

Noch nie hat sich die Weltwirtschaft so schnell und so stark ausgedehnt wie in den vergangenen 20 Jahren. Vor allem gesunkene Transport- und Kommunikationskosten und liberalisierte Güter- und Kapitalmärkte tragen zur weiteren Intensivierung und Vertiefung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bei. Dies verlangt nach einer Weltordnungspolitik, die den Wettbewerb sichert, und einer politischen Instanz, die für jederzeit offene Märkte sorgt.

Weltmärkte erfordern Weltordnungspolitik

Noch nie hat sich die Weltwirtschaft so schnell und so stark ausgedehnt wie in den vergangenen 20 Jahren. Die ehemals abgeschotteten Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs bekennen sich weitgehend zu marktwirtschaftlichen Prinzipien. In Südostasien haben mehrere Nationen den Anschluss an die modernen Volkswirtschaften erreicht und sie in gewissen Bereichen der wirtschaftlichen Produktion bereits überholt. In Süd- und Mittelamerika sind die Wirtschaftskrisen vor allem durch politisches Missmanagement entstanden; aber zur marktwirtschaftliche Entwicklung gibt es keine Alternative. Vor allem die gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten, die liberalisierten Güter- und Kapitalmärkte, die zunehmende Geschwindigkeit des Informations- und Finanztransfers tragen zur weiteren Intensivierung und Vertiefung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bei. So lag der Zuwachs des Güteraus-tausches regelmäßig über dem Zuwachs des Weltsozialprodukts. Die internationalen Direktinvestitionen sind kräftig gestiegen und mit ihnen auch die Anzahl der internationalen Mammut-Fusionen. Einige Märkte sind bereits zu Weltmärkten zusammengewachsen. Auf Ihnen kann es zur Behinderung des Wettbewerbs durch Allianzen, Kooperationen und Kartellabsprachen kommen. Wenn die Konzentration weiter voranschreitet, haben wir bald auch marktbeherrschende Weltunternehmen. Dies verlangt nach einer Weltordnungspolitik, die den Wettbewerb sichert. Dass irgendwann, irgendwo einmal wieder Wettbewerb aufkommt, darauf sollten wir uns nicht verlassen. Microsoft z.B. hat schon viel zu lange eine

marktbeherrschende Stellung und in dieser Zeit die Benutzer kräftig ausgebeutet. Eine politische Instanz muss in diesen und ähnlichen Fällen für jederzeit offene Märkte sorgen.

Die wichtigsten Wettbewerbsverzerrungen in den Industrieländern

Es sind jedoch nicht nur diese unternehmerischen Marktverengungsstrategien, die verhindert oder aufgebrochen werden müssen. In erster Linie sind es die Regierungen, die durch eine Vielzahl von Maßnahmen den Wettbewerb verzerren. Zu diesen staatlichen Maßnahmen gehören nicht mehr in erster Linie Zölle und Kontingente. Es geht vielmehr um nicht-tarifäre Handelshemmnisse, freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen, Exportsubventionen, kurz um strategische Handelspolitik. Daneben hat sich in letzter Zeit eine strategische Industriepolitik etabliert, bei der mit staatlicher Unterstützung global player sog. »national champions« aufgebaut werden. Ebenfalls werden mit der Antidumping und der nationalen Wettbewerbspolitik u.a.m. internationale Wettbewerbsverzerrungen praktiziert, die wir nicht aus dem Blickfeld verlieren dürfen. Der größere Sünder gegen den internationalen Wettbewerb ist aber der Staat, allerdings häufig auf Drängen der Unternehmen. Es ist nicht in erster Linie die Wirtschaft, die verantwortlich für die Wettbewerbsverzerrung zeichnet, die jedoch allzu gerne aus dem verstärkten, internationalen Wettbewerb heraus will. So haben in Deutschland die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) auf die Marktöffnung durch die EU-Kommission sogleich mit großen Fusionen geantwortet und ihre begrenzte Monopolstellung wiederhergestellt.

* Dr. Uwe Jens war lange Jahre Mitglied des Deutschen Bundestages.

