Wiederwahlrestriktion nach. In die Ausgestaltung des Rechtsaktes flossen die Interessen der Entscheidungsträger ein. • In Europa fehlte gegen Ende des 19. Jh. dieser Wählerdruck. Unternehmer und Politiker nutzten ihren Handlungsspielraum für die Maximierung ihres eigenen Nutzens. • Bei der späteren Einsetzung von Wettbewerbsregeln in Europa nahmen Interessengruppen Einfluss; so Industrieverbände auf das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. • Die heutige Theorienvielfalt führt dazu, dass den Entscheidungsträgern ein Handlungsspielraum gewährt werden muss. Dieser kann durch Eigennutzorientierung der Akteure ausgenutzt werden und zu Konflikten in der internationalen Wettbewerbspolitik führen.

Die Tatsache, dass bereits Kooperationsabkommen zwischen den Wettbewerbsbehörden beider Territorien bestehen, unterstützt die Aussage über die Konvergenz der Wettbewerbspolitik. Es bestehen gewisse Regeln, auf die sich die Entscheidungsträger einigen konnten. Seit 1991 bestehen Vorschriften über gegenseitige Benachrichtigungen, Informationsaustausch und Konsultationen im Fall von Wettbewerbsbeschränkungen. Das Abkommen betont jedoch die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit, daher müssen inländische Wettbewerbsbehörden beispielsweise Ermittlungen für ausländische Behörden nicht durch-

führen.¹³⁷ 2002 brachte die US-EU Merger Working Group ein Papier über die Zusammenarbeit von Fusionsfällen heraus, doch auch hier sind keine durchsetzbaren Rechte vorgesehen.¹³⁸

Anscheinend ist die Entwicklung in der Zusammenarbeit noch nicht so weit vorangeschritten, dass die Bereitschaft vorliegt, sich auf eine Abstimmung zwischen den Territorien bindend zu verpflichten. Die Staaten scheinen nicht bereit zu sein, Entscheidungskompetenzen abzugeben oder mit anderen Staaten zu teilen. Möglicherweise ist ein Grund dafür, dass die Entscheidungsträger nicht bereit sind, ihren Handlungsspielraum durch Maßnahmen dieser Art zu verringern. Das wäre jedoch zwangsläufig der Fall, wenn eine Zusammenarbeit verpflichtend wird oder wenn sogar ein internationales Gremium eingesetzt wird, das auf globaler Ebene Wettbewerbspolitik betreibt. Informelle Institutionen, die die Grundlage für eine Zusammenarbeit bilden, sind noch nicht ausreichend vorhanden, obwohl internationale Divergenzen die Notwendigkeit zeigen. Auch sie werden sich pfadabhängig entwickeln müssen.

¹³⁷ Vgl. Pallek, M. (2000), S. 182.

¹³⁸ Vgl. US-EU Merger Working Group (2002).

