

Vosgerau, Hans-Jürgen

Working Paper

Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 239

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Vosgerau, Hans-Jürgen (1994) : Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 239, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101793>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



**Sonderforschungsbereich 178
„Internationalisierung der Wirtschaft“**

Diskussionsbeiträge

Juristische
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-
wissenschaften und Statistik

Hans-Jürgen Vosgerau

**Die Internationalisierung
der Wettbewerbspolitik**

Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik

Hans-Jürgen Vosgerau

Serie II - Nr. 239

Dezember 1994

Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik

von Hans-Jürgen Vosgerau, Konstanz

Abstract

Under present GATT-rules distortions caused by monopolies, cartels, excessive subsidies, etc. can only be counteracted indirectly at national borders. It is argued that by substituting first best competition policy measures at the origin of distortions for the present regime of second best measures efficiency gains can be realized, provided the still dominating principle of national sovereignty gives way to more international coordination and cooperation. Experience in the European Union may possibly serve as a guideline for future developments in the World Trade Organisation.

Gliederung

- I. Zur Einführung**
- II. Grenzen nationaler Wettbewerbspolitik**
- III. Internationalisierung der Wettbewerbspolitik als Ersatz für Handelspolitik bei zunehmender Integration**
 - 1. Historisches
 - 2. Dumping und Subventionen im GATT als Beispiele
- IV. Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union - Ein Vorbild?**
- V. Ansätze zur internationalen Koordinierung der Wettbewerbspolitik**
 - 1. Die Europäische Union und Drittländer
 - 2. Weitere Schritte zur Koordinierung
 - 3. Akademische Beiträge
- VI. Verteilungsaspekte der internationalen Wettbewerbspolitik**
- VII. Handelshemmnisse und internationale Faktorbewegungen**
- VIII. Literatur**

Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik

von Hans-Jürgen Vosgerau, Konstanz, Juni 1994

I. Zur Einführung

Wenn von "Internationalisierung der Wirtschaft" die Rede ist, stellen sich bei den meisten Zeitgenossen Assoziationen an Multinationale Unternehmungen mit ihren länderübergreifenden Aktivitäten, vielleicht auch an die publizitätsträchtigen Zusammenkünfte der G7 ein; mancher mag an Weltbank und Internationalen Währungsfonds denken oder die jüngst in Marrakesch aus der Taufe gehobene World Trade Organisation. Insider wissen natürlich, daß es am Bodensee einen Sonderforschungsbereich gleichen Namens gibt. Aber nur einige von dessen Gründungsvätern erinnern sich an eine Zusammenkunft in Stuttgart vor etwas über 11 Jahren, die der Vorbereitung dieses Konstanzer Unternehmens diente, und bei der Helmut Hesse den Namen dieses Sonderforschungsbereichs vorschlug.*

Internationalisierung der Wirtschaft besteht nicht nur in verstärktem Güter-
austausch über die Grenzen hinweg (der Welthandel nimmt seit Jahrzehnten
wesentlich stärker zu als die Sozialprodukte), besteht nicht nur in enormen
internationalen Kapitalbewegungen über liberalisierte Finanzmärkte, in
mehr Freizügigkeit und oft allzu massiven Migrationen sowie zunehmenden
Transfers von Wissen und Technologien; sie hat vielmehr auch institutionelle
Aspekte, denn die erleichterten weltweiten Transaktionen fordern gebie-
terisch die ihnen adäquaten organisatorischen, administrativen, rechtlichen
und politischen Rahmenbedingungen - eben internationale Institutionen im
weitesten Sinne -, damit sie möglichst reibungslos, effizient und mit nicht
zuletzt auch ethisch akzeptablen Ergebnissen abgewickelt werden können.

* Die folgenden Überlegungen sind Helmut Hesse anlässlich seines 60. Geburtstages am 1. Juli 1994 in freundschaftlicher Verbundenheit gewidmet. Sie wurden erstmals auf einem Kolloquium am gleichen Tage in Göttingen vorgetragen.

Dieses allgemeine Desiderat gilt unter anderem auch für die Wettbewerbsordnung, welche in ihren nationalen Varianten von den neuen Aufgaben zunehmend überfordert ist. Denn die Wirkungen von Wettbewerbsverzerrungen durch private und staatliche Akteure machen eben an den Nationalgrenzen nicht mehr halt.

Darüber hinaus - und das ist möglicherweise noch wichtiger - wachsen einer internationalen Wettbewerbspolitik neue Aufgaben zu - Aufgaben, welche in einer Welt mit geringerer Liberalisierung von der (Außen-)Handelspolitik und ihren Koordinierungsregeln mehr schlecht als recht wahrgenommen werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich die Struktur meiner Argumentation. Ich werde zunächst (II.) einiges darüber rekapitulieren, wo und warum nationale Wettbewerbspolitik an ihre Grenzen stößt, um sodann (III.) zu zeigen, wie die mit zunehmender Liberalisierung und Integration wachsenden Widersprüche zwischen Handelspolitik und Wettbewerbspolitik durch Internationalisierung der letzteren im Prinzip überwunden werden können. Realisiert wurde dies im regionalen Rahmen der Europäischen Union, worüber ich unter (IV.) berichte, während die wichtigsten Ansätze zu weiterer internationaler Koordinierung der Wettbewerbspolitiken in Kapitel (V.) vorgestellt werden. Der vorletzte Abschnitt (VI.) ist den Verteilungsproblemen und damit den Gerechtigkeitsaspekten des Themas gewidmet, während ich es in Kapitel (VII.) zum Abschluß in den weiteren Zusammenhang der internationalen Güter- und Faktorbewegungen stellen will.