Strategische Handelspolitik

Der Einfallsreichtum des Staates zur strategischen Handelspolitik ist nahezu unbegrenzt. Besonders originell war in Frankreich die Verzollung von Videorecordern im Landzollamt Poitiers. Dadurch entstanden für diese Produkte zusätzliche Frachtkosten, und die Bürokratie war dort besonders geübt in Schikanen aller Art. Die freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen sind weder »freiwillig« noch von den Exporteuren »selbst« veranlasst. Sie kommen auf Druck der heimischen Industrie mit Unterstützung der Regierung zustande. Bei den Selbstbeschränkungsabkommen für japanische Automobile Mitte der achtziger Jahre durch die EG, hatte man zunächst mit härteren Maßnahmen gedroht, um sich dann auf ein sog. »freiwilliges« Selbstbeschränkungsabkommen zu einigen. Hierzu muss auch die durch Subventionen geschützte Agrarpolitik mit den verwerflichen Agrarexportsubventionen sowie der Schutz der Textilindustrie durch das Multifaserabkommen gerechnet werden. Auch die Hermes Kredite können den Charakter von Exportsubventionen unter bestimmten Bedingungen annehmen und verstoßen dann durchaus gegen die WTO-Vorschriften.

Geschädigt werden dadurch sowohl die Konsumenten als auch die industriellen Abnehmer der geschützten Güter. Sie müssen mehr dafür zahlen, als unter Wettbewerbsbedingungen nötig wäre. Die inländische Exportindustrie wird außerdem geschädigt, weil es tendenziell zur Aufwertung der Währung kommt oder/und zu Vergeltungsmaßnahmen des Auslands. Diese Protektion eines Landes der verschiedensten Art ist letztlich für eine Volkswirtschaft immer ein Verlustgeschäft, und sie verstößt gegen faire internationale Wettbewerbsbedingungen. Sie schädigt damit vor allem auch die sich entwickelnden Länder und verhindert den Aufbau einer gerechten Wettbewerbsordnung.

Strategische Industriepolitik

Von der strategischen Handelspolitik ist die strategische Industriepolitik zu unterscheiden. Hierbei geht es um den Aufbau von Großkonzernen (national champions) mit staatlicher Unterstützung, sei es in der Urproduktion, dem industriellen Sektor oder im Dienstleistungsbereich. So wurde der Aufbau der Deutschen Post world net AG oder der Deutschen Telekom vom Hauptaktionär, der Bundesregierung, massiv auf verschiedene Weise unterstützt. Die Bundesregierung will so internationale Konzerne aufbauen, die aufgrund ihrer starken Stellung im Weltmarkt Wertschöpfung für die deutsche Volkswirtschaft kreieren können. Die Mittel der direkten Protektion werden durch internationale Abkommen immer mehr eingeschränkt, deshalb verfallen viele moderne Industriestaaten auf diese besondere Art eines »umgekehrten Protektionismus«. Das vermindert die Entwicklungschancen der sich entwickelnden Länder. Die Wert-

schöpfungsmöglichkeiten werden dort eingeschränkt. Es führt zur Konzentration, da im Inland, aber auch in anderen Ländern viele Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, aufgekauft werden, die nur irgendwie in die Unternehmensstrategie hineinpassen. Uns scheint diese strategische Industriepolitik, insbesondere wenn sie mit Versorgungssicherheit begründet wird, schon jetzt gegen die WTO-Ordnung zu verstoßen. Aber wo kein Kläger ist, ist kein Richter. Zumindest muss der Aufbau multinationaler Konzerne mit staatlicher Unterstützung im Rahmen dieses WTO-Abkommens untersagt werden. Wenn Konzerne aufgrund von Marktüberlegenheit aus eigener Kraft wachsen, ist dagegen nichts einzuwenden. Die strategische Industriepolitik führt jedoch mit ihrer staatlichen Unterstützung, zu einer Fülle von unakzeptablen Diskriminierungen in einer fairen internationalen Wettbewerbsordnung.

