ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klodt, Henning

**Article — Digitized Version**

# Internationale Regeln für den Wettbewerb

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klodt, Henning (1995) : Internationale Regeln für den Wettbewerb, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 75, Iss. 10, pp. 556-561

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/1659

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Henning Klodt*

# Internationale Regeln für den Wettbewerb

*Die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft mit internationalen Fusionen und Unternehmenskooperationen läßt die Grenzen einer nationalen Wettbewerbspolitik immer deutlicher zutage treten. Gibt es Ansätze zur internationalen Durchsetzung allgemeiner Wettbewerbsregeln? Welche Rolle kann hierbei die Welthandelsorganisation (WTO) spielen?*

„Unsere Kanonen schießen nur bis Aachen." Mit diesen Worten hat der frühere Präsident des Bundeskartellamts, Wolfgang Kartte, seine Schwierigkeiten geschildert, den Mineralölkonzernen Preiskartelle nachzuweisen, die möglicherweise in Rotterdam oder anderswo vereinbart worden seien, die sich aber unmittelbar auf den deutschen Markt auswirken. Seinen Bestrebungen, wettbewerbswidriges Verhalten über nationale Grenzen hinweg zu verfolgen, war damals kein Erfolg beschieden – internationale Wettbewerbspolitik hatte keinen Platz auf der politischen Agenda der siebziger und achtziger Jahre. Auch heute noch sind den deutschen Kartellbehörden weitgehend die Hände gebunden, wenn es um Wettbewerbsbeschränkungen geht, die ihren Ursprung im Ausland haben. Doch mittlerweile wird auf internationaler Ebene intensiv darüber diskutiert, ob die Handelsordnung des GATT durch eine internationale Wettbewerbsordnung unter dem Dach der WTO ergänzt werden soll.

Die naheliegende Begründung für eine internationale Wettbewerbspolitik liegt darin, daß die Instrumente nationaler Wettbewerbspolitik mit fortschreitender Globalisierung der Weltwirtschaft immer stumpfer werden. Fusionen und Unternehmenskooperationen vollziehen sich immer häufiger über nationale Grenzen hinweg, so daß sie von den wettbewerbspolitischen Instanzen einzelner Länder kaum noch kontrolliert werden können[1]. Auch die Verlagerung wettbewerbspolitischer Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene nützt wenig, wenn Wettbewerbsbeschränkungen ihren Ursprung außerhalb der Europäischen Union haben.

*Dr. Henning Klodt, 43, ist Leiter der Forschungsgruppe Strukturwandel und Beschäftigung am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.*

Sichtbaren Ausdruck finden diese Entwicklungen in der markanten Zunahme der weltweiten Direktinvestitionen, die im längerfristigen Trend die Zunahme des Welthandels um das Zwei- bis Dreifache übertrifft. Auch die Statistiken über nationale Unternehmenszusammenschlüsse weisen einen steigenden Trend aus. Schließlich deuten alle verfügbaren Informationen darauf hin, daß die Zahl der internationalen strategischen Allianzen gerade in den letzten Jahren stark zugenommen hat[2].

### Belebung durch Globalisierung

Aus den empirischen Befunden läßt sich allerdings keineswegs folgern, daß die Wettbewerbsintensität auf den Weltmärkten insgesamt vermindert worden wäre. Grenzüberschreitende Unternehmensaktivitäten können sich auch als ausgesprochen wettbewerbsfördernd erweisen, und zwar dann, wenn sie zum Aufbrechen verkrusteter nationaler Marktstrukturen beitragen. Aus wettbewerbspolitischer Sicht bedeutet die Globalisierung der Weltwirtschaft in erster Linie eine räumliche Ausweitung der relevanten Märkte, d.h., die Wettbewerbsintensität wird tendenziell erhöht. In

* Dieser Beitrag ist entstanden im Rahmen eines Forschungsprojekts des Instituts für Weltwirtschaft, das von der Bertelsmann-Stiftung, der Heinz-Nixdorf-Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung gefördert wurde und dessen Gesamtergebnisse dargestellt sind in: E. Gundlach et al.: Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Wettbewerbsordnung, Kieler Diskussionsbeiträge 254, Kiel 1995.

[1] Vgl. H.-J. Vosgerau: „Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik", in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 105-112.

[2] Zur Entwicklung der Direktinvestitionen vgl. J. Stehn: Ausländische Direktinvestitionen in Industrieländern; Kieler Studien 245, Tübingen 1992; zur Fusionstätigkeit vgl. A. E. Safarian: „Have Transnational Mergers or Joint Ventures Increased?, in: E. Kantzenbach et al. (Hrsg.): Competition Policy in an Interdependent World Economy, Baden-Baden 1993, S. 9-31; sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wettbewerb und Integration, Europäische Wirtschaft, Nr. 57, Brüssel 1994; zur Verbreitung strategischer Allianzen vgl. J. Hagedoorn: The Economics of Cooperation Among High-Tech Firms, in: H. E. Scharrer (Hrsg.): The Economics of High Technology Competition and Cooperation in Global Markets, Baden-Baden 1995 (in Vorbereitung).

Einzelfällen mag Globalisierung durchaus dazu führen, daß einige wenige Unternehmen dominante Positionen auf dem Weltmarkt erzielen können. Die Regel ist das jedoch nicht. Sehr viel häufiger sind die Fälle, in denen internationale Unternehmenskooperationen frischen Wind in nationale Märkte bringen und den Wettbewerb beleben. Von daher wäre die Etablierung einer internationalen Wettbewerbsordnung also keineswegs so dringlich, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Weniger offenkundig, doch weitaus gravierender sind die Wettbewerbswirkungen, die von längerfristigen Veränderungen in den Produktionstechnologien hochentwickelter Volkswirtschaften ausgehen und die ihre Wurzeln letztlich in der wachsenden Tertiarisierung industrieller Produktionsprozesse haben: Wie erfolgreich ein modernes Industrieprodukt auf Auslandsmärkten abgesetzt werden kann, hängt immer mehr davon ab, inwieweit es gelingt, im Zielland ein leistungsfähiges Vertriebssystem aufzubauen, einen kundengerechten After-Sales-Service anbieten zu können oder auch die Produktgestaltung mit den Anbietern komplementärer Produkte abzustimmen. Wer etwa eine Werkzeugmaschine aus Deutschland nach Nordamerika exportieren will, wird wenig Erfolg haben, wenn diese Maschine nicht in die dort etablierten CAM- oder CIM-Systeme integriert werden kann. Und wer schottisches Teegebäck nach Deutschland exportieren will, muß Zugang zum System des Grünen Punktes erlangen, wenn er nicht vom Einzelhandel ausgelistet werden will.

Um in Auslandsmärkte eindringen zu können, reicht es also längst nicht mehr aus, Zollschranken und ähnliche Barrieren an den Grenzen zu überwinden. Immer wichtiger wird es, jenseits der Landesgrenzen innerhalb der Märkte des betreffenden Landes selbst Fuß zu fassen. Wenn dort gravierende Marktzutrittsschranken bestehen, kann es zu spürbaren Beeinträchtigungen des internationalen Handels kommen, die ihre Ursache nicht in der Handelspolitik, sondern in der unzureichenden Wettbewerbsintensität auf nationalen Märkten haben.

### Interne Wettbewerbsbeschränkungen

Wie bedeutsam diese Problematik in der Praxis ist, zeigt sich an den Schwierigkeiten vieler europäischer und amerikanischer Unternehmen, ihre Produkte nach Japan zu exportieren[3]. In den siebziger und achtziger Jahren wurde von vielen Beobachtern vermutet, daß die niedrigen Importe Japans bei technologisch hochwertigen Produkten auf eine protektionistische Handelspolitik zurückzuführen sein müßten. Doch trotz intensivster Suche wurden kaum nennenswerte Handelsbeschränkungen entdeckt. Sowohl die Zölle als auch das Niveau nichttarifärer Handelshemmnisse liegen durchweg niedriger als in Europa oder Nordamerika[4].