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Rolf (2001): Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform, Tübingen.
- Baker, Donald I.; Miller, W. Todd (1996): United States of America, in: Rowley, J. William; Baker, Donald I. (Hrsg., 1996): International Mergers. The Antitrust Process, Volume II, London, S. 1619-1787.
- Basedow, Jürgen (1998): Weltkartellamt, Tübingen.
- Bikhchandani, S.; Hirshleifer, D.; Welch, I. (1992): A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades, in: Journal of Political Economy, Vol. 100, No. 5, S. 992-1026.
- Bikhchandani, S.; Hirshleifer, D.; Welch, I. (1998): Learning from the Behaviour of Others. Conformity, Fads, and Informational Cascades, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 3, S. 151-170.
- Bork, Robert (1978): The Antitrust Paradox, New York.
- Boserup, William; Schlichtkrull, Uffe (1962): Alternative Approaches to the Control of Competition, in: Miller, John Perry: (Hrsg., 1962): Competition Cartels and Their Regulation, Amsterdam, S. 59-113.
- Bundeskartellamt (2001): Das Untersagungskriterium in der Fusionskontrolle - Marktbeherrschende Stellung versus Substantial Lessening of Competition, Diskussionspapier für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 08. und 09. Oktober 2001.
- Comanor, William. S. (1990): United States Antitrust Policy: Issues and Institutions, in: Comanor, William. S.; George, Ken.; Jacquemin, Alexis; Jenny, F.; Kantzenbach, Erhard; Ordober, Janusz A.; Waverman, L.: (Hrsg., 1990): Competition Policy in Europe and North America: Economic Issues and Institutions, Chur u.a., S. 43-72.
- Demsetz, Harald (1976): Economics as a Guide to Antitrust Regulation, in: Journal of Law and Economics, Vol. 19, S. 371-384.
- Denzau, Arthur T.; North, Douglas C. (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: Kyklos, Vol. 47, 1994, Fasc. 1, S. 3-31.
- Dietl, Helmut (1993): Institutionen und Zeit, Tübingen.
- Drauz, Götz (2002): Reform der Fusionskontrollverordnung: die Kernpunkte des Grünbuchs der Europäischen Kommission, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 52. 2002, 5., S. 444-449.
- Duménil, Gérard; Glick, Mark; Lévy, Dominique (1997): The History of Competition Policy as Economic History, in: The Antitrust Bulletin, Vol. 42 (1997), 2, S. 373-415.
- Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- EU-Kommission (2002a): Proposal for a Council Regulation on the Control of Concentrations Between Undertakings, (" The EC Merger Regulation").
- EU-Kommission (2002b): Commission Notice on the Appraisal of Horizontal Mergers Under the Council Regulation on the Control of Concentrations Between Undertakings.

- Fleischer, Holger; Körber, Torsten (2001): Der Einfluss des US-amerikanischen Antitrustrechts auf das Europäische Wettbewerbsrecht, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1/2001, S. 6-19.
- George, Ken.; Jacquemin, Alexis (1990): Competition Policy in the European Community, in: Comanor, William. S.; George, Ken.; Jacquemin, Alexis; Jenny, F.; Kantzenbach, Erhard; Ordober, Janusz A.; Waverman, L.: (Hrsg., 1990): *Competition Policy in Europe and North America: Economic Issues and Institutions*, Chur u.a., S. 206-245.
- Gerber, David J. (1998, paperback 2001): *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, Oxford.
- Hayek, Friedrich A. (1968): *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kiel.
- Herdzina, Klaus (1988): *Möglichkeiten und Grenzen einer wirtschaftstheoretischen Fundierung der Wettbewerbspolitik*, Tübingen.
- Hoppmann, Erich (1967): Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: *ORDO*, Vol. 18, S. 77-94.
- Hoppmann, Erich (1977): *Marktmacht und Wettbewerb*, Tübingen.
- Immenga, Frank A. (2001): Weniger Wettbewerb - mehr Wettbewerb?. Neu belebte Frage nach Marktstruktur und Effizienz, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 05.07.2001, Nr. 153, S. 26.
- Johnson-Laird, Philip N. (1983): *Mental Models, Towards a Cognitive Science of Language, Inference, and Consciousness*, Cambridge u.a..
- Kantzenbach, Erhard (1967): *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen.
- Karte, Wolfgang; Holtschneider, Rainer (1981): Konzeptionelle Ansätze und Anwendungsprinzipien im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: Zur Geschichte des GWB, in: Cox, Helmut; Jens, Uwe; Markert, Kurt: (Hrsg., 1981): *Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht*, S. 193-224.
- Kerber, Wolfgang; Budzinski, Oliver (2001): *Wettbewerbspolitik, Zum Problem wachsender Unternehmenskonzentration auf globalisierten Märkten*, .
- Kinne, Konstanze (2000): *Effizienzvorteile in der Zusammenschlußkontrolle, Eine vergleichende Analyse der deutschen, europäischen und US-amerikanischen Wettbewerbspolitik*, Baden-Baden.
- Kiwit, Daniel; Voigt, Stefan (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: *ORDO*, Vol. 46, S. 117-148.
- Kuhn, T.S. (1976): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolution*, Frankfurt.
- Leipold, Helmut (2000): *Die kulturelle Einbettung der Wirtschaftsordnungen: Bürgergesellschaft vs. Sozialstaatsgesellschaft*, in: Wentzel, Barbara; Wentzel, Dirk: (Hrsg., 2000): *Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/USA*, Stuttgart, S. 1-52.
- Litan, Robert E.; Shapiro, Carl (2001): *Antitrust Policy During the Clinton Administration*, <http://groups.haas.berkeley.edu/iber/cpc/WPs/CPC01-22.pdf>.
- Lucks, Kai; Meckl, Reinhard (2002): *Internationale Mergers & Acquisitions, Der prozessorientierte Ansatz*, Berlin u.a.
- McGee, J. S. (1971): *In Defence of Industrial Concentration*, London, New York.