Die Antidumpingpolitik von EU und USA

Dumping liegt unter ökonomischen Aspekten immer dann vor, wenn ein Anbieter ein Produkt zu einem Preis unter den eigenen Entstehungskosten anbietet. Das dient der Erlangung einer Monopolstellung und muss untersagt werden. In der EU wird Dumping definiert als Verkauf eines Produktes im Ausland zu einem niedrigeren Preis als im Herstellungsland. Nach dieser Definition betreibt z.B. Volkswagen Dumping. VW verkauft bestimmte Wagen in Dänemark und den Niederlanden billiger als in Deutschland. Diese Dumpingdefinition dient im Allgemeinen einem verstärkten Protektionismus. Zunächst einmal ist nicht einzusehen, wieso sich die EU oder die USA anmaßen, ein eigenes Dumping-Prüfverfahren durchzuführen. Nur die WTO kann für alle am internationalen Handel beteiligten Länder dies einigermaßen objektiv prüfen. In der EU ist das Verfahren langwierig und undurchsichtig. Nicht selten werden auf Druck der europäischen Anbieter ausländische Hersteller mit dem Vorwurf konfrontiert, die Produkte zu »Dumping-Preisen« auf dem europäischen Markt anzubieten. Dann drohen Antidumping-Zölle. Doch bevor es dazu kommt, werden im Allgemeinen »freiwillig« die Preise erhöht und damit die Absatzchancen vermindert. Diese »freiwillige« Preiserhöhung ist jedoch ökonomisch gesehen ein staatlich erzwungenes Preiskartell. Das EU- oder US-amerikanische Dumpingverfahren ist somit zu einem beliebten Protektionismusunstrument entartet und müsste untersagt werden. Nur die WTO darf ein Dumpingverfahren durchführen, und Dumping müsste definiert werden als Verkauf der eigenen Produkte unter den Entstehungskosten.

Der Missbrauch nationaler Wettbewerbspolitik

In einer fairen Welt-Wettbewerbsordnung kann es u.a. ebenfalls keine Außenhandelskartelle geben. Ausfuhr- und Einfuhrkartelle verstoßen eklatant gegen faire Spielregeln im

internationalen Handel. Dadurch werden die terms of trade im eigenen Lande verbessert zu Lasten des Auslandes. Einen marktabschließenden Effekt haben auch noch die Restbestimmungen in den Ausnahmebereichen des GWB. Hier muss es für die Landwirtschaft, bei Banken, Versicherungen und dem Verkehrssektor zu wesentlich offenerem Wettbewerb kommen, als das bisher der Fall ist. Der Versorgungssektor hat sich mit seinen freiwilligen Verbändevereinbarungen noch erheblich vor Wettbewerbern geschützt. Die sog. Reziprozitätsklausel ist ebenfalls eine unakzeptable Begünstigung der heimischen Produzenten im Energiesektor gegenüber den heimischen Verbrauchern. Durch die Subventionierung der deutschen Steinkohle als Dauereinrichtung werden ebenfalls die Preisrelationen auf dem Weltmarkt zu Lasten der Kohleexportländer verzerrt. Zur Marktöffnung, Deregulierung und Liberalisierung und zum Subventionsabbau müssen von den Industrieländern im Rahmen der anstehenden GATS-Verhandlungen weitere Zugeständnisse im eigenen gesamtwirtschaftlichen Interesse und im Interesse potentieller ausländischer Wettbewerber dringend vorgenommen werden.

Vorschläge zur Sicherung des internationalen Wettbewerbs

Der Druck auf die Politik, faire internationale Wettbewerbsregeln zu schaffen, nimmt zu. Die Industrieländer sind es, die an allen Ecken und Kanten protektionistische Hindernisse aufgestellt haben. Viele Unternehmen drängen auf Harmonisierung, weil z.B. grenzüberschreitende Fusionsvorhaben gleich bei mehreren nationalen Wettbewerbsbehörden angemeldet werden müssen. Das kostet viel Zeit und Geld. Deutsche Unternehmen erhoffen sich davon auch eine Abschwächung der relativ strengen deutschen Fusionskontrollbestimmungen. Außerdem nimmt der Widerstand gegen die Globalisierung der Wirtschaft ständig zu. In breiten Bevölkerungsschichten, auch unter akademisch Gebildeten, macht sich ein verschwommenes Gefühl des Ausgeliefertseins bemerkbar. Deshalb ist der Staat oder staatliche Organisationen gefordert, einen Ordnungsrahmen zu schaffen; Regeln aufzustellen, die überall und für alle gelten, um einen wirksamen und fairen Wettbewerb auf allen Märkten zu sichern.

