

von Weizsäcker, Carl Christian; Waldenberger, Franz

Article — Digitized Version

Wettbewerb und strategische Handelspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Weizsäcker, Carl Christian; Waldenberger, Franz (1992) : Wettbewerb und strategische Handelspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 8, pp. 403-409

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136909>

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.

C. Christian von Weizsäcker, Franz Waldenberger

Wettbewerb und strategische Handelspolitik

In ihrem neunten Hauptgutachten¹ mit dem Titel „Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik“ befaßt sich die Monopolkommission unter anderem mit dem Thema „Wettbewerb und strategische Handelspolitik“. Prof. Dr. C. Christian von Weizsäcker und Dr. Franz Waldenberger fassen die Ergebnisse zusammen.

Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Diese Frage beherrscht nicht erst seit den industriepolitischen Beschlüssen von Maastricht Ende letzten Jahres die wirtschaftspolitische Diskussion. Die offenbar erfolgreichen Entwicklungsstrategien südostasiatischer Volkswirtschaften, allen voran Japan, haben die Auseinandersetzung um Sinn, Zweck und Inhalt staatlicher Industriepolitik neu belebt. Nicht wenige sehen im wirtschaftlichen Erfolg dieser Länder einen Beleg dafür, daß der Staat die internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmter inländischer Industrien gezielt fördern müsse.

Die Befürworter einer strukturgestaltenden Industriepolitik fühlen sich in ihren Forderungen durch Forschungsergebnisse im Bereich der Außenwirtschaftstheorie bestätigt. Während die klassische Außenhandelsökonomik Umfang und Struktur der internationalen Arbeitsteilung vor allem als Folge von Unterschieden in der relativen Ressourcenausstattung nationaler Volkswirtschaften betrachtet, basieren neuere Theorieansätze auf der Annahme, daß die Spezialisierung im internationalen Handel auf Größenvorteilen in der Produktion beruht. Tatsächlich läßt sich mit dieser These die beobachtbare Struktur des Welthandels leichter erklären. Der intensive Handel zwischen Volkswirtschaften, die relativ geringe „natürliche“ Unterschiede aufweisen, und die quantitative Bedeutung des intraindustriellen Handels sind nur schwer mit der These naturbedingter komparativer Vorteile zu vereinbaren. Je weniger aber die Struktur der Handelsströme auf natürlichen Gegebenheiten beruht,

desto eher kann das Spezialisierungsmuster im internationalen Handel durch staatliche Maßnahmen beeinflusst werden. Natürlich stellt sich dabei immer noch die Frage, ob der Staat von einer solchen Möglichkeit Gebrauch machen sollte. Eine Antwort darauf versucht die Theorie der strategischen Handelspolitik zu geben.

Die Theorie der strategischen Handelspolitik

Bei den aus theoretischer Sicht als förderungswürdig anerkannten Bereichen handelt es sich um Industrien bzw. Märkte, die durch einen hohen Konzentrationsgrad und hohe Marktzutrittschranken gekennzeichnet sind. Die Zahl der aktuellen und potentiellen Wettbewerber ist hier begrenzt und überschaubar klein. Die Akteure wissen, daß ihr Verhalten das Marktergebnis erheblich beeinflussen kann und daß deshalb mit Reaktionen der anderen Akteure zu rechnen ist. Indem jeder die Reaktionen der jeweiligen „Mitspieler“ in sein Verhaltenskalkül einbezieht, verhält er sich „strategisch“. Der aus der Spieltheorie entlehene Strategiebegriff meint also das Wettbewerbsverhalten der Marktteilnehmer.

Die Bezeichnung strategisch ist nicht mit Eigenschaften der Märkte wie „für die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend“ oder „für das langfristige Wachstum bedeutsam“ gleichzusetzen. Die Theorie der strategischen Handelspolitik liefert demnach auch keine Argumente für eine strukturgestaltende Industriepolitik, mit der allgemeine Entwicklungs- bzw. Wachstumsschwächen einer Volkswirtschaft überwunden werden sollen. Ihr Anliegen sind allein die Gewinne, die auf bestimmten Weltmärkten erzielt werden können. Die Gewinne resultieren aus den angenommenen strukturellen Besonderheiten: dem hohen Konzentrationsgrad und den hohen Marktzutritts-

Prof. Dr. C. Christian von Weizsäcker, 54, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Er ist Vorsitzender der Monopolkommission und Direktor des Energiewissenschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln. Dr. Franz Waldenberger, 31, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Monopolkommission.