II. Grenzen nationaler Wettbewerbspolitik

Bei der Erörterung der Grenzen nationaler Wettbewerbspolitik kann ich mich kurz fassen. Denn es ist ganz offensichtlich, daß bei Export- und Importquoten von 30 %, 40 %, 50 %, ja in manchen Branchen von über 70 %, wie sie heutzutage in vielen europäischen Volkswirtschaften an der Tagesordnung sind, die schieren Voraussetzungen für grenzüberschreitende (Kartell)Absprachen, Fusionen und andere wettbewerbshemmende Verhaltensweisen ganz andere sind als bei Außenhandelsanteilen von etwa 5 %, die bis vor kurzem etwa für die USA typisch waren. Selbst wenn nationale Wett-

bewerbspolitik nur auf Verbesserung der eigenen Allokationseffizienz zielt, kann sie unter derartigen Bedingungen ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen, wenn sie nicht auch die internationalen Rückwirkungen beachtet.

Denn das internationale Kartell ebenso wie die internationale Fusion beeinträchtigen eben auch entscheidend die nationale Wettbewerbsintensität und damit Preise, Kosten und Versorgung im Inland. Die Territorialität des Rechts jedoch beschränkt die Aktionsmöglichkeiten der nationalen Kartellbehörden ganz empfindlich. Ihre Hilflosigkeit etwa gegenüber den großen Rohstoffkartellen im Erdöl- und Metallbereich zeigt das überdeutlich.

Es gibt aber noch andere, immanentere Grenzen nationaler Wettbewerbspolitik. Sie ergeben sich daraus, daß deren Zielsetzung durchweg in der Verbesserung nationaler Positionen besteht, die oft egoistisch in dem Sinne ist, daß sie auf Kosten anderer (Volkswirtschaften) erfolgt. Was damit gemeint ist, läßt sich am Beispiel der Exportkartelle besonders deutlich machen. Denn diese sind auch in den auf hohe Wettbewerbsintensität zielenden Wettbewerbsgesetzen vom allgemeinen Kartellverbot ausgenommen. Die Begründung für solche Abweichung vom Prinzip liegt darin, daß sie den heimischen Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Und die Erreichung sowie Festigung beherrschender Positionen auf den Auslandsmärkten kann ja nach dieser Argumentation der heimischen Volkswirtschaft nur nutzen. Die derart erreichbare Verbesserung der "terms of trade" ist im Grunde von gleicher Art wie jene, die mittels eines Optimalzolls bewirkt wird. Wie bei diesem tritt das gewünschte Ergebnis nur dann ein, wenn sich das Ausland nicht wehrt. Tut es das jedoch, so bewirken ursprüngliche Verzerrung und Retorsion, daß In- und Ausland sich im allgemeinen schlechter stellen.¹

Fazit: national begrenzte und lediglich auf nationalen Vorteil zielende Wettbewerbspolitik ist inadäquat.

¹ Für Ausnahmen siehe Johnson, H. G. (1974), Optimum Tariffs and Retaliation, RES 21, 142-153.

III. Internationalisierung der Wettbewerbspolitik als Ersatz für Handelspolitik bei zunehmender Integration

1. Historisches

"Was die Weltwirtschaft angeht, so ist sie verflochten." Kurt Tucholsky, dem wir diese Einsicht verdanken, hat bedauerlicherweise über die schweren Mängel der seinerzeitigen Verflechtung in der Zwischenkriegszeit keine zusätzlichen Erkenntnisse hinterlassen. So nahm denn das Verhängnis mit Weltwirtschaftskrise, gegenseitigen Übervorteilungen, "beggar-thy-neighbour"-Politik seinen Lauf. Gegen Ende des 2. Weltkrieges entstand im Gegenzug das Konzept der International Trade Organisation (ITO)², die mittels einheitlicher Regeln den Welthandel gegen einseitige Macht- ausübung, Übervorteilungen, Ineffizienzen und Ungerechtigkeiten schützen sollte. Die ITO scheiterte im Amerikanischen Kongreß, und das GATT als Teil der ITO ist nur ein unzureichender Ersatz, womit seinen großartigen Verdiensten kein Abbruch getan wird. Denn auch wegen der erfolgreichen Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT sind die Handelshemmnisse seit Ende des 2. Weltkrieges von seinerzeit 40 - 50 % durchschnittlicher Zollbelastung auf heute unter 5 % abgebaut worden. Wenn auch die nicht-tarifären Handelsbarrieren (non tariff barriers = NTBs) bedrohlich ausgeweitet wurden, bleibt doch - auch wegen stark gesunkener Transportkosten und wegen des enormen Wachstums der Multinationalen Unternehmungen - unter dem Strich ein wesentlich höherer Liberalisierungs- und damit Integrationsgrad zu konstatieren. Und dieser zwingt nun dazu, rund fünfzig Jahre nach dem Scheitern der ITO deren Grundgedanken wieder aufzugreifen.

Übrigens: die Konferenz von Bretton Woods begann auf den Tag genau heute (1.7.94) vor fünfzig Jahren, also am 10. Geburtstag von Helmut Hesse.

² Vgl. Wilcox, Clair (1949), A Charter for World Trade, Macmillan, New York.