- Morgan, Mary S.; Rutherford, Malcolm (1998): American Economics: The Character of the Transformation, in: Morgan, Mary S.; Rutherford, Malcolm: (Hrsg., 1998): From Interwar Pluralism to Postwar Neoclassicism, S. 1-26.
- Möschel, Wernhard (1986): Effizienz und Wettbewerbspolitik, in: WiSt, Heft 7 Juli 1986, S. 341-346.
- Möschel, Wernhard (1995): Den Staat an die Kette legen - Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat, Bad Homburg.
- Möschel, Wernhard (2002): Megafusionen: Besteht ordnungspolitischer Handlungsbedarf?, in: Franz, Wolfgang; Ramser, Hans Jürgen; Stadler, Manfred: (Hrsg., 2002): Fusionen, Tübingen, S. 271-287.
- Mueller, Dennis C. (1996): Lessons from the United States' antitrust history, in: International Journal of Industrial Organization, Vol. 14, 4, S. 415-445.
- Mueller, Dennis C. (1997): Competition and Competition Policies in the United States and Europe, in: Kruse, Jörn; Stockmann, Kurt; Vollmer, Lothar (Hrsg., 1997): Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 51-66.
- Nagy, Anke (2002): Die Entwicklung einer internationalen Wettbewerbsordnung, Möglichkeiten und Grenzen aus organisationstheoretischer und politökonomischer Sicht, Frankfurt u.a.
- Neumann, Manfred (2000): Wettbewerbspolitik, Geschichte, Theorie und Praxis, Wiesbaden.
- North, Douglas C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen.
- North, Douglas C. (1991): Institutions, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1 Winter 1991, S. 97-112.
- North, Douglas C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- 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. Monti begrüßt einen amerikanischen Vorschlag, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.09.2000, S.22.
- o. V. (2001): Die Transatlantische Unfallgefahr steigt, in: Neue Zürcher Zeitung, 03.07.2001, S. 19.
- Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.
- 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., 2000), Archiv des Völkerrechts, Juni 2000, S. 169 - 216.
- Picot, Arnold; Dietl, Helmut; Franck, Egon (1999): Organisation, eine ökonomische Perspektive, Stuttgart.
- Posner, Richard A. (1976): Antitrust Law, London.
- Puffert, Douglas (2000), Pfadabhängigkeit in der Wirtschaftsgeschichte, in: Herrmann-Pillath, C.; Lehmann-Waffenschmidt, M. (Hrsg., 2000), Handbuch zur evolutiven Ökonomik, Berlin. PDF-Version: http://www.vwl.uni-muenchen.de/ls_komlos/pathd.pdf.