Vermutlich liegt der Schlüssel zum Verständnis der unausgewogenen Struktur des japanischen Handels mit anderen Industrieländern in der spezifisch-japanischen Verflechtung zwischen den großen Produktionsunternehmen und den Handelshäusern. Wer seine Produkte nach Japan exportieren will, wird oftmals feststellen, daß der japanische Importeur dem gleichen „keiretsu" angehört wie das Unternehmen, das das japanische Konkurrenzprodukt herstellt. Ein möglicher Weg, diese Importbarrieren zu überwinden, ist der Aufbau einer eigenen Vertriebsorganisation oder auch der Aufkauf eines japanischen Handelsunternehmens, das dann als Brückenkopf dienen kann, um mit Importprodukten in den japanischen Markt vorzudringen. Doch auch diese Form des internationalen Wettbewerbs scheint in Japan nur in begrenztem Maße zu funktionieren, da dem Aufkauf eines japanischen Unternehmens vielfältige institutionelle und juristische Hürden entgegenstehen. Deutlich wird dies nicht zuletzt daran, daß das weltweit blühende Geschäft der „mergers & acquisitions" in Japan praktisch keine Rolle spielt.

Die Behinderung des internationalen Handels durch interne Wettbewerbsbeschränkungen ist keineswegs ein rein japanisches Phänomen. In der Europäischen Union wird beispielsweise der Handel im Automobilbereich durch Vertragshändler kanalisiert, die es verhindern, daß die (zum Teil beträchtlichen) Preisunterschiede zwischen verschiedenen Ländern wegkonkurriert werden, und die zugleich den Marktzutritt für Newcomer erschweren[5]. Dieses System der vertikalen Vertriebsbindung stellt im Prinzip einen Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht dar, ist aber auf dem Wege einer Gruppenfreistellungsverordnung des

[3] Allein aus der Tatsache, daß Japan mehr exportiert als importiert, kann natürlich noch nicht auf Handelshemmnisse geschlossen werden. Ein Land, das mehr spart als investiert, wird zwangsläufig zum Nettoexporteur von Kapital und damit auch von Waren. Auffällig ist jedoch, daß die japanischen Importe besonders niedrig sind bei technologisch hochwertigen Gütern, obwohl gerade hier ein ausgeprägter intraindustrieller Handel mit anderen Industrieländern zu erwarten wäre.

[4] Dies wurde auch in den Trade Policy Reviews des GATT wiederholt bestätigt; vgl. General Agreement on Tariffs and Trade: Trade Policy Review, Japan 1990; General Agreement on Tariffs and Trade: Japan (Second Review), Genf 1992.

[5] So berichtet die Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine Reihe von Beschwerden, nach denen sich Vertragswerkstätten geweigert hätten, Garantiearbeiten an Fahrzeugen auszuführen, die in anderen Ländern gekauft worden sind; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Luxemburg 1994.

Ministerrats legalisiert worden. Auch hier führt also der Verzicht auf eine konsequente Wettbewerbspolitik im Ergebnis zu einer Beeinträchtigung der Handelsfreiheit.

Die angesprochenen Beispiele machen deutlich, daß die Grenzen zwischen Handels- und Wettbewerbspolitik zunehmend unschärfer werden. Wenn ein liberales Welthandelsregime aufrechterhalten werden soll, führt kein Weg daran vorbei, die internationale Handelsordnung durch eine internationale Wettbewerbsordnung zu flankieren und zu ergänzen[6].

### Ergänzung durch Wettbewerbsordnung

In begrenztem Maße lassen sich internationale Wettbewerbsprobleme auch heute schon im Rahmen der nationalen Wettbewerbspolitik lösen. Im US-amerikanischen sowie im europäischen Wettbewerbsrecht beispielsweise wird versucht, zumindest solche internationalen Wettbewerbsbeschränkungen zu unterbinden, an denen Unternehmen beteiligt sind, deren Tochtergesellschaften ihren Sitz im Inland haben („territoriality principle"). Außerdem wird mit wettbewerbs- oder handelspolitischen Maßnahmen versucht, wettbewerbsbeschränkende Praktiken ausländischer Unternehmen abzuwehren, wobei als Rechtsgrundlage dafür die Anwendbarkeit nationalen Wettbewerbsrechts auf sämtliche im Inland wirksamen Wettbewerbsbeschränkungen deklariert wird („effects doctrine"). Doch trotz dieser Ansätze ist es den nationalen Wettbewerbsbehörden im Rahmen des gegenwärtig geltenden internationalen Rechts kaum möglich, Fusionen oder Kartellabsprachen, an denen ausschließlich ausländische Unternehmen beteiligt sind, tatsächlich wirksam zu unterbinden[7].

Um dieses Problem zu lösen, werden derzeit vor allem zwei grundlegende Strategien diskutiert:

☐ Die bislang lediglich unilateral angewandte „effects doctrine" wird zum allgemein anerkannten internationalen Rechtsgrundsatz erhoben. Das heißt, jedem einzelnen Land wird das Recht eingeräumt, seine eigenen Wettbewerbsregeln auch auf solche Unternehmen anzuwenden, die unter den Geltungsbereich ausländischen Rechts fallen.

☐ Es wird ein eigenständiges internationales Wettbewerbsrecht geschaffen, das die einzelnen Länder verpflichtet, gewisse Mindeststandards in ihren nationalen Wettbewerbspolitiken einzuhalten und sich einer GATT-analogen Überwachung durch eine internationale Wettbewerbsagentur zu unterwerfen.

### Die „effects doctrine"

Der Vorzug der ersten Strategie, die auf die „effects doctrine" baut, liegt vor allem darin, daß sie mit einem Minimum an zusätzlichen bürokratischen Regulierungen auskommt und die Funktionsfähigkeit des institutionellen „Wettbewerbs um die beste Wettbewerbspolitik" weitgehend aufrechterhält[8]. Außerdem wird argumentiert, daß bereits das heute gültige GATT-Recht eine Reihe von Regeln enthält, die eine Durchsetzung der „effects doctrine" ermöglichen könnten[9].

Gegen diesen minimalistischen Ansatz spricht jedoch, daß sich das Regelwerk des GATT im Kern gerade nicht auf Maßnahmen privater Unternehmen be-

[6] H. Siebert: Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt, Kieler Diskussionsbeiträge, 251, Kiel 1995.

[7] E. U. Petersmann: Proposals for Negotiating International Competition Rules in the GATT-WTO World Trade and Legal System, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 231-277.

[8] H. Hauser, R. Schoene: Is there a Need for International Competition Rules?, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 205-222.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,–
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN

zieht, sondern in erster Linie staatliches Handeln kontrolliert und reguliert. Wettbewerbsbeschränkungen, die auf das Handeln privater Unternehmen zurückgehen, fallen also prinzipiell nicht unter das GATT[10].

*Ein weiteres Problem der „effects doctrine" liegt* darin, daß offen bleibt, wie internationale Konflikte gelöst werden sollen, wenn das Wettbewerbsverhalten von ausländischen Unternehmen zwar gegen inländisches Recht verstößt, nach ausländischem Recht aber zulässig ist[11]. Die Gefahr ist groß, daß es dann zu unilateralen Abwehrmaßnahmen nach dem Muster der „section 301" des amerikanischen Handelsrechts kommt. Es wird also Konfliktlösungsmechanismen Vorschub geleistet, die das GATT ansonsten gerade verhindern will.

