

Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Welt¹

Wettbewerbsfragen ganz allgemein und Wettbewerbsaufsicht und -kontrolle kann man aus den verschiedensten Perspektiven angehen und bewerten. Meine Perspektive ist die eines Praktikers, der sich um die Wettbewerbsfähigkeit eines großen Unternehmens der Elektrotechnik und Elektronik zu kümmern hat. Dieses Unternehmen benötigt jeden Tag 400 Millionen DM Auftragseingang, um seine 375.000 Mitarbeiter entlohnen zu können, 210.000 davon im Inland, 160.000 davon im Ausland. Dazu kommen noch 120.000 Pensionäre, und natürlich wollen vor allem auch unsere 600.000 Aktionäre, davon 40 % im Ausland, ihr Recht.

Aber es geht ja nicht um die Wettbewerbsfähigkeit eines einzelnen Unternehmens, so groß es auch sein mag; sondern es geht um die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, die sich als solche in Konkurrenz zu anderen Volkswirtschaften befindet. Nicht ohne Grund wird heute ja auch von einem Wettbewerb der Nationen gesprochen, vor allem von einem Wettbewerb um Arbeitsplätze. In diesem Wettbewerb spielen Standortfaktoren eine große Rolle, und zu diesen Standortfaktoren zählt nach meiner Überzeugung auch das Wettbewerbsrecht, das Kartellrecht.

Um von vornherein keine Mißverständnisse über meinen eigenen ordnungspolitischen Standpunkt aufkommen zu lassen: Die deutsche Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit ist auch kräftig vom Bundeskartellamt mitgeschrieben worden, ihm gebührt Anerkennung für seinen strikten wettbewerbspolitischen Kurs. Ich denke, daß dieser uns staatliche Eingriffe in den Prozeß der Preis- und Lohnbildung grundsätzlich erspart und den Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur nachhaltig gefördert hat. Ich anerkenne auch ausdrücklich, daß es ein öffentliches Interesse für wirksame Regulierungen im Bereich des Kartellrechts gibt. Und schließlich setze ich voll auf den europäischen Integrationsprozeß. Dabei wünsche ich mir - auch wettbewerbspolitisch - die Sicherung des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes bei größtmöglicher Liberalisierung der Absatz- und Beschaffungsmärkte in Europa und anderswo. In Deutschland sind wir dabei schon weiter als in manch anderen Ländern.

¹ Leicht veränderte Version eines am 22. Mai 1995 auf der VII. Internationalen Kartellkonferenz des Bundeskartellamts in Berlin gehaltenen Vortrags.

Das führt zu der Kernfrage, ob das deutsche Wettbewerbsrecht in der veränderten und sich weiter verändernden Welt eigentlich noch wettbewerbsgerecht ist, ob es z. B. noch dem Grundsatz der Chancengleichheit Rechnung trägt, der besonders wichtig für ein Unternehmen ist, das mit mehr als 90 % seiner Produktion im harten internationalen Wettbewerb steht. Man kann auch sagen: Das Kartellamt verteilt Überlebenschancen. Denn es befindet - indirekt natürlich - über den Fortbestand von Arbeitsplätzen hier oder dort, z. B. im Verkehrsbereich: War es eigentlich richtig, die vereinten Anstrengungen von drei deutschen Unternehmen der Verkehrstechnik, darunter auch Siemens, zu torpedieren, die Deutsche Waggonbau AG durch eine gemeinsame Übernahme zu retten? War es richtig, unserem seinerzeitigen Plan, die Siemens-Verkehrstechnik mit jener der AEG zu verschmelzen, die Billigung zu versagen, dann aber die Fusion von AEG und ABB offensichtlich anders zu beurteilen, etwa weil es diesen Unternehmen gelungen ist, nicht nach Berlin, sondern nach Brüssel zu gehen?