2. Dumping und Subventionen im GATT als Beispiele

Eines der Prinzipien des GATT und zugleich einer der wichtigsten Unterschiede zur ITO ist die starke Rücksichtnahme auf die nationale Souveränität. Das Scheitern der ITO beruht ja auch darauf, daß der Amerikanische Kongreß die Beeinträchtigung seiner Souveränität nicht hinzunehmen bereit war. Was aber hat Souveränität mit Handels- und Wettbewerbspolitik zu tun? Warum sind bestimmte Aspekte nationaler Souveränität heute so kostspielig geworden, daß ihre Begrenzung gefordert werden muß?

Der Sachverhalt läßt sich an allen Maßnahmen verdeutlichen, welche die nationale Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der Verbesserung der eigenen Position unter Inkaufnahme von Schädigungen anderer Volkswirtschaften ergreift, wenn diese Maßnahmen als ungerechtfertigt angesehen werden, so daß Gegenwehr erlaubt wird. Das Paradebeispiel hierfür ist Dumping, also jene Preisdifferenzierung, die einem Monopolisten bei segmentierten Märkten möglich ist. Nach Artikel VI des GATT liegt Dumping bei Außenhandel dann vor, wenn der Exportpreis unter den Normalwert gleichartiger Produkte gesenkt wird.

Ich muß mir versagen, auf die zahlreichen Probleme einzugehen, die hinter jedem Teilbegriff dieser Definition stehen und die zu ebenso ausgedehntem Mißbrauch wie heftiger Diskussion Anlaß gaben und geben.³ Ich übergehe auch die eingehend diskutierte Frage, unter welchen Umständen internationales Dumping ähnlich wie nationales unschädlich ist und unterstelle - was jedenfalls für räuberisches Dumping zutrifft -, daß es sich um eine Verhaltensweise handelt, welche der Volkswirtschaft, von der das Dumping ausgeht, Vorteile auf Kosten anderer verschaffen soll. Das GATT räumt in diesen Fällen der geschädigten Volkswirtschaft das Recht der Gegenwehr mittels eines erlaubten Anti-Dumping-Zolls ein. Der Grund hierfür besteht darin, daß der Störenfried anders nicht zu belangen ist, wenn natürliche und/oder künstliche Handelshemmnisse verhindern, daß die Marktsegmentierung mittels Reexport beseitigt wird. Denn der anderen Voraussetzung für die Störung, nämlich dem Monopol im Exportland, ist nicht beizukommen, solange das nationale Souveränitätsprinzip einen direkten Eingriff am Ort der Verzerrung etwa mittels einer international legitimierten wettbewerbs-

³ Vgl. etwa Messerlin (1989).

politischen Maßnahme verbietet.

Das GATT muß also auf die interventionstheoretisch gebotene "erstbeste" Maßnahme verzichten und sich mit einer "zweitbesten" begnügen, eben dem Antidumping-Verfahren. Selbst vorausgesetzt, daß das Dumping, weil räuberisch, "ungerechtfertigt" ist und daß das Anti-Dumping die erste Verzerrung gerade nur korrigiert, ist das Verfahren deswegen ineffizient, weil zur Verzerrung durch das Monopol im Exportland mit der implizierten "Ausbeutung" der dortigen Konsumenten nun eine weitere hinzukommt, nämlich die Diskrepanz zwischen Weltmarkt- und Inlandspreis infolge des Anti-Dumping-Zolls im Importland. Der in aller Regel auftretende Effizienzverlust könnte nur durch direkte Korrektur der auslösenden Verzerrung am Ort ihres Entstehens vermieden werden. Das aber setzte einen Eingriff in die Souveränität des Exportlandes voraus.

Um denkbaren Mißverständnissen vorzubeugen, muß betont werden, daß hier nur von den gewissermaßen theoretisch sauberen Anti-Dumping-Zöllen die Rede war, welche gegen wirklich verzerrendes Dumping gerichtet sind. Nach übereinstimmender Ansicht aller Kenner sind diese jedoch inzwischen bis zur Unkenntlichkeit überwuchert von ganz ordinärer Import-Protektion, welche sich trotz - oder vielleicht gerade wegen - der inzwischen erreichten formalen Perfektion der Antidumping-Regeln vor allem in den USA und in der EU breit gemacht hat.

Das Dilemma beschränkt sich jedoch nicht allein auf den privaten Sektor. Analoges ist für die Regierungen zu konstatieren. Denn mittels Subventionen verschaffen sie in erheblichem Umfang ihren Exportsektoren Vorteile, die großenteils unter Effizienzgesichtspunkten nicht zu rechtfertigen sind. Im GATT wird deswegen den betroffenen Ländern im gleichen Artikel VI das Recht der GATT-konformen Gegenwehr mittels Anti-Subventionsmaßnahmen eingeräumt. Wiederum wäre eine direkte Beseitigung der Verzerrung durch Unterbindung der Subvention effizienter als die Erlaubnis, gewisse Nachteile im Importland durch eine weitere Verzerrung zu kompensieren zu versuchen.

Das Muster ist immer das gleiche: - Das Exportland verschafft sich mittels handelspolitischer oder industriepolitischer Maßnahmen Vorteile, die das Importland im Rahmen des GATT nicht direkt unterbinden kann, gegen die es sich lediglich indirekt unter Effizienzverlusten wehren kann.

Mit der vorstehend entwickelten Diagnose ist nun freilich die Frage noch nicht beantwortet, warum es bisher nicht gelungen ist, die geschilderte, offensichtlich äußerst unbefriedigende Situation zu verändern. Die Antwort ist im Kern verblüffend einfach: Die durch einseitige handels- und industriepolitische Maßnahmen zu erzielenden Vorteile sind für die Länder, welche sie ergreifen - und vor allem für ihre produzierenden Sektoren -, politisch-ökonomisch so bedeutsam, daß die entgangenen Effizienzgewinne, über deren Verteilung ja noch nichts gesagt ist, dagegen kaum ins Gewicht fallen.