- Sandrock, Otto (1984): Vertikale Konzentrationen im USamerikanischen Antitrustrecht, unter besonderer Berücksichtigung der Wettbewerbspolitik der Reagan-Administration, Heidelberg.
- Scherer, Frederic .M. (1994): Competition Policies for an Integrated World Economy, Washington D. C.
- Scherer, Frederic .M. (1997): Competition Policy Convergence: Where Next?, in: Empirica, Vol. 24, 5-19.
- Schmidt, André (2001): Europäische Wettbewerbspolitik. Ordnungspolitische Weichenstellungen, in: Ohr, Renate; Theurl, Theresia: (Hrsg., 2001): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, S. 363 - 416.
- Schmidt, Ingo (2001): Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, Stuttgart.
- Schmidt, Ingo; Binder, Steffen (1996): Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich, Heidelberg.
- Schmidt, Ingo; Rittaler, Jan B. (1989): A Critical Evaluation of the Chicago School of Antitrust Analysis, Dordrecht, Boston, London.
- Schmidt, Ingo; Schmidt, André (1997): Europäische Wettbewerbspolitik, München.
- Schmidtchen, Dieter (1994): Antitrust zwischen Marktmachtphobie und Effizienzeuphorie: Alte Themen - neue Ansätze, in: Möschel, Wernhard et al (Hrsg.): Marktwirtschaft und Rechtsordnung, Baden-Baden (Nomos), S. 143-166.
- Smith, Adam (1974, orig.pub. 1776): Der Wohlstand der Nationen, Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München.
- Sobania, Katrin (2000): Von Regulierungen zu Deregulierungen, Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht, Universität Potsdam, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 37.
- Theurl, Theresia (1999): Globalisierung als Selektionsprozess ordnungspolitischer Paradigmen, in: Berg, Hartmut: (Hrsg., 1999): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen, Berlin, S. 23-49.
- Theurl, Theresia; Polster, Dirk (2002): Pfadabhängigkeit im Finanzsystem, in: WiSt, Heft 9, 2002, S. 1134-1139.
- Thompson, Dennis (1978): Die Wettbewerbspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Eine Übersicht über die Arbeit der Kommission in den Jahren 1973-1976, Tübingen.
- US-EU Merger Working Group (2002): Best Practices on Cooperation in Merger Investigations.
- Vanberg, Viktor (1997): Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion. Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: Cassel, D.: (Hrsg., 1997): Institutionelle Probleme der Systemtransformation, S. 11-41.
- Weitbrecht, Andreas (2003): Das neue EG-Kartellverfahrensrecht. Die neue Kartellverfahrensverordnung (EG) Nr. 1/2003, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 3, 2003(14), S. 69-73.
- Williamson, Oliver E. (1968): Economics as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs, in: American Economic Review, Vol. 58 (1968), S. 18-42.
- Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York.

- Williamson, Oliver E. (1991): Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 36 (1991), S. 269-296.
- Woll, Udo (2002): Die Konvergenz der Kartellgesetze in Europa, Parallelen der Entwicklung der nationalen Wettbewerbsrechte im 20. Jahrhundert, Baden-Baden.

**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
- Nr. 27 *Theresia Theurl / Thorn Kring*
 Governance Strukturen im genossenschaftlichen Finanzverbund:
 Anforderungen und Konsequenzen ihrer Ausgestaltung
 Oktober 2002
- Nr. 28 *Cristian Rotter*
 Risikomanagement und Risikocontrolling
 in Wohnungsgenossenschaften
 November 2002
- Nr. 29 *Rolf Greve*
 The German cooperative banking group as a strategic network:
 function and performance
 November 2002
- Nr. 30 *Florian Deising / Angela Kock / Kerstin Liehr-Gobbers /
 Barbara Schmolmüller / Nina Tantz*
 Die Genossenschaftsidee HEUTE: Hostsharing e.G. – eine Fallstudie
 Dezember 2002

- Nr. 31 *Florian Deising*
Der Nitrofen-Skandal – Zur Notwendigkeit genossenschaftlicher
Kommunikationsstrategien
Januar 2003
- Nr. 32 *Gerhard Specker*
Die Genossenschaft im Körperschaftsteuersystem Deutschlands und Italiens
März 2003
- Nr. 33 *Frank E. Münnich*
Der Ökonom als Berater – Einige grundsätzliche Erwägungen zur wissen-
schaftlichen Beratung der Politik durch Ökonomen
April 2003
- Nr. 34 *Sonja Schölermann*
Eine institutionenökonomische Analyse der „Kooperations-Beratung“
August 2003
- Nr. 35 *Thorn Kring*
Erfolgreiche Strategieumsetzung – Leitfaden zur Implementierung
der Balanced Scorecard in Genossenschaftsbanken
September 2003
- Nr. 36 *Andrea Neugebauer*
Wettbewerbspolitik im institutionellen Wandel am Beispiel USA und Europa
September 2003

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
oder als Download im Internet unter www.ifg-muenster.de (Rubrik Forschung).