Damit komme ich zu meinem ersten Punkt: Es ist doch problematisch und läßt mich zumindest ein deutliches Fragezeichen setzen, wenn die Erfolgchancen einer Fusion, die in ihrer Bedeutung auf den Weltmarkt abzielt, davon abhängig sind, ob Berlin oder Brüssel für die Kontrolle zuständig ist. Hier besteht nach meiner Überzeugung dringender Harmonisierungsbedarf. Dies belegen auch zwei weitere Beispiele. So kamen die Kartellbehörden in Berlin und Brüssel gleichfalls zu unterschiedlichen Beurteilungen bei den Fusionsprojekten im Kabelbereich Alcatel/AEG einerseits und Philips/Siemens andererseits. Marktführer mit allen Vorteilen der Kostendegression ist übrigens Alcatel und nicht Siemens.

Ich bewundere die Schlagkraft der französischen Industrie auf wesentlichen Arbeitsgebieten. In Frankreich gab es und gibt es immer noch den klaren politischen Willen, nationale Champions zu schaffen, die ihre Größe im Heimatmarkt dann auch international einsetzen und ausspielen. Erst vor kurzem hat die mächtige GEC Alsthom den letzten selbständigen französischen Hersteller auf dem Gebiet der Eisenbahntechnik unter ihren Einfluß gebracht. Wir haben uns auch bemüht, jedoch in Frankreich wieder einmal den kürzeren gezogen. Mein zweiter Punkt ist also, daß die nationalen Rechte in Europa noch allzu unterschiedlich sind oder gehandhabt werden. Chancengleichheit im eigentlichen Sinne besteht jedenfalls in der Praxis noch nicht.

Wenn man zu dem Schluß kommt, daß unser Kartellrecht den veränderten Marktbedingungen nicht angemessen Rechnung trägt - und zu diesem Schluß komme ich -, dann ist darzustellen, was sich gegenüber zurückliegenden Jahren geändert hat. Die Märkte sind offen geworden, jedenfalls gilt das für den deutschen Markt. In Deutschland hat sich das Beschaffungsverhalten der öffentlichen Auftraggeber geändert. Die Privaten kaufen ohnehin dort ein, wo es am günstigsten ist, und GATT bzw. die neue Welthandelsorganisation WTO werden ein übriges bewirken.

Mein Eindruck ist aber, daß wir es darüber hinaus auch mit einer grundsätzlich unterschiedlichen Einschätzung hinsichtlich der Entwicklung von Märkten zu tun haben. Hier geht es insbesondere um die konkrete Frage, ob und aufgrund welcher Umstände sich eine systematische Veränderung im Beschaffungsverhalten - national versus international - vollzieht. Hat eine wettbewerbspolitische Bewertung nicht den Umstand einzubeziehen, daß gegebene Marktpositionen in offenen Märkten prinzipiell angreifbar sind? Wo Offenheit und Angreifbarkeit gegeben sind, ist es zumindest fraglich, ob ein hoher Marktanteil eines Wettbewerbers bereits als Beleg für eine marktbeherrschende Stellung gelten kann. Oder würde der Zustand der Marktbeherrschung nicht erst durch Marktmacht erreicht, von der aber gerade in einem offenen und angreifbaren Markt auch bei einem großen Spieler nicht ausgegangen werden kann? Hinter die Gleichsetzung von hohen Marktanteilen mit Marktbeherrschung möchte ich jedenfalls ein deutliches Fragezeichen setzen.

Die Öffnung der Märkte geht mit einer Globalisierung des Geschäftes einher und daher mit einer Veränderung des relevanten Marktes, und das ist der vierte und für mich wichtigste Punkt. Unser Spielfeld und das unserer Konkurrenten ist nicht der deutsche Markt, nicht der europäische Markt, sondern der Weltmarkt. Der Anteil des Auslandsgeschäftes am Gesamtgeschäft bei uns beträgt heute 60 %, er wird in fünf Jahren auf knapp 70 ansteigen.