¹ Das Gutachten wurde am 2. Juli dem Wirtschaftsminister überreicht und wird in Kürze als Bundestagsdrucksache bzw. im Nomos Verlag erscheinen.

schränken. Kompetitiv organisierte Märkte scheiden demnach von vornherein als nicht förderungswürdig aus der Analyse aus. Auch wenn solche Industrien wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze bieten oder technologische Schlüsselprodukte herstellen, besteht ceteris paribus für kein Land ein besonderer Gewinn darin, sich in diesen Bereichen zu spezialisieren. Die damit verbundenen Investitionen werfen keine überdurchschnittliche Rendite ab und können daher genauso gut in andere Verwendungen fließen.

Das Strickmuster einer erfolgreichen strategischen Handelspolitik läßt sich in den einfach strukturierten Modellen leicht nachvollziehen: Es gibt gewinnträchtige Weltmärkte. Durch staatliche Schutz- oder Fördermaßnahmen wird die Wettbewerbsposition inländischer Unternehmen auf diesen Märkten verbessert. Im Ergebnis fließen mehr Gewinne aus dem Ausland ins Inland. Das inländische Realeinkommen steigt. In Wirklichkeit ist die Sache allerdings wesentlich komplizierter. Hier muß genau geprüft werden, ob und wie weit die Modellannahmen, auf denen der Erfolg einer strategischen Handelspolitik beruht, in der Realität erfüllt sind. Die tatsächlichen Erfolgsaussichten werden durch zahlreiche Sachverhalte, die in den einfachen Modellen meist unberücksichtigt bleiben, erheblich geschmälert:

- Wenn die geförderten Unternehmen nicht vollständig in inländischem Kapitalbesitz sind, kommt ein Teil der zusätzlichen Gewinne ausländischen Anteilseignern zugute.
- Der Wirksamkeit einer staatlichen FuE-Förderpolitik sind angesichts der internationalen Mobilität technischen Wissens enge Grenzen gesetzt.
- Staatliche Schutzmaßnahmen, die zu Preissteigerungen im Inland führen, verschlechtern das inländische Marktergebnis aus gesamtwirtschaftlicher Sicht.
- Die im Inland geförderten Unternehmen dürfen keine erheblichen Kostennachteile im Vergleich zu ausländischen Anbietern besitzen.
- Vor Wettbewerb geschützte bzw. im Wettbewerb geförderte Unternehmen neigen zu Ineffizienzen.
- Bei aggressivem Preisverhalten ausländischer Konkurrenten kann eine Förderung der inländischen Produktionsmenge zu einer Eliminierung der Gewinne auf dem Weltmarkt führen.
- Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn ausländische Regierungen auf eine vom Inland betriebene strategische Handelspolitik reagieren und die eigenen Unternehmen ebenfalls fördern.

Eine strategische Handelspolitik steht vor einem schwierigen Auswahlproblem. Ihr Erfolg hängt davon ab, daß es keine andere Industrie gibt, die nicht noch förderungswürdiger gewesen wäre.

Schließlich muß eine Förder- oder Schutzpolitik auf Dauer verläßlich sein; denn nur so kann sie private Unternehmen zu riskanten Investitionen veranlassen.

Offene Fragen

In der Diskussion um eine strategische Handelspolitik sind aus ordnungspolitischer Sicht zwei Positionen zu unterscheiden. Die eine Position unterstützt den aggressiven Ersteinsatz einer strategischen Handelspolitik. Die andere argumentiert dagegen nur für den Einsatz defensiver Maßnahmen. Handelspolitische Gegenmaßnahmen werden dabei einerseits als Abwehr einer aggressiven strategischen Handelspolitik des Auslands gerechtfertigt; andererseits sollen sie verhindern, daß wirtschaftlich bedeutsame Schlüsseltechnologien durch ausländische Anbieter monopolisiert werden.

Die Monopolkommission hat sich in ihrem Gutachten klar gegen eine aggressive strategische Handelspolitik ausgesprochen. Sie stützt sich dabei weniger auf die erheblichen praktischen Umsetzungsprobleme einer solchen Politik, sondern urteilt nach ordnungspolitischen Gesichtspunkten. Eine aggressive strategische Handelspolitik verstößt gegen die Prinzipien eines freien Welt Handels. Sie stört das internationale Klima, provoziert Gegenreaktionen ausländischer Regierungen und führt leicht zu einer Destabilisierung der Welthandelsordnung insgesamt.