Draft International Antitrust-Code

Ein erster Versuch war der Entwurf für einen internationalen Antitrust-Code. Er wurde von einigen renommierten Wettbewerbsrechtlern und Wissenschaftlern erarbeitet und 1993 dem GATT in Genf zugeleitet. Der Entwurf stellte Mindeststandards auf; Inländern und Ausländern sollten grundsätzlich gleichgestellt werden, und er lehnte sich deutlich an das bewährte deutsche Kartellrecht an (Kartellverbot; Fusions-

kontrolle und Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen). Es fehlte, wie es sie im US-amerikanischen Wettbewerbsrecht gibt, eine Regelung über Entflechtungsmöglichkeiten bei strukturellem Missbrauch. Zweifelhaft war der Vorschlag, die Mindeststandards generell in nationales Recht umzusetzen. Das scheint nach dem augenblicklichen Stand des Problembewusstseins ein schwieriges Unterfangen. Von den sich entwickelnden Ländern dürften nicht so strenge Maßstäbe erwartet werden, wie von den hoch entwickelten Industrieländern. Der Entwurf fordert in letzter Konsequenz eine supranationale Instanz, die bei Streitigkeiten in die nationale Souveränität eingreifen kann, wie die WTO bei Handelsstreitigkeiten. Dies ist in der gegenwärtigen politischen Situation mit den „überheblichen“ Vereinigten Staaten bestimmt nicht realisierbar, und es bleibt abzuwarten, ob und wann die weltpolitische Lage sich verändert. Gegenwärtig ist es eher angebracht, die WTO auszubauen und den Protektionismus, der in den Industrieländern vorhanden ist, abzubauen.

Die »effects doctrine«

Die »effects doctrine« besagt, dass das heimische Recht auf ausländische Unternehmen angewendet wird, wenn durch Handlungen des Unternehmens das inländische Wettbewerbsrecht verletzt wird. Nach dieser Theorie wurde die in den USA genehmigte Fusion zwischen General Electric und Honeywell von der EU-Kommission untersagt. Im Fall der Fusionskontrolle ist das Recht, aber auch die Anwendungspraxis in den Vereinigten Staaten laxer als in Europa. Der Einfluss der Wirtschaft und ihrer Verbände auf die Politik ist jedoch erheblich. Aufgrund dieses Drucks könnte es im Wettbewerbsrecht schnell zum »race to the bottom« kommen. Die Großwirtschaft findet bekanntlich jedes Wettbewerbsrecht hinderlich, und bei einer Angleichung verschiedener Rechtsbestimmungen plädiert sie immer für die schwächste Regelung. Immer weniger aktive Politiker in der Bundesrepublik erkennen die wohlstandssteigernde und fortschrittkreierende Funktion des Wettbewerbs. Die »effects doctrine« konnte auch wohl nur von der EU gegenüber den USA angewandt werden. Kleinere Länder werden damit erhebliche Schwierigkeiten bekommen. Mit der bilateralen Anwendung zwischen den beiden großen Handelsblöcken ist es im Übrigen nicht getan; es müsste schon zur multilateralen Anwendung kommen. Diese Verabredung zwischen den Staaten ist genauso mit erheblichen Problemen belastet wie die Etablierung eines internationalen Antitrust-Code.