Derartige Schwierigkeiten sind ohne Zweifel dafür verantwortlich, daß es in der Uruguay-Runde nicht gelungen ist, bei der Anti-Dumping-Regelung Fortschritte zu erzielen. Lediglich im Bereich der Subventionen wurden wenigstens Kriterien dafür vereinbart, wann eine Subvention prinzipiell unzulässig und wann sie - etwa zur Internalisierung externer Effekte - gerechtfertigt ist. Freilich gibt es nach diesem Ampelprinzip zwischen den Rotlicht-Subventionen und den Grünlicht-Subventionen eine breite Zone von Gelblicht-Subventionen, bei denen im Einzelfall zu klären ist, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die staatliche Zahlung den Handel nicht oder nur geringfügig verzerrt und daher gewährt werden darf. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Regelung in der Praxis bewähren wird.

IV. Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union - ein Vorbild?

Wenn die Schwierigkeit, Verzerrungen am Ort ihres Entstehens mittels wettbewerbspolitischer Maßnahmen zu beseitigen (oder doch zu verringern), tatsächlich auf die nationale Territorialität des Rechts zurückzuführen ist, so folgt daraus, daß internationale Koordinierung, Kooperation bis hin zur Errichtung zumindest teilsouveräner internationaler, ja supranationaler Institutionen diese Schwierigkeit verringern müßte. In der Konsequenz müßte nationale Handelspolitik dann durch internationale Wettbewerbspolitik ersetzt werden können. Zusätzlich ist zu erwarten, daß die Umverteilung der resultierenden Effizienzgewinne mit Hilfe ebensolcher inter- bzw. supranationaler Institutionen erleichtert wird.

Genau diese Entwicklung ist, freilich regional auf Europa begrenzt, während der vergangenen Jahrzehnte in der EWG, EG bzw. EU zu beobachten,

wobei ein besonders starker Schub durch die Realisierung des Binnenmarktprogramms (Stichwort: "EG 92") ausgelöst wurde.⁴ Doch reichen die Grundlagen wesentlich weiter zurück, nämlich bis zum Gründungsdatum von 1957. Denn die Römischen Verträge bieten mit den Artikeln 85 und 86, die stark vom bundesrepublikanischen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geprägt sind, gute Voraussetzungen für eine sogar supranationale Wettbewerbspolitik, freilich zunächst auf die Mitglieder der EU beschränkt. Eigentlich gefordert wurde die Brüsseler Wettbewerbspolitik jedoch erst nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), als das Binnenmarktprogramm "EG 92" Gestalt annahm. Denn die hiermit durchgesetzte Verwirklichung der "vier Freiheiten" der ungehinderten Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen innerhalb der EU beseitigt im Prinzip alle verbliebenen nicht-natürlichen Handelshemmnisse. Die resultierende Markterweiterung wurde ebenso wie der sich verstärkende Wettbewerbsdruck von den Unternehmungen schon geraume Zeit vor Vollendung des Binnenmarktes antizipiert und führte zu entsprechenden Anpassungen wie grenzüberschreitenden Kooperationen und Fusionen in erheblichem Umfang.

In Erwartung dieser Entwicklung wurde das wettbewerbspolitische Instrumentarium in Brüssel erweitert. So kam es nach langen Diskussionen 1990 zur Fusionskontrolle und etwas später zur State Aid Policy,⁵ also der Möglichkeit einer Eindämmung wettbewerbsverzerrender Subventionen. Nimmt man schließlich die Vorschriften zur europaweiten öffentlichen Ausschreibung ("public procurement") hinzu, so ergibt sich ein wohlgefüllter Instrumentenkasten für die EU-Wettbewerbspolitik, mit dessen Hilfe eine weitgehende Beseitigung oder doch Verringerung wettbewerbshemmender privater und öffentlicher Verzerrungen ermöglicht wird.

"Ermöglicht" muß man sagen, denn "leicht beieinander wohnen die Gesetze,⁶ doch hart im Raume stoßen sich die Sachen". Die Sachen, das sind hier nicht nur die Aufgreif- und Eingreifkriterien, die für die EU bisweilen so hoch angesetzt sind, daß private und staatliche Wettbewerbsrüder häufig durch die weiten Maschen hindurchschlüpfen können, besonders wenn die dann nur noch zuständigen nationalen Wettbewerbsbehörden eher Industrie-

⁴ Vgl. hierzu Vosgerau (1993b).

⁵ Lehner u.a. (1991)

⁶ eigentlich "Gedanken" (Schiller, Wallenstein)

politik-Behörden sind.

Die Sachen, das sind aber auch die Besonderheiten des Brüsseler wirtschaftspolitischen Entscheidungsmechanismus mit seiner Mischung aus unterschiedlichen Wettbewerbsphilosophien und nationalen Interessen, die sich zwischen Rat und Kommission - ganz abgesehen von Gerichtshof und Parlament - vielfältig ineinander verschränken.