Wie sind defensive handelspolitische Maßnahmen zu beurteilen? Dies ist die eigentlich entscheidende Fragestellung, denn kaum eine Regierung wird die eigene Politik als „aggressiv“ bezeichnen. Die Argumente für handelspolitische Gegenmaßnahmen sind im Grunde legitim und ordnungspolitisch vertretbar. Die Drohung wirksamer Reaktionen auf eine aggressive strategische Handelspolitik des Auslands kann im Idealfall zu einer Stabilisierung der Welthandelsordnung beitragen. Die erfolgreiche Abwehr einer Monopolisierung volkswirtschaftlich bedeutsamer Schlüsseltechnologien durch ausländische Unternehmen bewahrt die inländische Wirtschaft vor erheblichem Schaden. Die im Prinzip legitimen Anliegen dürfen allerdings nicht den Blick für die in der Praxis weiterhin relevanten Fragen trüben. Die tatsächliche Notwendigkeit handelspolitischer Gegenmaßnahmen ist unter drei Aspekten genauer zu prüfen: auf der Grundlage des empirischen Befunds, im Hinblick auf die Grenzen des politischen Systems und unter Berücksichtigung alternativer Lösungswege.

Der empirische Befund

Gibt es Industrien, in denen Handlungsbedarf im Sinne der oben beschriebenen Argumente für handelspolitische Gegenmaßnahmen besteht? In Frage kommen nur Märkte, die hoch konzentriert sind und hohe Marktzutrittsschranken aufweisen. Außerdem muß es entweder ein Markt sein, auf dem das Ausland eine aggressive strategische Handelspolitik betreibt, oder es muß sich um eine technologische Schlüsselindustrie handeln, in der die konkrete Gefahr besteht, daß sie durch ausländische Anbieter monopolisiert wird. Über die empirische Relevanz der Argumente kann letztlich nur im Einzelfall entschieden werden. Die Monopolkommission hat hierzu die drei Bereiche Flugzeugbau, Mikroelektronik und Automobilindustrie untersucht². Jede dieser Industrien ist in Europa Gegenstand industrie- und handelspolitischer Programme bzw. Diskussionen. Im Flugzeugbau soll das europäische Airbus-Projekt die Vormachtstellung amerikanischer Unternehmen auf dem Weltmarkt für zivile Großraumflugzeuge brechen. In der Mikroelektronik wird darüber gestritten, wie dem Wettbewerbsvorsprung japanischer und amerikanischer Halbleiterproduzenten zu begegnen sei und ob Europa eine eigene Chipproduktion brauche. In der Automobilindustrie sehen sich europäische Anbieter dem Wettbewerbsdruck japanischer Produzenten ausgesetzt. In einigen Ländern, darunter Frankreich und Italien, unterliegt die Einfuhr japanischer Fahrzeuge erheblichen Beschränkungen. Im Zuge der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes wurden mit Japan jüngst Vereinbarungen getroffen, die den Fortbestand dieser Importbeschränkungen auf europäischer Ebene zumindest vorübergehend sichern sollen.

Die Monopolkommission hat die industrie- und handelspolitischen Maßnahmen und Vorschläge vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Theorie der strategischen Handelspolitik geprüft. Sie gelangte dabei zu folgenden Ergebnissen.

Airbus

Der Weltmarkt für zivile Großraumflugzeuge erfüllt auf ideale Weise die Strukturbedingungen für einen „strategisch“ geführten Wettbewerb. Im Verhältnis zum Marktvolumen ausgeprägte Größenvorteile in der Produktion lassen zur Zeit nur drei Anbietern in diesem Markt Platz. Außerdem weist der Markt hohe Eintrittsbarrieren auf, wodurch die Intensität des potentiellen Wettbewerbs wesentlich geschwächt wird. Kann die Airbus-Politik in diesem Markt als eine legitime handelspolitische Gegen-

maßnahme gewertet werden? Um diese Frage positiv beantworten zu können, müssen zusätzliche Bedingungen erfüllt sein. Es muß sich entweder um eine volkswirtschaftlich bedeutsame Schlüsselindustrie handeln, dann könnte erwartet werden, daß die mit dem Markteintritt von Airbus erzeugte Wettbewerbsbelebung der europäischen Volkswirtschaft einen erheblichen Vorteil gebracht hat, oder die Vormachtstellung der Unternehmen Boeing und McDonnell Douglas muß Ausdruck einer aggressiven strategischen Handelspolitik der USA sein. In diesem Fall könnte Airbus als „faire“ Antwort auf diese Politik gesehen werden. Das Schlüsseltechnologie-Argument scheidet aus. Damit bleibt nur das „Fairness“-Argument.