Bestreitbare Märkte

Das Konzept der »bestreitbaren Märkte« geht im Kern auf Hayek und Schumpeter zurück. Hier werden die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs in den Vordergrund gestellt. Es besagt, dass es Unternehmen nicht möglich ist, Mono-

polstellungen mit überhöhten Preisen zu halten, solange neue Unternehmen in den Markt eintreten können. Dieser Markt ist bestreitbar, angreifbar. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist das Fehlen von staatlichen oder privaten Marktzutrittsbarrieren. Die Haupthindernisse für derartige Märkte liegen zwar noch häufig in staatlichen Regelungen, aber man sollte keinesfalls die Macht etablierter Großunternehmen unterschätzen. Sie unternehmen alles, um eine einmal errungene marktbeherrschende Stellung zu erhalten. Bei der Einführung einer schnelleren Übertragungstechnologie hat die Deutsche Telekom einen so niedrigen Preis festgelegt, dass es für die Konkurrenten unattraktiv wurde, diesen Markt zu besetzen. Kleine und mittlere Unternehmen haben einen außerordentlichen Finanzbedarf, um auf den etablierten Märkten Fuß zu fassen. Sie können nur mit bahnbrechenden Neuerungen und überzeugenden Unternehmenskonzepten wirksam Konzerne auf eingeführten Märkten angreifen. Zeigt sich dann ein erster Erfolg, werden sie häufig von den Monopolunternehmen am Markt aufgekauft.

Der Abbau von staatlichen Marktzutrittsbarrieren ist zweifellos eine wichtige Aufgabe. Aber darüber hinaus bedarf es im Rahmen der WTO-Verhandlungen vor allem des Abbaus des staatlichen Protektionismus verschiedener Art in den Industrieländern. Das ist sicherlich wichtiger als eine Wettbewerbskontrolle durch irgendeine supranationale Behörde. Dennoch: es ist das eine zu tun, ohne das andere zu lassen. Der politische Druck gegen eine weitere weltweite Integration der Märkte wird ständig zunehmen. Um diesen Druck abzuschwächen, brauchen wir zunächst für den internationalen Wettbewerb Mindestspielregeln, die von den wichtigsten Industrienationen akzeptiert werden. Selbst die Unternehmen haben ein großes Interesse nicht in verschiedenen Ländern mit verschiedenen Bürokratien über einen wettbewerbspolitisch relevanten Vorgang zu verhandeln. Durch Harmonisierung der Wettbewerbskontrolle bei einer Instanz kann viel Geld und Verwaltungsaufwand gespart werden.

Das Club-Gut Streitschlichtungsverfahren

Die Idee, den Regierungen ein »Club-Gut« anzubieten, die sich an einer internationalen Wettbewerbsordnung beteiligen, geht auf Kleinert und Klodt zurück. Sie argumentieren, »Wettbewerbsfähigkeit« ist ein öffentliches Gut, von dem jeder gerne profitiert, aber das er nicht unbedingt »erstellen« will. Wie bei »öffentlichen Gütern« üblich, will jeder eine free-rider-Position einnehmen. Damit einzelne Länder ein Interesse bekommen, Wettbewerbsfreiheit einzuführen, wird man ihnen ein »Club-Gut« zur Verfügung stellen müssen. Dieses »Club-Gut« bekommen nur die Mitglieder des Clubs. Mitglied wird, wer akzeptiert, sich einem Streitschlichtungsverfahren in Wettbewerbsfragen z.B. bei der WTO zu unterwerfen. Gerade in diesen Fragen haben die Regierungen es manchmal schwer zu entscheiden, weil der Einfluss der

Wirtschaftsinteressen gerade vor Wahlen besonders groß ist. Auch im Falle General Electric: Honeywell wäre ein derartiges Streitschlichtungsverfahren sicherlich hilfreich gewesen, zumal dieser Konflikt auf unterschiedliche wettbewerbs- und industriepolitische Konzeptionen zurückging.

Dieses Streitschlichtungsverfahren in Wettbewerbsfragen (»Club-Gut«) könnte auch bei der OECD resortieren, so dass alle wichtigen Industrieländer dabei sind. Auf alle Fälle müsste es ein offener Club sein, in den weitere Mitglieder freiwillig beitreten können. Zu befürchten ist dabei nur, dass der Anreiz für bestimmte Industrieländer nicht groß genug sein wird. Zumal dann, wenn sie eine eigene Industriepolitik betreiben und den Aufbau von »national champions« forcieren wollen. Ein Mindestmaß an Übereinstimmung über die wohlstandssteigernden Wirkungen eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen den Regierungen ist eine Voraussetzung für diese Regelung.