Was heißt nun globales Geschäft? Wir treffen auf den Weltmärkten überall auf dieselben Wettbewerber, Normen und Standards sind gleich bzw. weitgehend gleich, Verbraucherwünsche oder - volkswirtschaftlich ausgedrückt - Nachfragepräferenzen sind weltweit ähnlich. Mit anderen Worten: Wir konkurrieren mit gleichen Produkten gegen dieselben Wettbewerber auf globalen Märkten. Im Wettbewerb gewinnt aber der, der die beste Technik mit den niedrigsten Kosten anbieten kann. Kostenvorteile durch Größeneffekte sind dabei mitentscheidend, aber auch die Möglichkeit, die immensen Kosten für Forschung und Entwicklung durch entsprechende Verkaufsvolumina abzudecken - bei uns beläuft sich die Summe der F&E-Kosten auf 7,5 Mrd. DM pro Jahr. In der Mikroelektronik müssen wir z. B. für eine neue Generation von Chips - in diesem Fall die 256-Megabit-Chips - 1,5 Mrd. DM aufwenden. In der Telekommunikation kostet eine neue Generation in der Vermittlungstechnik ebenfalls rund 1,5 Mrd. DM; die Entwicklung einer neuen Gasturbinengeneration kostet 200 Mio. DM. Aus solchen Aufwendungen folgt der Zwang zu internationalen Allianzen, um die hohen Kosten aber auch die Risiken der Entwicklung solcher komplexer Technik nicht alleine tragen zu müssen. Aber es folgt daraus auch der Zwang zu einer bestimmten Größe, um international überhaupt mithalten zu können.

In der Konsequenz bringt dieser Prozeß der Globalisierung neue Spielregeln. Sogenannte nationale Champions wird es auf Dauer nicht mehr geben. Kein Unternehmen - auch früher unangreifbare Anbieter - wird sich einem unmittelbaren weltweiten Leistungsvergleich entziehen können. Jede Marktposition ist bedroht. Die Transparenz der Märkte - dies ist ein ganz wichtiger Punkt, der im übrigen die Nachfrageseite begünstigt - wird im Informationszeitalter weiter zunehmen. In ihrem jeweiligen Geschäftsfeld wird sich eine kleine Zahl global anbietender Unternehmen einen harten Kampf um Marktanteile liefern. Der Kosten-, Preis- und Innovationsdruck wird weiter zunehmen.

Damit wird deutlich, welche Triebkräfte hinter dem Zwang zu Gemeinschaftsunternehmen eigentlich stehen, um auch zu Übernahmen und internationalen Allianzen zu kommen. Da geht es nicht um Wettbewerbsbeschränkungen, sondern darum, wie wir uns im internationalen Wettbewerb behaupten können. Was wir brauchen, ist eine internationale Gleichbehandlung. Der geschäftspolitische und auch gesamtwirtschaftliche Streitwert dieser Frage ist beträchtlich, da die "windows of opportunities" kleiner geworden sind. Die früher vergleichsweise langen Anpassungsfristen des Strukturwandels haben sich drastisch verkürzt. Einmal verlorene Positionen im Weltmarkt sind kaum mehr zurückzugewinnen. Die negativen Wachstums- und Beschäftigungswirkungen insgesamt sind nachhaltig.

Aber natürlich geht es bei der Gleichheit von Wettbewerbsbedingungen noch um mehr, z. B. auch um staatliche F&E-Politik, die Rolle öffentlicher Auftragsforschung und dabei nicht zuletzt auch um das jeweilige Gewicht militärischer Aufträge, das öffentliche Beschaffungswesen, Bestandsgarantien für Industrien, den Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen - dabei ist etwa an die andernorts üblichen Verlustübernahmen bei Staatsbetrieben zu denken. Es geht ferner um die Problematik von local content-Auflagen und um den Schutz nationaler Beschäftigung. Aus der Unternehmenssicht kommt es überwiegend auf Ergebnisgleichheit mit heimischen und Weltmarkt-Wettbewerbern in industriepolitischen, materiell-rechtlichen und auch in verfahrensmäßiger Hinsicht an. Darauf richtet sich unser Blick, und daran messen wir unsere Erfahrungen mit der deutschen Wettbewerbspolitik und mit der Wettbewerbspolitik in anderen Ländern und auf der europäischen Ebene.