Förderer des Airbus-Projekts vertreten die Ansicht, die Flugzeugindustrie in den USA würde durch staatliche Forschungs- und Entwicklungsaufträge im militärischen Bereich indirekt in erheblichem Umfang subventioniert. Die Monopolkommission schließt zwar nicht aus, daß Verbundvorteile zwischen militärischem und zivilem Flugzeugbau amerikanischen Anbietern einen entscheidenden Forschungs- und Entwicklungsvorsprung verschafft haben. Sie sieht darin jedoch keine aggressive strategische Handelspolitik. Die Tatsache, daß US-amerikanische Anbieter möglicherweise von militärischen Aufträgen profitiert haben, ist ein zwangsläufiges Korrelat der amerikanischen Rüstungspolitik. Die westlichen Industrieländer haben von dieser Politik per saldo profitiert, da ihnen dadurch die Kosten eines höheren eigenen Verteidigungshaushalts erspart blieben. Das Airbus-Projekt kann damit nicht als eine handelspolitische Gegenmaßnahme im oben beschriebenen Sinne legitimiert werden.

Ein japanisches Chipmonopol?

Die Mikroelektronik gilt schlechthin als die Schlüsseltechnologie des Informationszeitalters. Kernstück sind die integrierten Schaltkreise (IC), die landläufig auch einfach als Chip bezeichnet werden. Technologisches Leitprodukt waren bisher die dynamischen Schreib- und Lese-Speicher (DRAM). An ihnen wurden die neuesten Produktionstechnologien zur Höchstintegration elektrischer Schaltkreise erprobt und eingeführt. Obwohl DRAM vom Volumen her gesehen nur ungefähr 15% des Gesamtmarktes für IC umfassen, wird der Beherrschung der DRAM-Technologie deshalb eine zentrale Bedeutung eingeräumt. Man befürchtet, daß eine Monopolstellung auf diesem Markt auch auf andere Halbleiterprodukte übertragen werden könnte, die auf der DRAM-Technologie aufbauen. Für die Weltwirtschaft hätte dies verheerende Folgen, vergleichbar in etwa mit den Wirkungen der Ölkrise. Ähnlich wie das OPEC-Kartell würde auch ein Chipmonopol zu einer Verteuerung eines zentralen Produktionsinputs führen und die Terms-of-Trade der

² Die Ergebnisse basieren auf einem Gutachten, das das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel im Auftrag der Monopolkommission erstellt hat.

importabhängigen Länder erheblich verschlechtern. Handels- bzw. industriepolitische Maßnahmen zur Abwehr einer drohenden Monopolstellung ausländischer Unternehmen, etwa durch die Förderung einer inländischen Chipindustrie, wären daher vertretbar.

Ist das entworfene Szenario realistisch? Das rasante Tempo des technischen Fortschritts in der Halbleitertechnologie zeigt, daß der Wettbewerb in diesem Markt bislang sehr intensiv geführt wurde. Zwar weist die Chipproduktion ausgeprägte Größenvorteile auf, aufgrund seiner Größe bietet der Markt aber dennoch zahlreichen Anbietern Platz. Mit Ausnahme des Marktes für Mikroprozessoren, in dem das amerikanische Unternehmen Intel 1990 einen Marktanteil von 27% besaß, liegen die Anteile der Marktführer bei anderen Halbleiterprodukten weit unter 20%. Die Befürchtung, Unternehmen könnten ihre Führungsposition bei einer Chipgeneration zu Wettbewerbsvorsprüngen bei Folgegenerationen ausbauen, wurde in der Vergangenheit ebensowenig bestätigt wie die Ansicht, daß eine führende Marktstellung im Bereich der DRAM aufgrund von Synergieeffekten auch auf andere Chipprodukte ausgedehnt werden könnte. Die Gefahr, daß japanische Unternehmen, die auf dem Markt für DRAM besonders stark vertreten sind, ein Kartell bilden und höhere Preise diktieren, droht nicht. Die zehn Unternehmen stehen untereinander in starkem Wettbewerb. Außerdem beruht ihre Marktstellung vor allem auf Umsätzen im heimischen Markt. Auf Märkten außerhalb Japans nehmen sie auch in der Summe keine überragende Marktstellung ein.