So kommt es etwa - um ein kuriozes Detail zu erwähnen - zu dem auf Anhieb verwunderlichen Vorstoß der deutschen Industrie, die Eingreifkriterien für Fusionskontrolle zu senken (!), der erst verständlich wird, wenn man berücksichtigt, daß die Brüsseler Generaldirektion IV für Wettbewerb offenbar wesentlich kulanter ist als das Berliner Kartellamt. Die Moral von der Geschichte ist dreifach: Den Juristen ist Rechtstatsachenforschung zu empfehlen, den Ökonomen hilft vielleicht die ökonomische Theorie der Politik (der "public choice"-Ansatz) weiter, und für unsere Argumentation bleibt festzuhalten, daß die Durchsetzung auch von prinzipiell richtig konzipierten wettbewerbspolitischen Maßnahmen selbst in einem relativ homogenen, regional begrenzten internationalen Umfeld voller Tücken ist.

Ob die EU also als ein Beispiel angesehen werden kann, das hinsichtlich der Internationalisierung von Wettbewerbspolitik der WTO zur Nachahmung zu empfehlen ist, läßt sich mit voller Überzeugung noch nicht sagen. Immerhin stellt sie das bisher einzige Beispiel dar, und deswegen sollten wir es in unserer zweit- oder drittbesten aller Welten nicht gering achten.

V. Ansätze zur internationalen Koordinierung der Wettbewerbspolitik

1. Die Europäische Union und Drittländer

Wie vollkommen oder unvollkommen auch immer die EU-Wettbewerbspolitik ist - sie hat ein entscheidendes Defizit - und das ist ihre regionale Begrenzung. Dieses Defizit wird besonders fühlbar im Verhältnis zu den europäischen Nichtmitgliedsländern, weil mit diesen die Handelsbeziehungen besonders eng sind. Es lag daher nahe, bei der Bildung des Europäischen

Wirtschaftsraums (EWR) aus EG und EFTA das EG-Wettbewerbssystem auf den EWR auszudehnen. Dieses Ziel ist tatsächlich erreicht worden, freilich mit einer etwas umständlichen juristischen Konstruktion, jedoch im Ergebnis durchaus zweckentsprechend. An diesem Beispiel wird ganz handgreiflich deutlich, daß Wettbewerbspolitik als Substitut für Handelspolitik fungiert: Maßnahmen an den ökonomisch wegfallenden Grenzen werden unter Effizienzgewinnen ersetzt durch solche innerhalb des vergrößerten Wirtschaftsraums.⁷

Ein weiterer, freilich wesentlich zaghafterer Schritt ist in den sogenannten Europa-Abkommen ("Europe Agreements") zwischen EG bzw. EU und den 4 Visegrad-Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn getan worden. Hierauf werde ich zum Schluß noch einmal zurückkommen.

2. Weitere Schritte zur Koordinierung

Außer der EU unternehmen auch andere Welthandelspartner Anstrengungen, ihre wettbewerbspolitischen Einflußzonen zu erweitern und die territorialen Begrenzungen ihres Rechtssystems in dieser Hinsicht zu überwinden. Vor allem die USA gehen in dieser Hinsicht ziemlich rigoros vor.

Doch sind solchen Bemühungen, vor allem unter einigermaßen gleich starken Partnern, Grenzen gesetzt. Die Zeiten weltwirtschaftlicher Hegemonien sind vergangen. Fortschritte sind nur durch Kooperation zu erzielen - und das ist mühsam.

So beschränkt sich eine Vereinbarung zwischen den USA und der EG von 1991 auf gegenseitige Information über Wettbewerbsverstöße. Die vorgesehene Kooperation sieht so aus, daß die jeweils national zuständige Wettbewerbsbehörde in ihrem eigenen Bereich tätig werden kann, wenn von der Partnerbehörde ein entsprechender Wunsch geäußert wird. Eine Verpflichtung besteht nicht.

Einen ähnlichen "soft law"-Charakter haben der UN-Codex über "Restrictive

⁷ Daß der EWR inzwischen politisch an Bedeutung verloren hat, da die Schweiz ihn ablehnte und Österreich sowie die 3 skandinavischen EFTA-Mitglieder der EU beitreten wollen, ändert an dieser Feststellung nichts. Allenfalls zeigt diese Entwicklung die anhaltend hohe Attraktivität der EU.

Business Practices" von 1980, die Empfehlungen der UNCTAD und vor allem die in mehreren Versionen von der OECD verabschiedeten Anregungen, welche auf der Grundlage einer Analyse der Zusammenhänge zwischen Handels- und Wettbewerbspolitik eine "Checklist" enthalten, in der die wettbewerbspolitisch relevanten Probleme handelspolitischer Maßnahmen zusammengestellt sind.

Über die Wirksamkeit derartiger Verhaltensempfehlungen gehen die Meinungen auseinander. Wenn auch zuzugeben ist, daß sie, wenn es hart auf hart geht, einfach vom Tisch gewischt werden können, sollte man doch ihre aufklärende Wirkung nicht völlig negieren. Die wichtige Rolle solcher Organisationen wie der OECD besteht ja größtenteils darin, daß bei den Beratungen hohe Regierungsvertreter - und das heißt eben auch Handels- und Wettbewerbspolitiker - ihre Positionen gegenseitig kennenlernen und Lösungsansätze für die eigentlichen Entscheidungen vorbereiten. Auf diese Weise kann auch die vor kurzem in der OECD begonnene neue Runde von Beratungen in den Komitees für Handel und für Wettbewerbsrecht und -politik Fortschritte bringen.

Anregungen zu solchen und ähnlichen Beratungen und Verhandlungen kommen auch aus dem nicht-offiziellen, insbesondere dem akademischen Bereich.

3. Akademische Beiträge

Von den vielfältigen Initiativen aus dem akademischen Bereich möchte ich lediglich die zahlreichen Beiträge von John Jackson⁸ (Ann Arbor, Michigan) erwähnen - außerdem die Arbeiten aus dem Schweizerischen Institut für Außenhandels-, Struktur- und Regionalforschung (Heinz Hauser⁹, Ulrich Petersmann¹⁰) -, um dann dem jüngsten Vorschlag einer internationalen Gruppe von Wettbewerbsjuristen einige Worte zu widmen: Unter dem Titel "Draft International Antitrust Code - as a GATT-MTO-Plurilateral Trade

⁸ Vgl. etwa Jackson, John H. (1994).

⁹ Hauser, Heinz (1994).

¹⁰ Petersmann, Ulrich (1994).

Agreement"¹¹ erschien vor einem Jahr in München ein voll ausformulierter Vertragsentwurf mit eingehenden Begründungen für ein globales Wettbewerbsabkommen, das seitdem eingehend diskutiert wird. Zwar beschränkt sich der Vorschlag auf die traditionellen privaten Wettbewerbsbehinderungen durch Kartelle, Fusionen und Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen, soweit sie grenzüberschreitend wirken, deckt also nicht das gesamte Feld auch der durch die öffentlichen Hände verursachten Verzerrungen ab. Doch in der gewollten Beschränkung könnte er vor allem bezüglich des Verfahrens richtungweisend wirken. Denn die erforderliche Internationalisierung wird außerordentlich vorsichtig und behutsam eingeführt. So sollen die nationalen Wettbewerbsgesetze ebenso wie das Prinzip des "national treatment" bestehen bleiben, freilich durch generell verbindliche Mindeststandards ergänzt werden. Damit diese, wenn sie erst einmal ausgehandelt und akzeptiert sind, auch bei Widerstreben der weiterhin zuständigen nationalen Wettbewerbsbehörden durchgesetzt werden können, ohne die nationalstaatliche Souveränität allzu stark zu beeinträchtigen, haben die Autoren das Prinzip der Internationalen Verfahrensinitiative erfunden. Die nach Artikel 19 des Vorschlags zu errichtende International Antitrust Authority hat das Recht, vor den nationalen Wettbewerbsbehörden ein sonst unterbleibendes Verfahren einzuleiten. Nötigenfalls kann sie darüberhinaus Streitfälle vor ein neu einzurichtendes Antitrust-Panel bringen, welches dann nach dem in der Uruguay-Runde verbesserten Streit-schlichtungsverfahren eine Entscheidung trifft.

Welche Chancen bestehen, den Münchner Vorschlag oder doch Elemente daraus eines Tages zu realisieren, läßt sich schwer abschätzen. Immerhin sind ähnliche Gedanken in den Uruguay-Übereinkommen zu den TRIPs, den "trade related intellectual property rights", enthalten und sind die Streit-schlichtungsverfahren des GATT deutlich in Richtung auf mehr Verbindlichkeit verbessert worden. Andererseits hat sich die Hoffnung nicht erfüllt, daß anlässlich der Vertragsunterzeichnung in Marrakesch im April dieses Jahres ein verbindliches Mandat zur Ausarbeitung einer internationalen Wettbewerbsordnung erteilt wurde. So bleiben geduldige Weiterarbeit, etwa im Rahmen der OECD, und schließlich die Hoffnung auf Erfolg nach Einrichtung der WTO im nächsten Jahr.

¹¹ International Antitrust Code Working Group (1993)

VI. Verteilungsaspekte der internationalen Wettbewerbspolitik

Das Schwergewicht der vorgetragenen Gedanken lag bisher auf Effizienz. Es wurde argumentiert, daß im Zuge zunehmender Integration der Volkswirtschaften mittels Abbau von Handelshemmnissen aller Art - und d.h. auch handelspolitischer Maßnahmen an den Grenzen - Effizienzgewinne realisiert werden, sofern die nationalen Wettbewerbsverzerrungen durch eine international koordinierte Wettbewerbspolitik gleichmäßig und wirksam eliminiert oder doch deutlich korrigiert werden können. Das Ziel solcher Empfehlung besteht in größerer Annäherung an jenen Zustand der Welt, von dem aus keine Verbesserungen der Input- und Outputkombinationen und damit der gewählten Technik und der Faktorallokation in sektoraler, regionaler und zeitlicher Hinsicht mehr möglich sind. In diesem Idealzustand werden also keine Ressourcen verschwendet. Aus der Vermutung, daß ein solches Ziel allgemeine Zustimmung findet, rührt die Vorliebe der Ökonomen für Effizienzanalysen und daraus abgeleitete normative Empfehlungen. Die Frage, was mit den Gewinnen geschehen soll, welche aus einer Annäherung an den Idealzustand zu erwarten sind, ist mit der Effizienzanalyse zunächst noch nicht beantwortet. Doch stehen wir dieser Verteilungsfrage nicht völlig hilflos gegenüber. Freilich sind nun gesellschaftliche Werturteile zu treffen, hinsichtlich derer Übereinstimmung wesentlich schwerer herzustellen ist, insbesondere dann, wenn - wie im vorliegenden Kontext - Interessengegensätze zwischen ganzen Nationen bzw. Staaten oder auch Staatengruppen und Handelsblöcken zur Debatte stehen.

Denn traditionelle Handelspolitik ist ja geradezu auf das Ziel hin konzipiert, der Nation Vorteile zu verschaffen. Und von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, impliziert dies Nachteile für andere. Denn der Effizienzgewinn aus Liberalisierung verteilt sich in der Regel höchst ungleichmäßig, sowohl binnenwirtschaftlich zwischen Sektoren und Gruppen, als auch international. Dabei kann es durchaus Nettoverlierer geben. Nur dann, wenn sie aus den Gewinnen mindestens kompensiert werden können, ist Zustimmung der Betroffenen zur Substitution von Handels- durch Wettbewerbspolitik zu erwarten. Aus dem bisherigen Erfolg der EG bzw. EU läßt sich schließen, daß dies dort, jedenfalls für die ausreichend organisierten Interessengruppen, gelungen ist. Die Beitrittsgesuche verstärken eine solche Schlußfolgerung - wenn es auch schwierig sein dürfte, die Effizienzgewinne und die Transfers

im einzelnen zu quantifizieren und zuzurechnen.

Doch zurück zu den Verteilungsaspekten. Denn diese haben ja immer mit Gerechtigkeitsvorstellungen zu tun. In unserem Falle handelt es sich nun aber in erster Linie um Gerechtigkeit zwischen Völkern bzw. Staaten - ein Feld, das gewiß wesentlich schwieriger zu bestellen ist als jenes der Gerechtigkeit unter Menschen innerhalb relativ homogener Gruppen. Doch dürfte das Bewußtsein für die Probleme internationaler Gerechtigkeit während der letzten Jahrzehnte deutlich zugenommen haben und infolge erleichterter Kommunikation weiter zunehmen.

Für unser Thema relevant ist aus dem gesamten Komplex der Aspekt gleicher rechtlicher und wirtschaftspolitischer Behandlung ökonomischer Aktivitäten mit dem Ziel, ein "level playing field" herzustellen, also ein ebenes Terrain ohne Diskriminierungen, insbesondere ohne Ungleichbehandlung verschiedener Staatsangehöriger. Eine solche Forderung sollte eine gewisse Überzeugungskraft haben und auf diese Weise eine internationale Wettbewerbsordnung auch auf ethischer Ebene abstützen können, ähnlich wie das zugunsten der Antitrust-Gesetzgebung und -Politik im nationalen Rahmen geschieht.

Man wird sich freilich keinen Illusionen darüber hingeben dürfen, welche praktische und insbesondere kurzfristige Wirksamkeit derartige Postulate haben, wenn sie nicht auch handfeste Vorteile bringen. Und hier ist außer den zweckmäßig zu verteilenden Effizienzgewinnen ein weiterer Komplex zu nennen, nämlich die Zusammenhänge zwischen Handel und Faktorbewegungen.

VII. Handelshemmnisse und internationale Faktorbewegungen

Handels- und Wettbewerbspolitik im bisher verwendeten Sinn beziehen sich nämlich in erster Linie auf den Warenhandel, allenfalls nach der Vereinbarung über das General Agreement on Trade in Services (GATS) noch auf Dienstleistungen. Damit sind jedoch die Möglichkeiten grenzüberschreitender Transaktionen bei weitem nicht ausgeschöpft. Vielmehr bieten internationale Faktorbewegungen wie Kapitalex- und -import, Migrationen und Wissenstransfers Chancen für internationalen Austausch, deren Nutzung

nicht unabhängig von Art und Umfang, Freiheit oder Beeinträchtigung des Güter- und Dienstleistungshandels ist. Die vielfältigen Zusammenhänge zwischen Güter- und Faktorhandel lassen sich danach gliedern, ob die beiden Arten internationaler Transaktionen substitutiv oder komplementär zueinander sind. Beide Beziehungen sind möglich und beobachtbar; doch ergeben sich jeweils unterschiedliche Konsequenzen für die Handels- und Wettbewerbspolitik.

Die Substitutionsbeziehung scheint für alle jene, die bewußt oder unbewußt im Rahmen der Heckscher-Ohlin'schen Faktorproportionentheorie denken, die natürliche zu sein: Verringerung der Ausstattungsunterschiede infolge von Faktorbewegungen reduziert hiernach die Anreize für Handel. Oder ganz drastisch zugespitzt: Kapitalexport vernichtet Arbeitsplätze in der Exportindustrie. Umgekehrt: wenn Güterhandel infolge von handels- und industriepolitischen Verzerrungen beeinträchtigt wird, verbessern sich die Chancen und Anreize für Faktorbewegungen. Angewandt auf die früher erwähnten Abkommen der EU mit den Visegrad-Staaten wird denn auch vielfach kritisiert, daß die Unwilligkeit Brüssels, osteuropäische Importe gerade in den sensiblen Bereichen Landwirtschaft, Textil, Stahl vermehrt zu akzeptieren, dazu führt, daß mehr private und öffentliche Kapitaltransfers erforderlich werden und daß der Wanderungsdruck nicht nachläßt.

Soweit also die Substitutionsbeziehung zwischen Güter- und Faktorhandel eine zutreffende Beschreibung der Realität ist, folgt daraus ein gewisses "trade off" zwischen effizienter Handelsliberalisierung mittels international koordinierter Wettbewerbspolitik einerseits und internationalen Faktorbewegungen andererseits. Welche Kombination zwischen beiden gewählt wird, hängt von der Bewertung der einen und der anderen Variante grenzüberschreitender Transaktionen ab. Wer die Kosten massiver Immigration und die Risiken kommerziellen Kapitalexports bzw. die Belastungen durch öffentliche Transfers höher einschätzt als die Strukturanpassungskosten infolge verstärkten Handels, wird mehr auf effiziente Handelsliberalisierung mittels internationaler Wettbewerbspolitik setzen. Die Forderung "trade, not aid!" trifft einen Teil dieses Dilemmas. Ein anderer wird durch das "tariff jumping" bezeichnet, also etwa die Direktinvestitionen, mit denen japanische Unternehmen der Automobil- und Elektronikindustrie Handelshemmnisse in den USA und in Europa unterlaufen. Und ob die NAFTA den Migrationsdruck im Süden der USA verringern wird, bleibt abzuwarten. Anderer-

seits ist nicht abzustreiten, daß Kapital- und Wissenstranfers durchaus ihre positiven Seiten haben und daß auch von Migrationen förderliche Wirkungen ausgelöst werden können. Der Druck auf internationale Kooperation in der Wettbewerbspolitik wird auf diese Weise etwas gemildert, was angesichts der großen Widerstände, die ihr entgegenstehen, nur beruhigend sein kann: Soweit der Güterhandel nicht effizient gestaltet werden kann, bleiben noch die Transmissionskanäle der Faktorbewegungen zur Ausnutzung der Effizienzreserven und vielleicht sogar zum Abbau von Verteilungsunterschieden.

Doch damit ist ein weites Feld geöffnet, das hier nicht bearbeitet werden kann; zumal auch die Konsequenzen der möglichen Komplementarität zwischen Güter- und Faktorhandel noch analysiert werden müßten. Der Zweck dieser abschließenden Bemerkung bestand vielmehr darin, das Thema "Internationalisierung der Wettbewerbspolitik" nicht allein in der Begrenzung des Güterhandels zu belassen, sondern es in den weiteren Rahmen internationaler Transaktionen, auch der Produktionsfaktoren, hineinzustellen. Denn auch hier gibt es natürlich Aufgaben für eine internationale Wettbewerbsordnung, die der Lösung harren.

VIII. Literatur

- Brittan, Sir Leon (1992), *A Framework for International Competition*. Address at the World Economic Forum, Davos, Switzerland, February 3, 1992.
- Commission of the European Communities (1991), *Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy*, *European Economy*, No. 48, Office for Official Publications, Luxemburg.
- Commission of the European Communities, Directorate General for Economic and Financial Affairs (1993), "The European Community as a World Trade Partner". *European Economy* No. 52.
- European Community (1988), *Public Procurement and Construction - Towards an Integrated Market*, Office for Official Publications, Luxemburg.
- European Community (1989), *EEC Competition Policy in the Single Market*, Office for Official Publications, Luxemburg.
- European Community (1992), *Twenty-first Report on Competition Policy*, Brussels, Luxemburg.
- GATT (1991), *Trade Policy Review Mechanism: European Communities*, Report by the Secretariat, Geneva.

- Hauser, Heinz (ed.), (1994), International Competition Rules in the GATT/WTO System. Special Issue of "Aussenwirtschaft" - Schweizerische Zeitschrift für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 49. Jg., Verlag Rüegger.
- Helpman, Elhanan, and Krugman, Paul R. (1989), *Trade Policy and Market Structure*, MIT Press, Cambridge/Mass. and London.
- International Antitrust Code Working Group (1993), *Draft International Antitrust Code - as a GATT-MTO-Plurilateral Trade Agreement*, Munich.
- Jackson, John H. (1994), Alternative Approaches for Implementing Competition Rules in International Economic Relations, "Aussenwirtschaft", 49. Jg., pp. 177-200.
- Jacquemin, Alexis (1993), "The International Dimension of European Competition Policy". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 91-101.
- Johnson, H.G. (1974), Optimum Tariffs and Retaliation, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 21, 142-153.
- Kantzenbach, Erhard (1993), *Thesen zur gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft*. HWWA-Diskussionspapier Nr. 12.
- Kantzenbach, Erhard; Scharrer, Hans-Eckard; Waverman, Leonard (eds.) (1993), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung - Hamburg Bd. 3, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Kierzkowski, Henryk (ed.) (1987), *Protection and Competition in International Trade*, Oxford, Basil Blackwell.
- Lehner, Stefan, Roderick, Meiklejohn (1991), Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy, in: *European Economy*, No. 48, September 1991.
- Messerlin, P.A. (1989), The EC Antidumping regulations: A First Economic Appraisal, 1980-1985, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 125, 563-587.
- Monopolkommission (1992), *Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik*, Neuntes Hauptgutachten 1990/1991, Köln.
- Organization for Economic Development and Cooperation (1987), *Competition Policy and International Trade - OECD Instruments of Cooperation*, Paris.
- Petersmann, Ernst-Ulrich (1994), Proposals for Negotiating Competition Rules in the GATT/WTO World Trade and Legal System, "Aussenwirtschaft", 49. Jg., pp. 231-277.
- Rosenthal, Douglas E. (1991), *United States Antitrust Law, Japanese Keiretsu, and Competition in US-Japan Trade*, Testimony before the Committee on Finance, United States Senate, October 16.
- Schuknecht, Ludger (1992), *Trade Protection in the European Community*, Harwood Publishers, Chur, Switzerland.
- Vosgerau, Hans-Jürgen (1993a), *Trade and Competition Policy in Europe*, Sonderforschungsbereich 178 "Internationalisierung der Wirtschaft" an der Universität Konstanz, Diskussionspapiere, Serie II, No. 198.
- Vosgerau, Hans-Jürgen (1993b), "Competition Policy as a Substitute for Trade Policy within the European Community", in: M. Henssler et al (Hrsg.), *Europäische Integration und Globaler Wettbewerb*, Heidelberg.
- Wilcox, Clair (1949), *A Charter for World Trade*, Macmillan, New York.