Schließlich gibt es große Zweifel, daß die „effects doctrine" tatsächlich breite internationale Akzeptanz finden könnte. Jene Länder, die bislang gar kein eigenes Wettbewerbsrecht etabliert haben, werden sich erst recht nicht ausländischen Wettbewerbsbehörden unterwerfen wollen. Und selbst jene Länder, die die „effects doctrine" gegenüber ausländischen Unternehmen anwenden, sind nur zögernd bereit, sie auch gegenüber inländischen Unternehmen gelten zu lassen. So ist die „effects doctrine" in § 98 II GWB ausdrücklich kodifiziert, so daß das deutsche Kartellamt befugt ist, gegen Kartelle ausländischer Unternehmen vorzugehen[12]. Zugleich sind jedoch Exportkartelle von deutschen Unternehmen nach § 6 GWB vom allgemeinen Kartellverbot des § 1 GWB freigestellt, obwohl diese Kartelle der Wettbewerbsbeschränkung in Drittländern dienen[13]. Auch die Wettbewerbsregeln der Europäischen Union beziehen sich ausschließlich auf Beeinträchtigungen des innergemeinschaftlichen Handels[14].

*Wie ambivalent die Haltung der Europäischen* Kommission gegenüber der „effects doctrine" tatsächlich ist, wird auch deutlich an ihrer Beurteilung strategischer Allianzen im Delors-Weißbuch[15]. Dort werden entschlossene Abwehrmaßnahmen gegen strategische Allianzen ausländischer Unternehmen gefordert, da sie den Wettbewerb auf den europäischen Märkten behindern könnten. Zugleich wird allerdings eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung europäischer strategischer Allianzen vorgeschlagen, um die Position europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten zu stärken[16]. Die „effects doctrine" ist also weit davon entfernt, ein allgemein anerkanntes und tragfähiges Fundament internationaler Wettbewerbspolitik werden zu können.

### Der „Draft International Antitrust Code"

Für die Durchsetzung der zweiten Strategie – der Etablierung einer eigenständigen internationalen Wettbewerbspolitik – gab es in den vergangenem Jahren und Jahrzehnten eine Reihe von Ansätzen. Einer der umfassendsten war das Kapitel V der Havanna-Charta von 1948, die aber nie ratifiziert wurde. Darüber hinaus gab es im Rahmen der UN sowie der OECD verschiedene Versuche, verbindliche Regeln für das Verhalten multinationaler Unternehmen festzulegen, die aber ebenfalls nie zu einer regelrechten Wettbewerbspolitik fortentwickelt wurden[17]. Kürzlich wurde jedoch von einer Gruppe renommierter internationaler Experten am Max-Planck-Institut für

[9] So könne gegen staatliche Regulierungen, die privatwirtschaftliche Kartellbildungen erleichtern, mit Hilfe von Art. III GATT-Vertrag (National Treatment on International Taxation and Regulation) vorgegangen werden. Auch Art. XVII (State Trading Enterprise) und insbesondere Art. XXIII (Nullification or Impairment) könnten geeignete Ansatzpunkte für eine internationale Wettbewerbspolitik im Rahmen des GATT darstellen; vgl. B. M. Hoekman, P. C. Mavroides: Competition, Competition Policy and the GATT, CEPR Discussion Papers Nr. 876, London 1994.

[10] Allenfalls mittelbar könnten sie erfaßt werden, indem das Nichteingreifen nationaler Regierungen gegen wettbewerbswidrige Praktiken von Unternehmen aus ihrem Lande von anderen Ländern als Verstoß gegen Art. XXIII GATT-Vertrag ausgelegt wird. Die Generalklausel dieses Artikels ist jedoch derart unbestimmt, daß sie wohl kaum als solides Fundament einer effektiven internationalen Wettbewerbspolitik in Betracht kommt; vgl. J. H. Jackson: Alternative Approaches for Implementing Competitive Rules in International Economic Relations, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 177-200. Für eine ausführliche Kritik an der „effects doctrine" vgl. U. Immenga: Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik, Göttingen 1995 (mimeo).

[11] R. Blackhurst: Competition Policies: National vs. Multilateral Jurisdiction, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 223-229; U. Immenga: The Failure of Present Institutions and Rules to Respond to the Globalization of Competition, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 201-204.

[12] Zur umstrittenen juristischen Auslegung von § 98 II GWB vgl. z.B. V. Emmerich: Kartellrecht, 6. Auflage, JuS-Schriftenreihe, H. 27, München 1991, S. 43 ff.

[13] Exportkartelle könnten allenfalls dann den Wettbewerb fördern, wenn sie die Voraussetzung dafür bilden, überhaupt erst auf Auslandsmärkten Fuß fassen zu können; vgl. U. Immenga: Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik, a.a.O.

[14] Die Politik der Kommission zur Durchsetzung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln außerhalb der Europäischen Union ist ausführlich dargestellt in ihrem 23. Bericht über die Wettbewerbspolitik; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 61 ff.

[15] Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Luxemburg 1993.

[16] Zur Kritik an dieser Inkonsistenz siehe auch H. Klodt: Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten, in: H. König (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden 1994, S. 49-64.

[17] Im Juni 1994 hat die OECD einen neuen Vorstoß unternommen und einen „Interim Report on Convergence of Competition Policy" vorgelegt, der wesentliche Elemente einer internationalen Wettbewerbspolitik enthält. Der Text ist veröffentlicht als Anhang zu B. J. Phillips: Comments on the Draft International Antitrust Code, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 327-348.

Internationales Recht in München ein neues Konzept erarbeitet und als „Draft International Antitrust Code" (IAC) dem Generaldirektor des GATT und der Öffentlichkeit vorgestellt[18].

Bei der Erarbeitung des IAC haben sich die Autoren von einer Reihe von Prinzipien leiten lassen, die durchaus sinnvoll erscheinen, um bei der Etablierung einer internationalen Wettbewerbspolitik voranzukommen. Die wichtigsten dieser Prinzipien sind[19]:

☐ die Verpflichtung nationaler Wettbewerbsbehörden, bei ihren Entscheidungen dem Wettbewerb auf nationalen und internationalen Märkten den gleichen Stellenwert einzuräumen,

☐ die Einigung der Vertragsparteien auf gewisse Mindeststandards der Wettbewerbspolitik,

☐ die Beschränkung der Anwendbarkeit internationaler Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitend wirksame Wettbewerbsbeschränkungen,

☐ die Einrichtung einer internationalen Wettbewerbsagentur, der das Recht eingeräumt wird, gegen die Nichtanwendung oder Verletzung vertraglich vereinbarter internationaler Wettbewerbsregeln durch nationale Regierungen vor den Gerichten des betreffenden Landes Klage zu führen.

Die Problematik des IAC-Konzepts liegt allerdings darin, daß die vorgesehenen Minimalstandards im Textentwurf eher zu Maximalstandards geraten sind. Wenn man berücksichtigt, daß es in der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise 16 Jahre gedauert hat, bis das GWB von 1957 um Vorschriften zur Fusionskontrolle ergänzt wurde, und daß das seit 1958 gültige EU-Wettbewerbsrecht erst seit 1990 eine Fusionskontrollverordnung erhielt, wird man kaum erwarten können, einen weit über die alten Industrieländer hinausgehenden Kreis von Ländern für eine weltweit gültige Fusionskontrolle gewinnen zu können[20]. Vor allem jene Länder, die bislang gar keine nationale Fusionskontrolle etabliert haben, aber vor allem auch die Vereinigten Staaten würden derartige Regeln auf internationaler Ebene vermutlich als tiefen Einschnitt in ihre nationalen Souveränitätsrechte auffassen.

### Kaum zu überwindende Hürden

Erhebliche Schwierigkeiten dürfte es auch bereiten, international einheitliche und verbindliche Kriterien zur Bestimmung des relevanten Marktes zu ermitteln, die zur Beurteilung der Wettbewerbswirkungen von Fusionen unerläßlich sind[21]. Auch die Legaldefinition des Unternehmensbegriffs, sowie die Festlegung von Schwellenwerten, bei deren Überschreiten Kapitalbeteiligungen als Fusionen anzusehen sind, stoßen in der Praxis auf beträchtliche Schwierigkeiten. All diese Punkte, die bei internationalen Verhandlungen stark umstritten sein dürften, werden im Entwurf des IAC im wesentlichen nur als Generalklauseln angesprochen. Dies mag zwar beim gegenwärtigen Stand der Diskussion durchaus angemessen sein, sollte aber nicht über die Schwierigkeiten hinwegtäuschen, die bei der Umsetzung des „Draft Code" in verbindliches internationales Fusionskontrollrecht zu erwarten wären.

Ähnlich problematisch wie die internationale Fusionskontrolle erscheint derzeit die Etablierung internationaler Regeln für die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen: Sie setzt letztlich immer voraus, daß staatliche Behörden sich ein Urteil darüber bilden können, welches Marktverhalten ein bestimmtes Unternehmen gezeigt hätte, wenn es einem stärkeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt gewesen wäre. Mit welchen Unzulänglichkeiten und Kuriositäten dabei zu rechnen ist, zeigt sich sowohl in der nationalen Mißbrauchsaufsicht als auch im Bereich des Antidumping, bei dem es ebenfalls um die Ermittlung wettbewerbsgerechter Preise durch staatliche Behörden geht. Im Rahmen der WTO wäre es vorzuziehen, wenn auf das Instrument der Mißbrauchsaufsicht, bei dem es letztlich um die behördliche Beurteilung von Marktergebnissen geht, möglichst verzichtet würde, zumal viele der wettbewerbspolitisch unerwünschten Praktiken marktbeherrschender Unternehmen auch im Rahmen der Kontrolle über „vertical restraints" erfaßt werden können.

So bleibt als Kern einer künftigen internationalen Wettbewerbspolitik, die eine echte Realisierungschance hat, vor allem der Bereich der Kartelle und vertikalen Beschränkungen, deren wettbewerbsbehindernde Wirkungen weithin anerkannt sind und die juristisch erfaßt werden können, ohne in die Probleme der Abgrenzung relevanter Märkte oder in andere Meß- und Bewertungsprobleme hineinzugeraten. Wie

[18] Der Text mit Einführung und Erläuterungen ist veröffentlicht in W. Fikentscher, U. Immenga: Draft International Antitrust Code, Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts mit ergänzenden Beiträgen, Baden-Baden 1995.

[19] W. Fikentscher: Competition Rules for Private Agents in the GATT/WTO System, in: Außenwirtschaft, Vol. 49, 1994, S. 281-325.

[20] U. Immenga: Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik, a.a.O.

[21] Scherer schlägt dafür vor, in regionaler Abgrenzung grundsätzlich vom Weltmarkt insgesamt auszugehen und die Produktabgrenzung nach den vierstelligen Positionen der SITC vorzunehmen. Inhaltlich begründet wird dieser pragmatische Ansatz allerdings nicht, was wohl auch schwerfallen dürfte. Vgl. F. M. Scherer: Competition Policies for an Integrated World Economy, Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

ein entsprechender Vertragsentwurf zur Kartellkontrolle aussehen könnte, ist in den Artikeln 4 bis 7 des IAC demonstriert.

### Aufgaben einer Wettbewerbsagentur

Zur wirksamen Durchsetzung internationaler Wettbewerbsregeln reicht es nicht aus, entsprechende Vereinbarungen zwischen nationalen Regierungen zu treffen, sondern es bedarf der Errichtung einer internationalen Wettbewerbsagentur. Wie gering die Bereitschaft nationaler Wettbewerbsbehörden ist, gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf internationaler Ebene vorzugehen, zeigt sich an der auffälligen Diskrepanz zwischen der Wettbewerbs- und der Handelspolitik vieler Länder: Obwohl nationale Kartellverbote weit verbreitet sind, wird in der Handelspolitik reger Gebrauch gemacht von „voluntary export restraints", „orderly market arrangements", „fair market value agreements" und anderen Vereinbarungen, die letztlich nichts anderes darstellen als internationale Preis- und Mengenkartelle. Wenn es gelingen sollte, über die WTO zu einem wirksamen internationalen Kartellverbot zu kommen, könnten zugleich substantielle Fortschritte erzielt werden bei der Bekämpfung nichttarifärer Handelshemmnisse, die in starkem Maße den internationalen Wettbewerb und die internationalen Handelsströme verzerren und die seit langem schon auf der GATT-Agenda stehen. Internationale Wettbewerbspolitik und Handelspolitik gehen hier also Hand in Hand.

Darüber hinaus könnte die internationale Wettbewerbsagentur zum Ansprechpartner nationaler Wettbewerbsbehörden werden, wenn es darum geht, nach der „effects doctrine" gegen inländische Wettbewerbsbeschränkungen durch ausländische Unternehmen vorzugehen. Wenn es gelingen sollte, dabei auftretende Konflikte zwischen nationalen Wettbewerbsbehörden auf dem Wege eines multilateralen Streitschlichtungsverfahrens zu lösen anstatt – wie heute üblich – durch unilateral verhängte Vergeltungsmaßnahmen, wäre für die Freiheit des internationalen Wettbewerbs und Handels viel gewonnen.

### Klagemöglichkeiten einräumen?

Beachtenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch der im IAC enthaltene Vorschlag, die internationale Wettbewerbsagentur mit dem Recht zu einer „International Procedural Initiative" auszustatten. Der Agentur soll damit die Möglichkeit gegeben werden, vor nationalen Gerichten Klage zu erheben, wenn das in dem betreffenden Land gültige Wettbewerbsrecht in Einzelfällen nicht zur Anwendung gebracht wird. Auf diese Weise könnte die Agentur also beispielsweise ein Verfahren beim Europäischen Gerichtshof anstrengen, um die oben erwähnte Gruppenfreistellungsverordnung für die Automobilindustrie als Verstoß gegen Art. 85 EG-Vertrag verbieten zu lassen.

Attraktiv erscheint dieser Vorschlag vor allem deshalb, weil jene Wettbewerbsbeschränkungen, die den internationalen Handel beeinträchtigen, den nationalen Produzenten oftmals Vorteile bringen und deshalb von den nationalen Wettbewerbsbehörden nur halbherzig verfolgt werden. Insofern könnte die „International Procedural Initiative", die eine echte Innovation im internationalen Recht darstellen würde, durchaus zur besseren Durchsetzung vorhandener Wettbewerbsregeln beitragen.

Andererseits könnte sich dieses Instrument auch als zweischneidiges Schwert erweisen, da es die Bereitschaft beeinträchtigen dürfte, nationales Wettbewerbsrecht weiter auszubauen. Insbesondere jene Länder, die bisher kaum über ein eigenständiges nationales Wettbewerbsrecht verfügen, werden möglicherweise zögern, wirksame Gesetzesgrundlagen zu schaffen, wenn andere Länder die Möglichkeit erhalten, über die internationale Wettbewerbsagentur unmittelbar in den Vollzug dieser Gesetze einzugreifen. Von daher können die Bestrebungen zur Etablierung der „International Procedural Initiative" sowie zur Durchsetzung allgemeiner Mindeststandards im nationalen Wettbewerbsrecht nicht losgelöst voneinander gesehen werden.

### Fazit

Doch trotz dieser und anderer ungeklärter Detailfragen gibt es derzeit einen breiten internationalen Konsens darüber, daß der WTO die zentrale Rolle zukommt bei der schrittweisen Flankierung und Ergänzung der traditionellen internationalen Handelsordnung durch eine internationale Wettbewerbsordnung. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich letztlich aus der immer stärkeren Überlappung handels- und wettbewerbspolitischer Fragen. Die Erwartungen sollten allerdings nicht zu hoch gesteckt werden: Weil internationale Wettbewerbspolitik zwangsläufig über nationale Grenzen hinweg in die interne Wirtschaftspolitik der beteiligten Länder eingreifen muß, sind Fragen der nationalen Souveränität in ungleich stärkerem Maße berührt als bei der Handelspolitik. Dies spricht dafür, die internationalen Verhandlungen zunächst auf den Bereich der Kartelle und sonstigen wettbewerbsbeschränkenden Absprachen zu konzentrieren und das schwierige Feld der internationalen Fusionskontrolle zunächst auszuklammern.