Die Analyse der Wettbewerbsverhältnisse zeigt, daß in der Mikroelektronik zur Zeit kein Handlungsbedarf im Sinne einer defensiven strategischen Handelspolitik besteht. Auch wenn Europa selbst über keine international wettbewerbsfähige Chipproduktion verfügen würde, könnte es dennoch aufgrund des Wettbewerbs im internationalen Handel an den Wohlfahrtsgewinnen, die der technische Fortschritt in der Mikroelektronik ermöglicht, teilhaben. Funktionsfähiger Wettbewerb verhindert auch, daß einzelne Chipproduzenten selbständigen Unternehmen in Anwenderbranchen, beispielsweise im Maschinenbau, neue Produkte oder Technologien vorenthalten, um selbst erfolgreich in diese Bereiche zu integrieren. Da es zur Zeit keine konkreten Anzeichen für ein ausländisches Chipmonopol gibt, sind die Forderungen nach dem Erhalt einer europäischen Chipindustrie gegenwärtig unbegründet.

Automobilindustrie

Die Automobilindustrie erfüllt nicht die strukturellen Bedingungen für eine strategische Handelspolitik. Im Vergleich zum Weltmarktvolumen bestehen keine erheb-

lichen Größenvorteile in der Produktion. Die weltweit zehn größten Anbieter erreichen zusammen lediglich einen Marktanteil von 75%. Tatsächlich hat der Wettbewerb im Zuge der Internationalisierung der Märkte und der Flexibilisierung der Produktionsabläufe stetig zugenommen. Die Automobilindustrie zählt damit nicht zu den Bereichen, die für handelspolitische Gegenmaßnahmen im oben beschriebenen Sinn in Frage kämen. Dies gilt unabhängig davon, ob man ihr eine besondere gesamtwirtschaftliche Bedeutung beimißt oder ob man Handelspraktiken anderer Länder in diesem Bereich als unfair bewertet.

Grenzen des politisch-administrativen Systems

Können Politik und Verwaltung den Anforderungen, die eine defensive strategische Handelspolitik stellt, gerecht werden? Die Frage meint weniger Unzulänglichkeiten im redlichen Bemühen von Politikern und Bürokraten. Im Vordergrund stehen vielmehr die immanenten Schwächen des politisch-administrativen Systems.

Das erste Problem betrifft die Konstanz und Verlässlichkeit politischer Entscheidungen. Die Förderung inländischer Unternehmen im Rahmen einer defensiven strategischen Handelspolitik wird in vielen Fällen nur gelingen, wenn sich die Unternehmensführung auf die staatliche Unterstützung längerfristig verlassen kann; andernfalls wird sie keinen Anlaß sehen, ihre langfristige strategische Planung entsprechend den Zielen der Politik zu verändern. Von Wahltermin zu Wahltermin wechselnde politische Prioritäten und wechselnde politische Mehrheiten können daher die Erfolgsaussichten einer defensiven strategischen Handelspolitik zunichte machen. Betroffen sind hiervon in erster Linie Maßnahmen, die über einen längeren Zeitraum Mittel aus öffentlichen Budgets beanspruchen.

Ein zweites und sehr wichtiges Problem ist der mißbräuchliche Einsatz einer einmal institutionalisierten defensiven strategischen Handelspolitik. Eine Marktwirtschaft basiert auf einer klaren Arbeitsteilung zwischen Politikern und Bürokraten auf der einen und Managern oder Unternehmern auf der anderen Seite. Um die im Rahmen handelspolitischer Gegenmaßnahmen erforderlichen Markt- und Technologiedaten politischen Entscheidungsträgern verfügbar zu machen, bedarf es an Informationen aus der Wirtschaft. Die gefragten Unternehmen werden versuchen, ihren Informationsvorsprung dazu zu nutzen, die politischen Entscheidungen in ihrem Interesse zu beeinflussen. Im Ergebnis führt dies dazu, daß handelspolitische Maßnahmen tendenziell zu häufig ergriffen werden und mit ihrer Hilfe Protektion und Wettbewerbsbeschränkungen Vorschub geleistet wird.

Ein weiterer, für die Mißbrauchsproblematik relevanter „Defekt“ des politisch-administrativen Systems besteht in der Neigung, strukturhaltende Maßnahmen gegenüber strukturverändernden Maßnahmen vorzuziehen und Produzenteninteressen mehr Gewicht beizumessen als Konsumenteninteressen. Die an bestehende Strukturen geknüpften Interessen sind verständlicherweise besser organisiert und verfügen über einen größeren politischen Einfluß als die Interessen der neuen, sich erst entwickelnden Strukturen. Dasselbe gilt für das politische Gewicht von Produzenten- im Vergleich zu Konsumenteninteressen. Es besteht daher auch hier die Gefahr, daß die in den Anliegen einer defensiven strategischen Handelspolitik enthaltenen Schutzargumente zur Rechtfertigung einer Politik mißbraucht werden, die einzelne Großunternehmen und Wirtschaftszweige vor gesamtwirtschaftlich erforderlichen strukturellen Anpassungen schützt.

Die Anfälligkeit einer defensiven strategischen Handelspolitik gegenüber protektionistischen und wettbewerbsbeschränkenden Mißbräuchen wird am Beispiel der auf EG-Ebene bereits institutionalisierten handelspolitischen Instrumente besonders deutlich. Gemeint sind die Antidumping- und Antisubventionsverordnung³ und das sogenannte neue handelspolitische Instrument, das generell alle „unerlaubten Handelspraktiken“ von Unternehmen bzw. Regierungen aus Nichtmitgliedsländern aufgreift⁴. Gerechtfertigt werden die Instrumente mit der Begründung, daß die EG hierdurch das Marktverhalten von Unternehmen und Regierungen kontrolliere und auf diesem Weg einen Beitrag zu einem fairen und unverfälschten Wettbewerb im internationalen Handel leiste. Die Praxis wird diesem hehren Anspruch jedoch keinesfalls gerecht. Die Instrumente wirken in starkem Maße protektionistisch und wettbewerbsbeschränkend. Ursächlich dafür sind sowohl inhaltlich-konzeptionelle als auch verfahrenstechnische Mängel. Die Aufgreifkriterien der Verordnungen stehen in keinem Bezug zu den tatsächlich feststellbaren Wettbewerbsverhältnissen auf den betroffenen Märkten. Die Schutzinteressen europäischer Produzenten erhalten inhaltlich und verfahrenstechnisch mehr Gewicht als die Versorgungsinteressen der Konsumenten. Die Verfahrensmodalitäten fördern zudem Absprachen und Kartelle unter den europäischen Produzenten, unter den Anbietern außerhalb der EG sowie zwischen beiden Gruppen.

³ Verordnung (EWG) Nr. 2423/88 des Rates vom 11. 7. 1988 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern, Amtsblatt 1988, Nr. L 209, S. 1.

⁴ Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken, Amtsblatt 1984, Nr. L 252, S. 1.

Um dem Anliegen einer defensiven strategischen Handelspolitik gerecht zu werden, müssen die Instrumente einen klaren Wettbewerbsbezug aufweisen. Die Eingriffsvoraussetzungen müssen sich an den Strukturmerkmalen Konzentration und Marktzutrittsschranken orientieren. Des weiteren müssen eindeutige Kriterien für die Abgrenzung einer aggressiven strategischen Handelspolitik des Auslands und für die Definition von Schlüsseltechnologien aufgestellt werden. Vergleichbar der Bagatellmarktklausel in der deutschen Fusionskontrolle sollten in bezug auf die Abwehr einer strategischen Politik des Auslands nur Märkte berücksichtigt werden, die volumenmäßig von besonderer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind. Verfahrenstechnisch und institutionell müssen Vorkerungen getroffen werden, die den Einfluß allgemeiner Schutzinteressen weitestgehend ausschließen. Erforderlich ist außerdem die internationale Abstimmung der Politikmaßnahmen. Nur so kann unter den Handelspartnern Vertrauen in bezug auf den ausschließlich defensiven Einsatz der Instrumente geschaffen werden. Ohne dieses Vertrauen kann die Politik keinen Beitrag zur Stabilisierung der Welthandelsordnung leisten.

Bei jedem Politikvorschlag muß danach gefragt werden, ob die damit verfolgten Ziele nicht auf anderem Wege besser erreicht werden können. Die Diskussion um eine strategische Handelspolitik wird von zwei Anliegen beherrscht. Zum einen meint man, eine solche Politik sei dazu geeignet, allgemeine Wachstums- und Entwicklungsschwächen einer Volkswirtschaft zu beheben; zum andern geht es darum, den internationalen Handel in wichtigen Bereichen vor staatlichen Wettbewerbsverfälschungen und privaten Wettbewerbsbeschränkungen zu schützen.

Abbau investitionshemmender Rahmenbedingungen

Wie schon zu Beginn festgestellt wurde, liefert die Theorie der strategischen Handelspolitik keinen Beitrag zur Lösung allgemeiner Wachstums- und Entwicklungsprobleme. Sie hat diese Probleme weder im Visier, noch setzen ihre Instrumente an den dafür verantwortlichen Ursachen an. Die mangelnde Dynamik einer Volkswirtschaft ist im allgemeinen auf eine unzureichende Investitionsbereitschaft zurückzuführen. Dafür sind investitions-hemmende Rahmenbedingungen verantwortlich. Kapital ist international mobil. Es wird dort eingesetzt, wo am meisten verdient werden kann. Entsprechend hängt die Entwicklungsdynamik einer Volkswirtschaft entscheidend davon ab, wie günstig die Investitionsbedingungen im Inland im Vergleich zum Ausland sind. Hierzu zählen beispielsweise das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, der Leistungsgrad der Verkehrs- und Telekommu-

nikationsinfrastruktur, das Lohnniveau sowie die Höhe von Unternehmenssteuern und -abgaben. Eine Volkswirtschaft wie die Bundesrepublik, die im internationalen Vergleich ein sehr hohes Lohnniveau besitzt, muß sich um so mehr um die Verbesserung der anderen Standortfaktoren bemühen, wenn sie als Produktionsstandort attraktiv bleiben will.

Eine Politik, die auf eine allgemeine Verbesserung der Standortqualität abzielt, fördert die strukturelle Entwicklung einer Volkswirtschaft insofern, als sie Hemmnisse für das Entstehen neuer und international wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze aus dem Weg räumt. Sie greift jedoch nicht wie eine strategische Handelspolitik gestaltend in den Strukturprozeß ein. Sie benötigt bei der Umsetzung deshalb auch keine Detailinformationen über einzelne Industrien, sondern kann sich an allgemeinen wirtschaftspolitischen Grundsätzen orientieren. Die Ansprüche, die damit an das politisch-administrative System gestellt werden, sind deutlich geringer.

Ansätze zu einer internationalen Wettbewerbsordnung

Das eigentliche Anliegen einer defensiven strategischen Handelspolitik sind Wettbewerbsbeschränkungen im internationalen Handel. Die Diskussion ist letztlich Ausdruck einer fehlenden internationalen Wettbewerbsordnung. Die Errichtung einer solchen Ordnung wäre die nächstliegende und beste Antwort auf die in den Argumenten für handelspolitische Gegenmaßnahmen angesprochenen Wettbewerbsprobleme. Unilaterale handelspolitische Maßnahmen sind demgegenüber bestenfalls als Zweitbestlösung anzusehen. Die doppelte Rolle, die ein Land hierbei als Schiedsrichter und Mitspieler im internationalen Wettbewerb wahrnimmt, ist auf Dauer nicht befriedigend.

Eine internationale Wettbewerbsordnung besitzt notwendigerweise einen umfassenderen Regelungsgegenstand als eine nationale Wettbewerbsordnung. Sie richtet sich nicht nur gegen private Wettbewerbsbeschränkungen, sondern muß auch staatliche Behinderungen und Eingriffe in den internationalen Handel aufgreifen. Angesichts der Größe der Weltmärkte ist wohl nur in sehr wenigen Fällen zu erwarten, daß private Unternehmen allein in der Lage sind, den internationalen Wettbewerb wirksam zu beschränken. Dies gilt um so mehr, als auf wichtigen Absatzmärkten die nationale Wettbewerbspolitik ein solches Ergebnis verhindern würde. Im übrigen bietet die Koordination und Harmonisierung bestehender nationaler Wettbewerbsordnungen einen erfolgversprechenden Ansatz zu einer weltweiten Kontrolle privater Wettbewerbsbeschränkungen. Triebfeder für ein solches Vorgehen kann die extraterritoriale Anwendung des nationalen

Wettbewerbsrechts sein. Sowohl in den USA als auch in Deutschland und in der EG können die zuständigen Wettbewerbsbehörden gegen Unternehmenspraktiken vorgehen, die ihren Ursprung außerhalb des Geltungsbereichs des nationalen Rechts haben, wenn dadurch der Wettbewerb im Inland beschränkt wird.

Eine solche Politik kann, wenn sie konsequent verfolgt wird, zu Kollisionen mit ausländischen Rechtsordnungen führen. Dies sollte als Anlaß genommen werden, in bilateralen Abkommen die extraterritoriale Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts abzustimmen und zu koordinieren: einmal mit dem Ziel, Konflikte zwischen verschiedenen Rechtssystemen zu vermeiden; vor allem aber auch in der Absicht, private Wettbewerbsbeschränkungen im internationalen Handel effizienter kontrollieren zu können. Ein gutes Beispiel sind die diesbezüglichen Vereinbarungen zwischen den USA und der EG⁵. In ihrem Gutachten schlägt die Monopolkommission vor, daß die EG eine entsprechende Übereinkunft auch mit Japan treffen sollte.

Die wesentlichen Gefahren für den internationalen Handel drohen von staatlichen Regelungen und Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, den internationalen Wettbewerb zugunsten inländischer Unternehmen zu verfälschen. Hier bestehen allerdings auch die größten Probleme im Hinblick auf eine internationale Kontrolle. Zum einen müssen wettbewerbsverfälschende staatliche Eingriffe klar und eindeutig von wettbewerbskonformen Maßnahmen und Regelungen abgegrenzt werden. Problemlos sind hier die direkten Handelsbeschränkungen, wie Zölle und Kontingente sowie offene Exportsubventionen oder eine ausländische Unternehmen diskriminierende inländische Marktregulierung. Schwieriger ist dagegen die Zuordnung bei Forschungs- und Entwicklungssubventionen sowie im Fall nationaler Normen und Standards. Entsprechende Maßnahmen sind, auch wenn sie wettbewerbsbeschränkend wirken, mit anderen technologie-, gesundheits-, umwelt- oder sicherheitspolitischen Zielen begründbar. Bei der endgültigen Bewertung wird es darauf ankommen, inwieweit die Subventionen und Regelungen gezielt einzelne Unternehmen bzw. Industrien fördern und ob die Wettbewerbsbeschränkung für das Erreichen der gesetzten Ziele notwendig ist.

Schwieriger als die inhaltliche Abgrenzung des Regelungsgegenstands ist die praktische Implementierung einer internationalen Wettbewerbsordnung. Die Regeln einer solchen Ordnung müssen quasi Verfassungsrang haben. Nur so kann die nationale Handelspolitik vor einer

⁵ Abkommen zwischen der EG-Kommission und der US-Regierung über die Anwendung ihrer Wettbewerbsgesetze, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 1/1992, S. 36-42.

Vereinnahmung durch Interessengruppen geschützt werden, die protektionistische Ziele verfolgen. Außerdem würde gewährleistet, daß die Rechte der Bürger auf freien Handel durch nationale Gerichte gesichert werden können.

Reform im kleinen Kreis

Ein Beispiel für eine umfassende Wettbewerbsordnung zwischen unabhängigen Einzelstaaten ist die EG. Auf Weltniveau ist man von einer solchen Ordnung allerdings noch weit entfernt. Die Vereinbarungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und seiner Nebenabkommen decken zwar den Gegenstand staatlicher Wettbewerbsverfälschungen weitestgehend ab, vor allem institutionelle Mängel verhindern jedoch eine effektive Durchsetzung des vorhandenen Regelwerks. Das GATT selbst besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit. Handelnde sind immer die Einzelstaaten. Von ihrem „guten Willen“ hängt letztlich auch der Erfolg des Abkommens ab, da die Gremien des GATT über keine eigenen Kontroll- und Sanktionsmittel verfügen. Eine grundlegende Reform des GATT hin zu einer eigenständigen Welthandelsorganisation ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Die Interessen und ordnungspolitischen Standpunkte der Vertragsparteien liegen dafür zu weit auseinander. Auch die zur Zeit laufenden Verhandlungen der Uruguay-Runde werden, so wichtig ihr erfolgreicher Abschluß für die Entwicklung des Welthandels

auch ist, in dieser Hinsicht keine grundlegenden Reformen bringen.

Die Monopolkommission hat als möglichen Ausweg aus diesem Dilemma den Vorschlag einer „Reform im kleinen Kreis“ unterbreitet. Sie meint damit die Bildung einer Freihandelszone im Sinne des GATT. An ihr müßten sich allerdings mindestens die EG, Nordamerika und Japan beteiligen. Die wichtigsten Handelsregionen wären damit erfaßt. Darüber hinaus wäre auch eine Beteiligung wirtschaftlicher Schwellenländer in Südostasien wünschenswert. Die Idee erscheint kühn. Sie ist aber allemal erfolversprechender und konsequenter als alternative Reformbemühungen im Rahmen weiterer GATT-Runden. Der Vorteil einer „Lösung im Kleinen“ beruht auf der geringeren Zahl und der damit eher gegebenen Homogenität der Mitglieder. Weitreichendere Reformen können so leichter realisiert werden. Gegenüber Drittstaaten sollten sich die Mitglieder in besonderem Maße zur Anwendung des GATT verpflichten. Im übrigen könnte die fortschrittlichere Lösung im Kleinen eine Attraktionskraft entwickeln, die weitere Länder zum Beitritt bewegt. Neuaufnahmen sollten allerdings an eine weitgehende Verwirklichung marktwirtschaftlicher Prinzipien im eigenen Land gebunden sein. Nur so kann die Homogenität unter den Mitgliedstaaten gesichert werden, die für die Stabilität und Weiterentwicklung der Ordnungsstrukturen erforderlich ist.