Die neuen globalen Initiativen

Es gibt eine Fülle von globalen Initiativen zur Förderung der Zusammenarbeit in Wettbewerbsfragen. Zu den NGO wäre die Initiative der Internationalen Handelskammer zu rechnen; daneben gibt es eine »International Group of Experts« und die UNCTAD sowie auf Regierungsebene das »International Competition Network« (ICN), die OECD und die WTO, die alle an diesem Thema einer Welt-Wettbewerbsordnung arbeiten. In der WTO wurde 1996 in Singapur eine »Arbeitsgruppe für Wettbewerb und Handel« eingerichtet, die jedoch nicht vorankommt, weil es unterschiedliche Zielvorstellungen bei den Gruppenmitgliedern gibt. Vor allem die USA wollen auf multinationaler Ebene keine Rechtsverbindlichkeit. Die OECD hat 2001 ein »Global Forum of Competition« etabliert. Sie will die rechtliche und wettbewerbspolitische Konvergenz fördern nicht nur für ihre 30 Mitgliedsländer. Dieses Forum soll wiederum mit dem ICN zusammenarbeiten. Auf US-amerikanischer Ebene gibt es ebenfalls mehrere Expertengruppen; ihnen ist gemein, dass sie mehr den amerikanischen Vorstellungen entsprechen und nicht zu obligatorischen und multinationalen Regeln kommen wollen. Bei der Vielzahl von Initiativen nehmen die Amerikaner im Allgemeinen eine Außenseiterrolle ein. Sie wollen sich z.Z. keinen multinationalen Regeln unterwerfen; aber dieser Trend zum Unilateralismus in den USA wird hoffentlich nur eine Mode- und Übergangserscheinung sein.

Auf dem Weg zu einem internationalen Wettbewerbsrecht

Angesichts dieser Vielzahl von Aktivitäten um die Einführung von einem Mindestmaß an weltweiten Wettbewerbsregeln kann davon ausgegangen werden, dass es auf diesem Fel-

de irgendwann zu einem Übereinkommen kommt. Dies wird sicherlich nicht der »große Wurf« aus einem marktwirtschaftlichen Guss sein. Zunächst müssten eher den sich entwickelnden Ländern das Recht auf gewisse Marktbeschränkungen auf strategische Handels- und Industriepolitik zugebilligt werden. Bei dem letzten Symposium des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (FIW) im Frühjahr dieses Jahres in Innsbruck waren sich nahezu alle Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Rechtsprechung und Politik einig, dass es nur in »kleinen Schritten« zu einer internationalen Wettbewerbsordnung kommen wird. Das breite Weltkartellrecht mit einem Weltkartellamt ist eine Vision und möglicherweise nicht einmal eine schöne Vision. Viel dringender ist die Beseitigung der verschiedenen nationalen offenen und versteckten Protektionismen in den Industrieländern, die gerade im weltweiten Wettbewerb den sich entwickelnden Ländern den fairen Zugang zu den Märkten verschließen.

Literatur

- Bertelsmann-Stiftung u. a. (Hrsg. 1996), *Fairneß im Standortwettbewerb*, Gütersloh.
- Böge, U. und S. Kijewski (2001), »Auf dem Wege zu einer vertieften internationalen Zusammenarbeit in der Wettbewerbspolitik«, *RIW* (6).
- Dechmann, U. und L. Goebel (2000), *Free, Fair Protected – Dumping und Antidumping im Spannungsfeld zwischen Freihandel und Protektion*, Diplomarbeit (unveröffentlicht).
- Freytag, A. und R. Zimmermann (1998), *Muss eine internationale Handelsordnung um eine Wettbewerbsordnung erweitert werden?*, Tübingen.
- Kleinert, J. und H. Klodt (2000), *Megafusionen – Trends, Ursachen und Implikationen*, Tübingen.
- Koopmann, G. (2000), *Internationalisierung der Wettbewerbspolitik: Korrelat zur internationalen Handelspolitik*, HWWA.
- Wins, H. (1999), *Eine internationale Wettbewerbsordnung als Ergänzung zum GATT*, Baden-Baden.
- Wolf, D. (2000), *Wettbewerbspolitik im Zeichen der Globalisierung*, Schriftenreihe der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung.