

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Gundlach, Erich; Klodt, Henning; Langhammer, Rolf J.; Soltwedel, Rüdiger

Working Paper

## Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 254

**Provided in cooperation with:**

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Gundlach, Erich; Klodt, Henning; Langhammer, Rolf J.; Soltwedel, Rüdiger (1995) : Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 254, <http://hdl.handle.net/10419/839>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

## Fairneß im Standortwettbewerb?

### Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik

von Erich Gundlach, Henning Klodt, Rolf J. Langhammer  
und Rüdiger Soltwedel

#### AUS DEM INHALT

- **Die Herausforderung: Steigender Anpassungsdruck durch die Globalisierung der Märkte**  
Die Globalisierung der Märkte wird in Europa vor allem deswegen als schmerzhaft empfunden, weil sie mehr Flexibilität auf den besonders geschützten Arbeitsmärkten erfordert. Unter Druck geraten vor allem geringqualifizierte Arbeitskräfte, deren Einkommens- und Beschäftigungschancen nachhaltig beeinträchtigt werden.
- **Strategische Industriepolitik: Keine erfolversprechende Antwort auf die Globalisierung**  
Oft wird ein Handlungsbedarf für eine gezielte staatliche Aktivität vor allem in technologieintensiven Industrien behauptet. In einer dynamischen und integrierten Weltwirtschaft gibt es jedoch kaum eine Marktführerstellung, die mit Hilfe der Forschungs- und Technologiepolitik erobert und auch auf Dauer gehalten werden könnte. Überdies sind staatliche Instanzen überfordert, solche Felder klar im voraus auszumachen und die Instrumente einer strategischen Forschungs- und Technologiepolitik zielführend zu gestalten und einzusetzen. Unternehmen treffen ihre Entscheidungen über Forschungs- und Produktionsstandorte ohnehin immer stärker im weltweiten Maßstab. Konzepte zur Förderung nationaler und selbst europäischer „Champions“ werden daher noch fragwürdiger.
- **Protektionismus: Kostspielig, unfair und wirkungslos**  
Das Regelwerk des GATT zielt primär darauf ab, durch ein allgemeines Verbot der Diskriminierung zur Fairneß im weltweiten Handel beizutragen. Letztlich heißt dies, allen Ländern die gleiche Chance einzuräumen, sich in die internationale Arbeitsteilung integrieren zu können. Die Industrieländer sind jedoch zunehmend bestrebt, sich mit protektionistischen Eingriffen vor angeblich unfairem Wettbewerb zu schützen. Vielfältige Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot kommen ihnen dabei entgegen. Protektionismus hat die Globalisierung freilich nicht verhindern können und wird es auch in Zukunft nicht vermögen. Er ist auch kein effizienter Weg für Industrieländer, um für einen erfolgreichen Anpassungsprozeß Zeit zu gewinnen, und den Entwicklungsländern wird die Integration in die Weltwirtschaft — und damit der Weg, der Armut aus eigener Kraft zu entrinnen — erschwert.
- **Die Aufgabe: Ein internationales Regelwerk für mehr Wettbewerb**  
Dynamische Konkurrenten zu disziplinieren, statt die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, dies ist keine Antwort auf die Globalisierung. Ein internationales Regelwerk kann Einkommen und Beschäftigung nur dann nachhaltig sichern, wenn es auf den Wettbewerb als die treibende Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung setzt. Dabei bedarf die Handelsordnung der Ergänzung durch eine internationale Wettbewerbsordnung, weil unternehmerische Globalisierungsstrategien — wie z.B. internationale Kooperationen — durchaus Marktschranken für neue Anbieter darstellen können. Internationale Wettbewerbsregeln sollten eine Überwachung internationaler Kartelle ermöglichen. Sinnvoll wäre darüber hinaus eine internationale Fusionskontrolle, die aber auf absehbare Zeit nicht realisierbar erscheint.

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>I. Einleitung</b> .....  | 3  |
| <b>II. Globalisierung der Märkte: Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik</b> .....                      | 3  |
| 1. Wettbewerbliche Herausforderung für Europa.....  | 5  |
| 2. Implikationen der Globalisierung für Hochlohnstandorte.....  | 8  |
| 3. Fazit.....   | 10 |
| <b>III. Die Rolle der Industriepolitik im internationalen Standortwettbewerb</b> .....                        | 11 |
| 1. Zur Konzeption der strategischen Industriepolitik .....  | 12 |
| 2. Industriepolitische Praxis.....  | 13 |
| 3. Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik.....  | 14 |
| <b>IV. Die Welthandelsordnung als Triebfeder oder Bremse der Globalisierung</b> .....                         | 16 |
| 1. Das Regelwerk des GATT .....   | 16 |
| 2. Diskriminierung in der Welthandelsordnung: Beispiele und Ergebnisse .....                                  | 18 |
| 3. Protektionismus: Folgen für den Strukturwandel.....  | 22 |
| <b>V. Internationale Wettbewerbspolitik: Spielregeln für die internationale Unternehmenskooperation</b> ..... | 22 |
| 1. Wettbewerbswirkungen internationaler Unternehmenskooperationen .....                                       | 23 |
| 2. Konzepte der internationalen Wettbewerbspolitik .....  | 25 |
| 3. Internationale Wettbewerbspolitik unter dem Dach der WTO.....  | 28 |
| <b>VI. Zusammenfassung</b> .....  | 29 |
| 1. Die Herausforderung: Steigender Anpassungsdruck durch die Globalisierung der Märkte                        | 29 |
| 2. Primäres Reaktionsmuster der Politik: Druckminderung durch Aktivismus und Protektion                       | 29 |
| 3. Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik .....  | 31 |
| <b>Anhang</b> .....   | 32 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....   | 36 |

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Fairneß im Standortwettbewerb?** : Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik / Institut für Weltwirtschaft Kiel. Von Erich Gundlach ... - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1995

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 254)

· ISBN 3-89456-100-9

NE: Gundlach, Erich; Institut für Weltwirtschaft <Kiel>; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Einleitung

Im Rahmen des von der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung initiierten und geförderten Forschungsprogramms „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“<sup>1</sup> behandelt ein Forschungsschwerpunkt die „Internationale Wettbewerbsordnung“.<sup>2</sup> Im Vordergrund der Analysen, die im Institut für Weltwirtschaft zu diesem Schwerpunkt erarbeitet worden sind, steht die Frage, welche Anpassungszwänge sich aus der Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten für den Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft ergeben.

Ein wichtiges Element der Globalisierung ist die Zunahme der internationalen Unternehmenskooperation, die sich am deutlichsten am starken Anstieg der internationalen Direktinvestitionen ablesen läßt. Die verstärkte internationale Interdependenz auf der Unternehmensebene und der durch die Globalisierung verschärfte Wettbewerbsdruck haben die traditionellen Instrumente der Handelspolitik verändert. Nach mehreren erfolgreichen Zollsenkungsrunden wurde verstärkt auf nichttarifäre Protektionsmaßnahmen und auf binnenwirtschaftliche handelshemmende Instrumente zurückgegriffen. Solche Instrumente sind in der Regel weniger transparent als zollpolitische Maßnahmen und können zudem auf spezifische protektionistische Wünsche zugeschnitten werden (*tailor-made protectionism*).

Mit dem sich wandelnden Umfeld der Handelspolitik hat sich auch der Stellenwert ge-

ändert, den die Regierungen der Innovation und der Entwicklung von High-Tech-Industrien für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Volkswirtschaft beimessen. Die Theorie der strategischen Handelspolitik hat die Argumente zahlreicher werden lassen, mit denen Staatseingriffe in den Markt augenscheinlich wissenschaftlich legitimiert werden können. Ihre Tragfähigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik muß aber bezweifelt werden. In der Wirtschaftswissenschaft wird kaum noch ernsthaft bestritten, daß ein weltweites Freihandelsregime höhere Erträge verspricht als internationale Subventionswettläufe. In der Gestaltung und Anwendung des Wettbewerbsrechts und in der Wettbewerbspolitik müssen die Staaten die neuen Strukturen nationaler und internationaler Märkte einbeziehen, die sich infolge der Globalisierung ergeben und immer rascher verändern. Die Wettbewerbspolitik hat dabei eine fragile Balance zu halten zwischen der Kontrolle der Konzentration von Marktanteilen mit ihrem Potential für Machtmißbrauch einerseits und der Behinderung institutioneller und organisatorischer Innovation andererseits. Die Förderung von Innovation und Diffusion von neu erworbenem Wissen durch die Unternehmenskooperation im Bereich von Forschung und Entwicklung darf allerdings nicht als Feigenblatt für die Duldung eines kartellmäßigen Verhaltens dienen, das lediglich eine aggressive Industriepolitik kassiert.

## II. Globalisierung der Märkte: Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik

In jüngster Zeit haben viele Beobachter die Befürchtung geäußert, daß die immer enger werdende internationale Vernetzung von Güter-,

Kapital-, Finanz- und nicht zuletzt auch Arbeitsmärkten — kurz: die Globalisierung der Weltmärkte (siehe nachstehende Übersicht zum

---

*Die Thesen dieses Diskussionsbeitrags wurden auf der Konferenz „Fairneß im Standortwettbewerb — Auf dem Weg zu einer internationalen Ordnungspolitik“ in der Bertelsmann Stiftung am 23. Mai 1995 diskutiert. Bei der Bertelsmann Stiftung wird dieser Beitrag unter dem gleichen Titel veröffentlicht.*

### Globalisierung

Hinter dem Schlagwort der Globalisierung verbirgt sich kein eigentlich neues Phänomen. Im Kern geht es hier um eine immer enger werdende Vernetzung der Weltmärkte, also um eine Zunahme der internationalen Arbeitsteilung. Die treibende Kraft dabei ist die technologische Entwicklung, die die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, daß heute Produktionsverfahren international aufgegliedert werden können und daß die internationalen Finanzmärkte immer stärker zu einem einheitlichen Markt zusammenwachsen. Aber auch die relative Stabilität des weltwirtschaftlichen Umfelds und die Bemühungen um eine Liberalisierung des internationalen Handels haben ihren Beitrag dazu geleistet. Eher neu ist allerdings, daß sich die Zunahme der internationalen Arbeitsteilung nicht nur am Welthandelsvolumen, sondern auch an internationalen Kapitalbewegungen — und dabei am sichtbarsten an der Entwicklung der Direktinvestitionen — ablesen läßt. Im Ergebnis ist somit in jüngster Zeit nicht nur eine Intensivierung des Wettbewerbs auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen, sondern auch auf dem Markt für Kapital zu beobachten.

Schlagwort „Globalisierung“) —zu Lasten des Lebensstandards der reichen Länder gehen könnte.<sup>3</sup> Beispielhaftes Anschauungsmaterial für die vorgetragenen Argumente bietet die Diskussion um die Vor- und Nachteile der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), und für Europa zeichnet sich eine ähnliche Diskussion im Hinblick auf die mögliche Erweiterung der EU nach Osten ab. Im Kern geht es dabei immer um dieselben Fragen: Werden freier Handel und freier Kapitalverkehr mit weniger entwickelten Ländern lediglich dazu führen, daß die Arbeitsplätze aus den Industrieländern abwandern, daß also der eine nur gewinnen kann, was der andere verliert, oder wird die unbeschränkte Mobilität von Waren- und Kapitalströmen den Lebensstandard für alle Beteiligten erhöhen? Anders ausgedrückt: Welche Implikationen sind von einer Zunahme der Globalisierung für die Wettbewerbsfähigkeit der Standorte zu erwarten?

In der öffentlichen Diskussion überwiegt derzeit eher eine negative Einschätzung der Auswirkungen der Globalisierung, wobei insbesondere in Europa der Arbeitsmarkt als Problem gesehen wird. Der Grund dafür ist, daß die negativen Wirkungen eines zunehmenden Wettbewerbs aus sogenannten Niedriglohnländern für hierzulande bedrohte Arbeitsplätze sofort spürbar sind, während die positiven Wirkungen der Globalisierung auf Wachstum und Beschäftigung erst längerfristig sichtbar werden und außerdem sektorale und räumliche Mobilität von Arbeitskräften erfordern. Gelegentlich ist sogar zu hören, daß die etablierten Industrieländer gegenüber Niedriglohnländern grundsätzlich nicht wettbewerbsfähig

sein, daß ein solcher Wettbewerb von daher unfair sei und deshalb reguliert werden müsse.

Blickt man einige Jahre zurück, so muß die derzeitige wirtschaftspolitische Debatte überraschen, mehr noch, sie entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Vor rund 20 Jahren, im Zuge der Forderungen der Entwicklungsländer nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, war schon einmal zu hören, daß eine zunehmende Globalisierung nicht für alle Beteiligten eine Verbesserung des Lebensstandards bringen würde. Damals herrschte allerdings die Vermutung vor, daß die reichen Länder als Folge unbeschränkter Waren- und Kapitalströme auf Kosten der armen Länder noch reicher werden würden, die Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sich somit vergrößern würde. Demnach, so die von vielen gezogene Schlußfolgerung, sei es für die Entwicklungsländer ratsam, sich vom Weltmarkt abzuschotten. Die Konsequenzen einer solchen Wirtschaftspolitik sind heute insbesondere in vielen afrikanischen Ländern zu sehen. Die Ergebnisse der umgekehrten Strategie, also einer bewußt auf Exportwachstum und Weltmarktintegration setzenden Wirtschaftspolitik, zeigen sich in Ostasien und nunmehr zunehmend auch in einigen Ländern Lateinamerikas. Die beeindruckenden wirtschaftlichen Erfolge der meisten Länder dieser Region scheinen die Diskussion vollständig gekippt zu haben: Heute fürchten sich offenbar vor allem die Industrieländer vor einer Zunahme der Globalisierung, und Europa steht dabei an vorderster Stelle.

## 1. Wettbewerbliche Herausforderung für Europa

Seit den achtziger Jahren liegt die Arbeitslosenrate in der Europäischen Union (EU) über der Arbeitslosenrate der Vereinigten Staaten, und der Abstand zur japanischen Arbeitslosenrate hat sich vergrößert. Derzeit erwartet auch niemand eine deutliche Verbesserung der Situation, denn die EU hat an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ihren wichtigsten Konkurrenten verloren. Der Anpassungsdruck hat sich in jüngster Zeit erhöht, weil die internationale Arbeitsteilung durch die Globalisierung von Unternehmensstrategien ergänzt worden ist. Die EU droht bei dem durch die Globalisierung verschärften Strukturwandel gegenüber den beiden anderen Mitgliedern der Triade, den Vereinigten Staaten und Japan, ins Hintertreffen zu geraten, wenn sie nicht die Anreize verändert, die bislang auf eine Eurozentriertheit von Produktion und Handel hinauslaufen.

### Welthandelsanteile der EU

Probleme der EU zeigten sich zunächst an der Entwicklung der Weltmarktanteile für Industriegüter (vgl. UN 1994). Die EU hat hier ihre Stellung im Vergleich zu Japan und den Vereinigten Staaten nicht halten können. Im Zeitraum 1980–

1992 stieg Japans Weltmarktanteil<sup>4</sup> um zwei Prozentpunkte auf 16,2 vH, während der Weltmarktanteil der Vereinigten Staaten um reichlich einen Prozentpunkt auf 16,5 vH fiel. Demgegenüber sank der Weltmarktanteil der EU um sechs Prozentpunkte auf 23,3 vH (UN 1994). Zwar ist es grundsätzlich wenig überraschend, daß die Weltmarktanteile der etablierten Anbieter immer dann sinken, wenn wie in den achtziger Jahren neue Anbieter auftreten. Festzuhalten bleibt jedoch, daß die EU im Vergleich zu ihren wichtigsten Mitbewerbern zurückgefallen ist: Sie hat ihre relative Weltmarktposition im Industriewarenhandel nicht verteidigen können.

Ein Blick auf die Importgüterseite verdeutlicht, daß sich mittlerweile eine Reihe von Entwicklungsländern als ernstzunehmende Wettbewerber auf den Märkten der EU etabliert haben (Tabelle 1). Industriegüterimporte der EU aus Entwicklungsländern werden von den asiatischen Schwellenländern Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan dominiert, doch andere asiatische Entwicklungsländer holen rasch auf. Seit Mitte der achtziger Jahre haben beispielsweise auch China und ASEAN-Mitglieder steigende Marktanteile zu verzeichnen. Dieser Anpassungsdruck aus Entwicklungsländern dürfte künftig noch zunehmen, wenn sich auch latein-

Tabelle 1 – Die regionale Struktur der Importe von ausgewählten Industriegütern in die EU 1980 und 1992 (vH)

|   |      | Insgesamt | Maschinen,<br>Fahrzeuge | Chemikalien | Eisen und<br>Stahl | Bekleidung<br>und Textilien |
|---|------|-----------|-------------------------|-------------|--------------------|-----------------------------|
| Vereinigte Staaten <sup>a</sup>         | 1980 | 24,9      | 35,6                    | 33,2        | 6,5                | 8,1                         |
|   | 1992 | 21,2      | 27,1                    | 28,3        | 3,3                | 4,0                         |
| Japan <sup>a</sup>                      | 1980 | 11,7      | 20,5                    | 4,5         | 7,7                | 2,5                         |
|   | 1992 | 16,1      | 26,2                    | 7,7         | 3,4                | 2,1                         |
| Entwicklungsländer <sup>a</sup>         | 1980 | 16,5      | 7,7                     | 10,5        | 10,6               | 45,2                        |
|   | 1992 | 21,4      | 17,0                    | 11,7        | 12,4               | 48,6                        |
| darunter: <sup>b</sup>                  |      |           |                         |             |                    |                             |
| Asiatische Schwellenländer <sup>c</sup> | 1980 | 47,9      | 59,1                    | 4,5         | 15,6               | 46,3                        |
|   | 1992 | 42,6      | 59,3                    | 19,4        | 17,7               | 26,7                        |
| China                                   | 1980 | 5,6       | 0,5                     | 14,7        | 0,1                | 6,8                         |
|   | 1992 | 22,1      | 11,1                    | 18,9        | 3,2                | 23,2                        |
| ASEAN <sup>d</sup>                      | 1980 | 6,7       | 8,8                     | 2,0         | 1,9                | 6,4                         |
|   | 1992 | 16,5      | 14,6                    | 4,5         | 2,8                | 18,0                        |
| Lateinamerika                           | 1980 | 11,4      | 14,3                    | 22,9        | 34,8               | 7,6                         |
|   | 1992 | 9,2       | 9,2                     | 25,2        | 48,4               | 3,8                         |

<sup>a</sup>In vH aller Extra-EU-Importe. — <sup>b</sup>In vH aller EU-Importe aus Entwicklungsländern. — <sup>c</sup>Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan. — <sup>d</sup>Ohne Brunei und Singapur.

Quelle: Eurostat (lfd. Jgg.).

amerikanische Länder nach Abschluß ihrer Stabilisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen als wettbewerbsstarke Anbieter auf den Weltmärkten zurückmelden werden.

Die Zunahme der EU-Importe aus Entwicklungsländern beschränkt sich nicht auf traditionelle Sektoren wie etwa das Bekleidungs- und Textilgewerbe (Tabelle 1). Auch in eher humankapitalintensiven Bereichen wie etwa Maschinenbau und Transportfahrzeuge gab es einen ähnlichen Wettbewerbsdruck (vgl. dazu auch Commission of the EC 1993: Tabellen 91 und 92), wobei sich wiederum die asiatischen Entwicklungsländer als neue Anbieter höherwertiger Produkte hervorgetan haben. Diese Entwicklung ist zumindest zum Teil durch die EU-Handelspolitik mitverursacht worden. Marktzugangsbeschränkungen für sogenannte sensitive Güter wie Textilien, Bekleidung sowie Eisen und Stahl haben Anbieter aus wettbewerbsstarken Entwicklungsländern indirekt dazu gezwungen, schneller höherwertige Produkte anzubieten. In den achtziger Jahren wurde eine solche Strategie erstmals in größerem Ausmaß wirksam, weil zum einen die internationale Mobilität des Finanzkapitals erheblich zunahm und zum anderen neue Technologien verfügbar wurden, die eine stärkere internationale Arbeitsteilung ermöglichten, indem sie vorher bestehende feste Einsatzverhältnisse

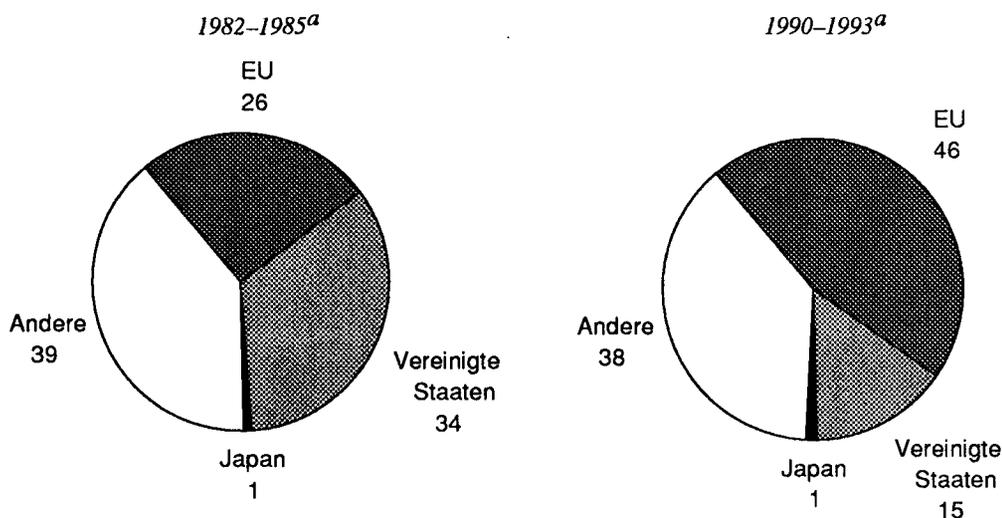
von Kapital und ungelernter Arbeit flexibilisierten.

#### *Die EU als Empfänger und Geber von Direktinvestitionen*

Neue Muster des internationalen Handels werden durch den jüngsten Trend zu globalisierten Produktionsmustern verstärkt. Dieser Trend wird von verschiedenen Faktoren begünstigt: Transaktions- und Informationskosten fallen, Kapitalmärkte sind weitgehend liberalisiert worden, und viele unternehmensbezogene Dienstleistungen sind heute international handelbar. Am deutlichsten zeigt sich der Trend zur Globalisierung der Produktion anhand des Booms bei den ausländischen Direktinvestitionen.<sup>5</sup> Im Zeitraum 1982–1992 nahmen die Ströme ausländischer Direktinvestitionen fast dreieinhalbmal so stark zu wie der internationale Handel (Stehn 1992).

Als Zielregion ausländischer Globalisierungsstrategien nimmt die EU einen Spitzenplatz ein. Ihr Anteil an den weltweiten Direktinvestitionszuflüssen hat sich gegenüber der Mitte der achtziger Jahre mittlerweile auf etwa 50 vH verdoppelt (Schaubild 1). Diese starke Zunahme ist im wesentlichen im Zusammenhang mit der Vollen- dung des europäischen Binnenmarkts und seiner zukünftigen Erweiterung zu sehen (Agarwal et al. 1995). Auch wenn in einigen Bereichen, wie

Schaubild 1 – Die regionale Verteilung weltweiter Direktinvestitionszuflüsse (vH)



<sup>a</sup>Jährliche Durchschnitte.

Quelle: IMF (Ifd. Jgg.).

etwa im Automobilbau, das Motiv dominiert haben mag, mit Direktinvestitionen protektionistische Hürden zu überspringen, so scheinen im wesentlichen doch Integrationsprogramme und Kostenvorteile von Standorten an der EU-Peripherie ausschlaggebend für den starken Anstieg gewesen zu sein. Dabei ist zu beachten, daß diese Faktoren nicht nur für angestammte EU-Produzenten eine Rolle spielen, sondern auch für Wettbewerber von außerhalb der EU. So gesehen hat das Binnenmarktprogramm der Globalisierung der EU-Wettbewerber Vorschub geleistet, während EU-Produzenten sich stärker in Richtung auf eine Regionalisierung spezialisierten. Eine solche Strategie kann sich jedoch als kontraproduktiv erweisen, wenn sie als Alternative und nicht als Ergänzung zur Globalisierung begriffen wird und dabei die Implikationen eines verschärften weltweiten Wettbewerbs für den Arbeitsmarkt ignoriert werden. Ein Blick auf die Geberseite ausländischer Direktinvestitionen verdeutlicht die jüngsten Verschiebungen.

Das Binnenmarktprogramm hat in der EU Direktinvestitionen von nicht gekanntem Ausmaß initiiert. EU-Investoren konzentrierten zu Beginn der neunziger Jahre mehr als 60 vH und damit etwa doppelt soviel ihrer Mittel wie noch Mitte der achtziger Jahre auf andere EU-Mitglieder (Tabelle 2). Dieser innereuropäische Zuwachs

ging im wesentlichen zu Lasten des Engagements in den Vereinigten Staaten. Ein solches Verhalten unterscheidet sich beispielsweise vom Verhalten japanischer Unternehmen, die ihre Direktinvestitionen sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten erhöhten — in beiden Fällen vermutlich angeregt durch die jeweiligen regionalen Integrationsprogramme (EG '92 und Maastricht sowie NAFTA). Europäische Direktinvestitionen in Japan und den asiatischen Schwellenländern blieben dagegen marginal, obwohl diese Länder ein weit überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum aufweisen und als wettbewerbsstarke Anbieter von Gütern und Dienstleistungen auftreten. Dabei sind EU-Investoren insbesondere in den aufstrebenden Ländern Südostasiens unterrepräsentiert, und zwar sowohl gemessen am Vergleich mit japanischen Investoren, was weniger überraschen mag, als auch am Vergleich mit amerikanischen Investoren. In dieser Region haben EU-Investoren offenbar Chancen für das Eindringen in die dynamischen asiatischen Märkte und für Kosteneinsparungen durch globales Produktionsmanagement deutlich weniger stark genutzt als Investoren in den Vereinigten Staaten und Japan.

Ein Grund für die Eurozentriertheit der EU-Investoren kann zumindest teilweise in der Wirtschaftspolitik der EU gesehen werden. Direkte

Tabelle 2 – Direktinvestitionen der Mitgliedsländer der EU, Japans und der Vereinigten Staaten nach Empfängerländern und Regionen (vH)<sup>a</sup>

|                          | EU                  |                     | Japan              |                     | Vereinigte Staaten |                     |
|--------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
|                          | 1985–1987           | 1990–1992           | 1982–1985          | 1990–1992           | 1982–1985          | 1990–1992           |
| Insgesamt                | 42 781 <sup>b</sup> | 76 193 <sup>b</sup> | 9 557 <sup>c</sup> | 44 211 <sup>c</sup> | 8 034 <sup>c</sup> | 31 821 <sup>c</sup> |
| Industrieländer          | 87,0                | 86,5                | 56,5               | 75,2                | 82,8               | 61,0                |
| EU(12)-Mitgliedsländer   | 30,5                | 63,2                | 13,7               | 21,7                | 55,5               | 34,9                |
| Sonstiges Europa         | 3,2                 | 4,9                 | 1,4                | 1,2                 | 12,1               | 11,1                |
| Nordamerika              | 49,7 <sup>d</sup>   | 15,0 <sup>d</sup>   | 38,3 <sup>d</sup>  | 45,7 <sup>d</sup>   | 7,9 <sup>e</sup>   | 7,8 <sup>e</sup>    |
| Japan                    | 0,7                 | 0,9                 | –                  | –                   | 4,3                | 1,9                 |
| Mittel- und Osteuropa    | 0,1                 | 1,5                 | –                  | 0,2                 | –                  | 0,9                 |
| Entwicklungsländer       | 9,9                 | 10,0                | 43,5               | 24,6                | 17,2               | 38,4                |
| Afrika                   | 0,8                 | 1,2                 | 3,5                | 1,2                 | 2,9                | –1,4                |
| Lateinamerika            | 5,9                 | 5,7                 | 21,7               | 7,3                 | –6,6               | 27,8                |
| Asien                    | 2,2                 | 2,3                 | 16,4               | 14,6                | 15,2               | 10,1                |
| Südostasien <sup>f</sup> | 2,0                 | 1,3                 | 10,9               | 9,4                 | 5,9                | 7,6                 |

<sup>a</sup>Jährliche Durchschnitte. — <sup>b</sup>Mill. ECU. — <sup>c</sup>Mill. \$. — <sup>d</sup>Kanada und Vereinigte Staaten. — <sup>e</sup>Kanada. — <sup>f</sup>Hongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand.

Quelle: OECD (1994a), Nunnenkamp et al. (1994).

Einflußnahmen, wie z.B. in der Automobilindustrie in Form von Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan, und finanzielle Anreize, Produktionen in Randgebiete der EU zu verlagern, lassen Globalisierungsstrategien für EU-Investoren offenbar weniger lohnend erscheinen. Gleichzeitig haben diese Interventionen aber auch die Anreize für ausländische Investoren gestärkt, sich in der EU zu engagieren. Im Ergebnis haben solche Maßnahmen also eher zu einer stärkeren Globalisierung von EU-Wettbewerbern und zu weniger Globalisierung von EU-Investoren geführt. Der europäische Boom bei den Direktinvestitionen ist im wesentlichen hausgemacht, d.h., er speist sich überwiegend aus innereuropäischen Quellen. Andere Regionen wie die Vereinigten Staaten und die südostasiatischen Schwellenländer haben ebenfalls von einer absoluten Zunahme der Direktinvestitionen profitiert, aber europäische Investoren haben dazu vergleichsweise wenig beigetragen. Was als Strategie zur Stärkung europäischer Unternehmen angelegt war, hat sich somit tendenziell ins Gegenteil verkehrt, denn eine weniger globale und dafür mehr regionale Ausrichtung schwächt die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen. Die zunehmenden Arbeitsmarktprobleme in Europa spiegeln nicht zuletzt diese schwindende Wettbewerbsfähigkeit wider.

## 2. Implikationen der Globalisierung für Hochlohnstandorte

Wenn Länder mit unterschiedlicher Faktorausstattung miteinander Handel treiben, dann ist zu erwarten, daß der jeweils relativ knappe Produktionsfaktor einen Teil seiner Knappheitsrente verliert (Stolper-Samuelson Theorem) (Lawrence und Slaughter 1993). Eine stärkere Integration der Handelspartner führt zu einer Angleichung der Einkommen für vergleichbare Produktionsfaktoren, was bei weniger integrierten Märkten aufgrund des geringeren Wettbewerbs nicht der Fall ist. Reiche Länder zeichnen sich dadurch aus, daß sie mehr Kapital in Form von Maschinen und in Form von Wissen besitzen als arme Länder, die im Vergleich dazu mehr geringqualifizierte Arbeit besitzen. Gering-

qualifizierte Arbeit ist also der relativ knappe Produktionsfaktor in Industrieländern, wo Sach- und Humankapital relativ reichlich sind. Demnach folgt aus der Theorie des internationalen Handels, daß der Lohn für geringqualifizierte Arbeit in den Industrieländern mit zunehmender Globalisierung im Vergleich zu den Einkommen anderer Produktionsfaktoren fallen wird.

### *Globalisierung, Handel und Direktinvestitionen*

In der EU ist der Anpassungsdruck für geringqualifizierte Arbeit bislang auch mit Hilfe der Handelspolitik gemildert worden, die darauf zielte, arbeitsintensive Importe aus Drittländern zu beschränken. Mit zunehmender Globalisierung läßt sich eine solche Strategie allerdings immer weniger durchhalten. Heute können aufgrund neuer Technologien sowie sinkender Informations- und Transaktionskosten ganze Produktionsstätten international verlagert werden oder aber einzelne Produktionszweige entsprechend der jeweils benötigten Faktorausstattung auf verschiedene Standorte verteilt werden. Somit schrumpft im Zeitalter der Globalisierung der ökonomische Schutz wenig mobiler Produktionsfaktoren, der früher aufgrund von technologischen Komplementaritäten existiert haben mag. Wenn diese Hypothese richtig ist, müssen in den Industrieländern als Folge der Globalisierung entweder die Löhne für geringqualifizierte Arbeit im Vergleich zu den Einkommen anderer Produktionsfaktoren wie Sach- und Humankapital sinken, oder es entsteht Arbeitslosigkeit.<sup>6</sup>

Die Globalisierungshypothese besagt zunächst, daß ausländische Direktinvestitionen und internationaler Handel von gemeinsamen Determinanten bestimmt werden. Demnach müßten die Direktinvestitionen eines Landes sowohl mit seinen Importen als auch mit seinen Exporten positiv korreliert sein. Ein solcher Befund zeigt sich beispielsweise für Deutschland, Japan und die Vereinigten Staaten, drei der wichtigsten Herkunftsländer ausländischer Direktinvestitionen (Nunnenkamp et al. 1994). Dies kann so interpretiert werden, daß die Globalisierungsstrategien der Unternehmen, die auf eine stärkere Integration verschiedener Standorte setzen, simultan das Ausmaß und die Richtung von Handels- und Investitionsströmen bestimmen.

Eine Zunahme der Globalisierung, also eine zunehmende internationale Handels- und Kapitalverflechtung, zieht eine zunehmende Integration des weltweiten Arbeitsmarktes nach sich. Diese Entwicklung begünstigt hochqualifizierte Arbeitskräfte in den Industrieländern, die hier relativ reichlich vorhanden, weltweit gesehen aber relativ knapp sind. Anders steht es dagegen für die weniger qualifizierten Arbeitskräfte. Sie sehen sich rund um den Globus einem nahezu vollkommen elastischen Angebot von schlechter bezahlten Wettbewerbern gegenüber. Um insgesamt möglichst wettbewerbsfähig zu bleiben und einen hohen Beschäftigungsstand zu halten, gibt es für die Hochlohnstandorte in den Industrieländern deshalb keine andere Wahl, als produktivitätssteigernde Maßnahmen zu ergreifen und den Strukturwandel in Richtung auf mehr humankapitalintensive Produktionsbereiche voranzutreiben. Der Anreiz für einen solchen Strukturwandel kommt daher, daß als Folge der fortschreitenden Globalisierung die Preise für relativ arbeitsintensive Produkte fallen, jedenfalls im Vergleich zu den Preisen für relativ sach- und humankapitalintensive Produkte. Diese relativen Preisänderungen spiegeln die weltweite Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren wider: Was mit relativ reichlich vorhandenen Inputs produziert werden kann, wird billiger; solche Produkte, zu deren Herstellung man relativ knappe Inputs benötigt, verteuern sich. Wenn Arbeitslosigkeit vermieden werden soll, müssen sich als Konsequenz der relativen Preisänderung auf den Gütermärkten auch die relativen Preise auf den Arbeitsmärkten ändern. Die empirische Evidenz für die Arbeits- und Gütermärkte in den Industrieländern belegt die Relevanz dieser Hypothese.

#### *Globalisierung, Arbeitsmärkte und relative Preise*

Grundsätzlich sollte man erwarten, daß die Globalisierung von Produktion und Märkten zu ähnlichen Anpassungsproblemen in den wichtigsten Industrieländern führt. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt gibt es aber signifikante Unterschiede zwischen der EU auf der einen und Japan sowie den Vereinigten Staaten auf der anderen Seite. Während in der EU in den achtziger Jahren die Arbeitslosigkeit stark anstieg und die

Beschäftigung weitgehend unverändert blieb, nahm in Japan und in den Vereinigten Staaten die Beschäftigung zu, während die Arbeitslosigkeit unverändert blieb oder fiel. Darüber hinaus hat die Arbeitslosigkeit geringqualifizierter Arbeitskräfte, gemessen am Anteil der Langzeitarbeitslosen und der Jugendarbeitslosigkeit, in der EU wesentlich stärker zugenommen als anderswo (OECD 1993).

Wie die Veränderungen der relativen Verdienste in den jeweiligen Ländern zeigt (OECD 1994b), spricht die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung entgegen dem ersten Anschein nicht gegen die Globalisierungshypothese. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, wo allerdings ein vergleichsweise geringer Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen ist, hat die Streuung der Löhne nach Qualifikationsgruppen in der EU leicht abgenommen, d.h., sie hat sich trotz des stärker gewordenen Anpassungsdrucks nicht so differenziert, wie es zur Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstands notwendig gewesen wäre. Im Vergleich dazu hat die Streuung der Verdienste in Japan und besonders in den Vereinigten Staaten deutlich zugenommen, was die dortige bessere Arbeitsmarktsituation für Beschäftigte mit geringer Qualifikation erklärbar macht. Wenn die Preise für den Faktor Arbeit nicht flexibel sind, reagieren die Mengen, und es entsteht Arbeitslosigkeit; um sie zu vermeiden, bedarf es flexibler Lohnstrukturen.

Nicht auszuschließen ist natürlich, daß auch andere Faktoren als ein zunehmender internationaler Wettbewerbsdruck ursächlich für die beobachteten Arbeitsmarktprobleme der Industrieländer sein können. Was die Globalisierungshypothese in diesem Zusammenhang von anderen Hypothesen unterscheidet, ist jedoch ihre Vorhersage in bezug auf relative Preisänderungen für arbeitsintensive Produkte. Letztlich entscheidet sich die empirische Relevanz der Globalisierungshypothese an der Frage, ob der relative Weltmarktpreis für Güter, die mit einem hohen Anteil an relativ gering qualifizierter Arbeit hergestellt werden, gefallen ist oder nicht. Dabei ist es für relativ grobe Aggregationsebenen naturgemäß nicht immer eindeutig, wie und ob arbeitsintensive von sach- oder humankapitalintensiven

Bereichen zu trennen sind. Weitgehend unstrittig dürfte aber sein, daß Produkte des Bekleidungssektors typischerweise arbeitsintensiv hergestellt werden. Somit können hier relative Preisänderungen Aufschluß darüber geben, ob die Globalisierungshypothese tatsächlich mit der Arbeitsmarktsituation in den Industrieländern in Zusammenhang gebracht werden kann — vorausgesetzt, die relative Preisentwicklung ist nicht durch protektionistische Maßnahmen verzerrt worden.

Tabelle 3 enthält Veränderungen des Produzentenpreisindex für die Vereinigten Staaten für den Zeitraum 1982–1993. Da die Vereinigten Staaten einen relativ großen und offenen Markt darstellen, können die Daten als Richtgrößen für die Veränderung der Weltmarktpreise interpretiert werden. Dabei zeigt sich, daß der absolute Preis für Bekleidung deutlich schwächer gestiegen ist als der Preis für humankapitalintensive Produkte. Der relative Preis für Bekleidung ist also gefallen, und zwar auch gegenüber den sachkapitalintensiven Chemieprodukten. Hinzu kommt, daß der relative Preis für weitgehend standardisierte sachkapitalintensive Produkte wie etwa Textilien sowie Eisen und Stahl gegenüber humankapitalintensiven Produkten ebenfalls deutlich gefallen ist. Demnach findet man in den Daten genau diejenigen Preisänderungen,

*Tabelle 3* – Produzentenpreisindizes für ausgewählte Produkte für die Vereinigten Staaten 1992 und 1993 (1982=100)

| Produktkategorie <sup>a</sup> | 1992  | 1993  | nachrichtlich:<br>Veränderungsrate<br>1978–1987<br>(vH) |
|-------------------------------|-------|-------|---|
| Humankapitalintensiv          |       |       |   |
| Maschinen                     | 139,5 | 143,7 | 5,08  |
| Fahrzeuge                     | 130,4 | 133,7 | 5,50  |
| Motorfahrzeuge                | 129,9 | 134,2 | –   |
| Sachkapitalintensiv           |       |       |   |
| Chemikalien                   | 125,9 | 128,2 | 4,31  |
| Eisen und Stahl               | 111,5 | 116,0 | 3,88  |
| Textilien                     | 117,0 | 115,3 | 3,11  |
| Arbeitsintensiv               |       |       |   |
| Bekleidung                    | 122,2 | 123,2 | 3,67  |

<sup>a</sup>US-Güterklassifikation.

*Quelle:* Lücke (1993), US Department of Labor (1992, 1993).

die bei Gültigkeit der Globalisierungshypothese zu erwarten sind. Dieser Befund erweist sich gegenüber alternativen Berechnungsmethoden und gegenüber alternativen Zeiträumen als robust, wie ein Vergleich mit den Ergebnissen von Lücke (1993) zeigt, die in der letzten Spalte von Tabelle 3 ausgewiesen sind.<sup>7</sup>

Zusammengenommen bleibt festzuhalten, daß es offenbar eine wachsende Kluft gibt zwischen der Notwendigkeit, sich neuen wettbewerblichen Herausforderungen durch die Globalisierung zu stellen, und der Fähigkeit einzelner Industrieländer, mit diesen Herausforderungen fertig zu werden. Gemessen an der Arbeitslosenrate scheint bislang Japan den notwendigen Strukturwandel bei der Beschäftigung hin zu höherwertigen Tätigkeiten am besten bewältigt zu haben. In den Vereinigten Staaten hat der Arbeitsmarkt mit einer bemerkenswert flexiblen Lohnstruktur auf die Zunahme der Globalisierung reagiert, innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes bleiben jedoch Schwachstellen in humankapitalintensiven Bereichen, wo Arbeitsplätze verloren gingen, unübersehbar. Die EU schneidet bei einem solchen Vergleich am schlechtesten ab: Statt auf Globalisierung zu setzen, haben EU-Unternehmen einem eurozentrischen Investitionsverhalten den Vorrang gegeben, und die inflexiblen Arbeitsmärkte haben als Folge der zunehmenden Globalisierung einen Anstieg der Arbeitslosigkeit produziert, insbesondere für geringqualifizierte Arbeitskräfte.

### 3. Fazit

Sinkende Transaktions- und Informationskosten haben die Aufgliederung von Produktionsverfahren und die Verlagerung von wettbewerbsschwachen Industrien mit Hilfe von ausländischen Direktinvestitionen und anderen Formen internationaler Unternehmenskooperation in weltweitem Maßstab stimuliert. Eine wichtige Ursache dafür ist die überall zu beobachtende Tendenz zum Abbau administrativer Kapitalmarktkontrollen, die den weltweiten Erwerb und Verkauf von Unternehmensbeteiligungen erleichtert und durch verbesserte Möglichkeiten der Repatriierung von Gewinnen internationale Direktinvestitionen at-

traktiver gemacht hat. Ein Markstein dabei war die nahezu vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der Europäischen Union, die zum Jahre 1990 im Rahmen des Binnenmarktprogramms erreicht wurde. Entsprechende, wenn auch weniger weitreichende Liberalisierungsschritte wurden in anderen Weltregionen vollzogen.

Vielleicht noch wichtiger waren die technologischen Fortschritte in den Informations- und Kommunikationstechnologien, die vielfältige neue Möglichkeiten zur kostengünstigen und effizienten Organisation und Überwachung weltweiter Produktionsprozesse geschaffen haben. Heute ist aufgrund neuer Technologien und sinkender Transportkosten eine geographische Zerlegung von Produktionsprozessen und damit eine Verlagerung von Produktionszweigen in weltweitem Maßstab möglich. Die Produktion eines Automobils mit deutscher Technik an einem spanischen Produktionsstandort mit italienischem Produktdesign für den amerikanischen Markt bereitet heute keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mehr, da der dazu nötige ständige Informationsfluß immer leichter zu realisieren ist. Entsprechende räumliche Entkoppelungen von technologischer Entwicklung, Fertigung und Marketing sind in vielen anderen Branchen zu beobachten.

Wenn die internationale Arbeitsteilung gleichzeitig durch den Handel und durch ausländische Investitionen intensiviert wird, dürfte es in der Zukunft schwieriger werden, weniger wettbe-

werbsstarke Produktionsfaktoren in den industrialisierten Ländern zu schützen. Diese Herausforderung wird auf den Arbeitsmärkten entweder in Form einer stärkeren Spreizung der Lohnstruktur oder als Anstieg der Arbeitslosigkeit für weniger qualifizierte Arbeitskräfte zu spüren sein. Zur Abfederung dieser Anpassungsprozesse wird deshalb oft gefordert, in der Industrie-, Handels- und Wettbewerbspolitik entlastende Maßnahmen zu ergreifen.

Insgesamt betrachtet hat die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten der internationalen Arbeitsteilung eine neue Dimension hinzugefügt und traditionelle Wirtschaftsstandorte unter verschärften Wettbewerbsdruck gesetzt. Im Ergebnis können nationale Regierungen nicht länger eine Wirtschaftspolitik betreiben, die nicht in den weltwirtschaftlichen Zusammenhang paßt, ohne Gefahr zu laufen, von internationalen Kapitalströmen abgeschnitten zu werden. Mehr Wettbewerb um knappe Produktionsfaktoren erzwingt also indirekt einen wirtschaftspolitischen Kurs, der auf Wachstum durch Stabilität setzt. Dies heißt nicht, daß die nationale Wirtschaftspolitik keinen Freiheitsgrad mehr hat. Es heißt nur, daß stabilitätswidriges Verhalten zunehmend an Grenzen stoßen wird und daß diese Grenzen nicht von den heimischen Akteuren, sondern vom Weltmarkt bestimmt werden. In diesem Umfeld wird das traditionelle Instrumentarium der Sozialen Marktwirtschaft zum sozialen Ausgleich auf eine harte Probe gestellt.

### III. Die Rolle der Industriepolitik im internationalen Standortwettbewerb

Die Globalisierungstendenzen in der Weltwirtschaft strahlen in immer stärkerem Maße auf die industriepolitischen Konzepte im In- und Ausland aus.<sup>8</sup> Die nationalen Unternehmen seien heute kaum noch in der Lage, so wird befürchtet, sich ohne staatliche Hilfe im globalen Wettbewerb zu behaupten. In den Vereinigten Staaten sorgt man sich um unfaire Praktiken in Japan und Europa, die nicht ohne Gegenwehr

hingenommen werden dürften (Thurow 1992, Tyson 1992); in Japan fühlt man sich zunehmend in die Zange genommen von den alten Industrieländern einerseits und den aufstrebenden Schwellenländern andererseits (Nakamura 1994); und auf dem alten Kontinent geht die Furcht um, man werde zur technologischen Kolonie Japans und Nordamerikas herabsinken, wenn nicht schon bald entschlossene Gegen-

maßnahmen ergriffen würden (Seitz 1990, Porter 1990, Glotz und Thomas 1994). Vor allem in technologieintensiven Industrien wird Handlungsbedarf ausgemacht, da ihnen die Schlüsselrolle für die Sicherung von Wohlstand und Beschäftigung in hochentwickelten Ländern zugesprochen wird.

Die deutsche Bundesregierung hat sich die neuen Konzepte der „strategischen Industriepolitik“ (siehe nachstehende Übersicht) bisher nicht zu eigen gemacht, obwohl der Druck aus interessierten Industriekreisen, aus der Öffentlichkeit und aus einzelnen Fachressorts innerhalb der Regierung selbst groß ist. In ihrem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht hat sie betont, daß sie den veränderten Dimensionen der weltwirtschaftlichen Verflechtung vor allem durch eine allgemeine „Verbesserung der Investitions-, Innovations- und Produktionsbedingun-

gen am heimischen Standort“ Rechnung tragen will (Bundesregierung 1995: Ziffer 9). Einen deutlichen Schritt weiter geht da schon die Kommission der Europäischen Union: Im Delors-Weißbuch spricht sie sich für eine Reihe direkter Markteingriffe „zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und zur Wiederankurbelung des Wachstums“ aus (Kommission 1993: 96). Dafür strebt sie sowohl eine stärker marktorientierte Ausrichtung ihrer Forschungs- und Technologiepolitik als auch eine Konzentration der Gemeinschaftsmittel auf technologische „Mega-projekte“ an. Diese Bestrebungen fügen sich ein in einen weitverbreiteten Stimmungsumschwung vom freien zum gelenkten Handel, der zu einer weltweiten Verstärkung interventionistischer Tendenzen im Hochtechnologiebereich führen könnte.

#### **Strategische Industriepolitik**

Der klassische Fall strategischer Industriepolitik ist die Subventionierung heimischer Unternehmen, damit diese eine stärkere Position auf internationalen Märkten erreichen und höhere Oligopolgewinne zu Lasten ausländischer Konsumenten oder konkurrierender Produzenten erzielen können. Die Unterstützung heimischer Unternehmen kann aber auch dem Ziel dienen, die Wettbewerbsintensität auf den internationalen Märkten zu erhöhen, um es ausländischen Unternehmen zu erschweren, inländische Konsumenten monopolistisch auszubeuten.

Als wichtigste Ursache für das Entstehen überdurchschnittlicher Oligopolgewinne wird in der Theorie der strategischen Industriepolitik die Existenz von Skalenerträgen angesehen, die beispielsweise von hohen Fixkosten oder von Lernkurveneffekten herrühren können. Diese Voraussetzungen werden vor allem in technologieintensiven Industrien vermutet, so daß der High-Tech-Bereich als wichtigstes Anwendungsgebiet der strategischen Industriepolitik gilt. Die Theorie der strategischen Industriepolitik wirkt deshalb vorrangig in die Konzeptionen der Forschungs- und Technologiepolitik hinein, während sie bei der Protektion schrumpfender Altindustrien kaum eine Rolle spielt.

### **1. Zur Konzeption der strategischen Industriepolitik**

Nach der traditionellen Handelstheorie führt Freihandel in aller Regel zur besten aller möglichen Welten. Nach der neuen Handelstheorie kann es jedoch durchaus möglich sein, durch staatliche Eingriffe in einzelne Märkte nationale Wohlfahrtsgewinne zu erzielen.<sup>9</sup> Die unterschiedlichen Politikimplikationen rühren letztlich daher, daß in der traditionellen Betrachtung von der Annahme vollständiger Konkurrenz auf allen

Güter- und Faktormärkten ausgegangen wird, in der Theorie der strategischen Handelspolitik dagegen oligopolistische Wettbewerbsbeschränkungen berücksichtigt werden. Wenn der Wettbewerb auf Teilmärkten unvollkommen ist, dann können auf diesen Märkten auch Oligopolrenten auftreten; und das Umlenken dieser Renten zugunsten heimischer Produzenten (rent shifting) kann zum lohnenden Ziel der Wirtschaftspolitik werden. Eine industriepolitische Konzeption, die auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit strategischer Industrien auf internationalen

Märkten abzielt, erscheint aus dieser Sicht heraus theoretisch gerechtfertigt und ökonomisch zweckmäßig.

Die intensive wissenschaftliche Diskussion, die durch die grundlegenden Aufsätze von Brander und Spencer (1983, 1985) ausgelöst wurde und bis heute andauert, hat zwar das Ergebnis bestätigt, daß strategische Industriepolitik theoretisch die nationale Wohlfahrt erhöhen kann; sie hat aber auch eine Reihe von dafür notwendigen Erfolgsbedingungen herausgearbeitet, die in der Praxis kaum zu erfüllen sein dürften. So muß der Staat in der Lage sein, sowohl die Gewinnchancen als auch das Wettbewerbsverhalten der Unternehmen auf den betreffenden Märkten vorherzusagen.<sup>10</sup> Das dabei auftretende Informationsproblem dürfte allein schon eine unüberwindliche Hürde für eine erfolgreiche strategische Industriepolitik darstellen.<sup>11</sup>

Auch muß gewährleistet sein, daß es nicht zu Vergeltungsmaßnahmen des Auslands kommt. Bei Brander und Spencer (1983) wird gezeigt, daß die Regierungen bei strategisch motivierter Industriepolitik in ein Gefangenendilemma geraten können, in dem beide Länder die Forschung ihrer inländischen Unternehmen subventionieren, während die nationale Wohlfahrt in jedem Land geringer ist als bei Freihandel (siehe auch Brander und Spencer 1985, Stegemann 1988). Wenn sich die Länder in einem derartigen Subventionswettbewerb befinden, wird keine Regierung zu einem einseitigen Subventionsabbau bereit sein, da sie davon nur Nachteile hätte. Es dürfte kaum zu begründen sein, weshalb bei einer strategischen Subventionierung des Inlands nicht mit entsprechenden Vergeltungsmaßnahmen des Auslands zu rechnen sein sollte. Es wäre daher sinnvoller, von vornherein auf die kooperative Lösung des gegenseitigen Subventionsverzichts zu setzen. Wenn die Regierungen allerdings erst einmal in den internationalen Subventionswettbewerb hineingeraten sind, läßt sich das Dilemma nur noch durch internationale Verhandlungen über einen koordinierten Subventionsabbau lösen.

Eine weitere Bedingung, die in der Literatur zur strategischen Handelspolitik kaum beachtet worden ist, die aber im Zuge der Globalisierung immer wichtiger wird, betrifft die Existenz mul-

tinationaler Unternehmen. Wenn die in einem Markt tätigen Unternehmen international verflochten sind, so läßt sich kaum kontrollieren, ob die durch strategische Industriepolitik erzielten Oligopolrenten aus inländischer Produktion tatsächlich im Inland verbleiben und damit zur Erhöhung der nationalen Wohlfahrt beitragen oder ob sie ins Ausland transferiert werden (Walz 1992, Welzel 1994, Klodt 1987, 1993). Unter diesen Bedingungen hat die strategische Industriepolitik möglicherweise nur noch Auswirkungen auf die internationale Verteilung von Produktionskapazitäten und Arbeitsplätzen in den geförderten Industrien, während ihr eigentliches Ziel — die internationale Rentenumlenkung — nicht mehr durchsetzbar ist.

Besonders gravierend dürfte dieses Problem sein, wenn die Forschungsförderung als Instrument der strategischen Politik gewählt wird. Wenn das geförderte inländische Unternehmen beispielsweise zu einem multinationalen Konzern gehört, ist keineswegs gewährleistet, daß das mit staatlicher Hilfe entwickelte technische Wissen tatsächlich im Inland zum Einsatz kommt. Damit ist nicht einmal mehr sichergestellt, daß die Marktanteilsgewinne im High-Tech-Bereich, um die es bei der strategischen Forschungsförderung geht, tatsächlich von inländischen Produzenten realisiert werden. Überdies droht stets die Gefahr, daß ein staatlich gefördertes nationales Unternehmen nach Abschluß der Förderung Kapitalverflechtungen oder strategische Allianzen mit dem Ausland eingeht, so daß das technische Wissen ins Ausland abfließt.<sup>12</sup> In einer international offenen Wirtschaft, die in zunehmendem Maße durch die Globalisierung der Märkte und die Internationalisierung der Produktion geprägt ist, dürfte es immer schwerer werden, die technologische Wettbewerbsposition eines Landes gegenüber anderen Ländern durch gezielte Forschungsförderung zu beeinflussen.

## 2. Industriepolitische Praxis

Die praktischen Erfahrungen mit industriepolitischen Maßnahmen in technologieintensiven Bereichen belegen, daß die Gefahren einer Wohl-

fahrtsminderung durch falsch konzipierte strategische Politikmaßnahmen keineswegs von der Hand zu weisen sind (Bletschacher und Klodt 1992). Insbesondere die Gefahren des internationalen Subventionswettkampfs sind beträchtlich. Im Großflugzeugbau wird seit Jahrzehnten darüber gestritten, ob die expliziten Subventionen für den Airbus oder die impliziten Subventionen für Boeing und McDonnell-Douglas über Militäraufträge als schwerwiegendere Verstöße gegen die Welthandelsordnung zu werten sind. Weder durch internationale Vereinbarungen im Rahmen des GATT (Code on Civil Aircraft) noch durch den bilateralen Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union vom Sommer 1992 konnte dieser Wettkampf wirksam unter Kontrolle gebracht werden. Mit dem 1994 aufgelegten 1,2-Milliarden-Programm für den deutschen Flugzeugbau, das zur Hälfte aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, ist die Auseinandersetzung wieder um eine Facette reicher geworden.

Der zweite Bereich, in dem es Anzeichen für einen internationalen Subventionswettkampf gibt, ist die Mikroelektronik. Auf europäischer Seite sind es die nationalen Förderprogramme sowie das EU-Programm ESPRIT und das EUREKA-Programm JESSI; auf amerikanischer Seite fließen die Subventionen im Rahmen des SEMATECH-Programms. In Japan wird die Forschungskoooperation der Mikroelektronik-Konzerne staatlich gefördert, und auch in Südkorea und Taiwan gibt es staatliche Förderprogramme für die Mikroelektronik. Die eindeutigen Nutznießer dieses Subventionswettkampfs sind die Schwellenländer Süd- und Südostasiens, die subventionierte Mikrochips auf den Weltmärkten einkaufen und als preiswerte Vorprodukte in der eigenen Produktion einsetzen können.

Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, daß der ganz überwiegende Teil industriepolitischer Maßnahmen immer noch zur Konservierung alter Krisenbranchen eingesetzt wird, während die Förderung von High-Tech-Branchen zwar ebenfalls wettbewerbsverzerrend und wohlfahrtsmindernd wirkt, aber vom finanziellen Umfang her weit weniger ins Gewicht fällt. Im Haushalt der Europäischen Union schlagen die Agrarausgaben mit rund 50 vH zu Buche, die

Ausgaben für Forschungs- und Technologieförderung dagegen mit weniger als 5 vH. Und in Deutschland wird allein der Steinkohlenbergbau mit rund 12 Mrd. DM direkt gestützt (Klodt und Stehn et al. 1994: 166), während die gesamten Forschungs- und Entwicklungsausgaben des Bundes für die gewerbliche Wirtschaft knapp 5 Mrd. DM betragen (Bundesministerium für Forschung und Technologie 1994). Wenn es darum geht, für die Wirtschaft insgesamt zu einem wirksamen Subventionsabbau zu kommen, müssen die Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft, des Bergbaus sowie der Stahl- und der Werftindustrie nach wie vor ganz oben auf der Streichungsliste stehen. Es wäre allerdings wenig gewonnen, wenn die erkennbaren zaghafte Schritte in diese Richtung durch eine Aufstockung der Subventionen im High-Tech-Bereich wieder konterkariert würden.

### **3. Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik**

Wenn Investoren zunehmend international mobil werden und auch technisches Wissen immer leichter von einem Land ins andere transferiert werden kann, lassen sich Wettbewerbsvorteile für einzelne Länder oder Ländergruppen kaum noch mit industriepolitischen Instrumenten beeinflussen, und zwar auch dann nicht, wenn die Kompetenzen dafür von der nationalen auf die EU-Ebene gehoben werden. Für intensiv in die internationale Arbeitsteilung eingebundene Volkswirtschaften hängen die Einkommens- und Beschäftigungschancen vielmehr davon ab, inwieweit es gelingt, international mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und im Inland zu binden. Entscheidend dafür ist zum einen, daß die gebotene Infrastruktur und die dafür aufzubringenden Steuern und Abgaben in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Zum anderen — und das erscheint wichtiger — müssen die am Arbeitsmarkt verfügbaren Qualifikationen und die Arbeitskosten zueinander passen. Wenn das vergleichsweise hohe Einkommensniveau in der Bundesrepublik Deutschland gesichert werden soll, kommt der ständigen Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Arbeits-

kräfte die Schlüsselrolle zu. Ein Land, das für den verschärften internationalen Standortwettbewerb gerüstet sein will, sollte die knappen staatlichen Mittel vorrangig in den Ausbau des Humankapitals investieren und nicht in die Subventionierung alter Krisenbranchen oder in internationale Subventionswettläufe um neue High-Tech-Märkte.

Im Konzept einer Wirtschaftspolitik, die sich vorrangig an der Verbesserung der Standortqualität orientiert, bleibt durchaus Raum für staatliche Forschungs- und Technologieförderung. Sie sollte sich jedoch nicht darauf richten, den heimischen Unternehmen durch sektorspezifische Subventionen zu höheren Weltmarktanteilen in vermeintlich strategischen Industrien verhelfen zu wollen. Um die Attraktivität des eigenen Landes für international mobile Investoren zu erhöhen, erscheint es sinnvoller, verlässliche Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Innovationsaktivitäten zu schaffen, eine leistungsfähige und wettbewerbsorientierte Kommunikationsinfrastruktur zu sichern, attraktive Forschungsmöglichkeiten für wissenschaftliche Nachwuchskräfte bereitzustellen, den Technologietransfer zwischen staatlichen und industriellen Forschungseinrichtungen zu fördern und schließlich auch die privatwirtschaftliche Forschung durch allgemeine, nichtdiskriminierende finanzielle Fördermittel zu unterstützen. Je besser es gelingt, diesen Anforderungen gerecht zu werden, desto leichter dürfte es auch fallen, den protektionistischen Bestrebungen von Interessengruppen nach einer strategischen Industriepolitik zu begegnen.

Gerade in Hochlohnländern wie der Bundesrepublik Deutschland stellt der technologische Leistungsstand der Wirtschaft einen entscheidenden Standortfaktor dar. Die staatliche Förderung von Wissenschaft, Forschung und Technologie muß deshalb die wirtschaftliche Nutzenanwendung stets im Blick behalten und sollte dafür Sorge tragen, daß der Technologietransfer zwischen staatlichen und privaten Forschungseinrichtungen möglichst reibungslos funktioniert. Die staatliche Aufgabe endet jedoch spätestens dort, wo es um die konkrete Beurteilung der Zukunftschancen einzelner Produkte oder Produktmärkte geht. Technologiepolitiker im In- und

Ausland haben die unverkennbare Neigung, alle auf die gleichen Technologiefelder zu setzen. Die besten Marktchancen liegen allerdings oftmals ganz woanders, als es in der öffentlichen Diskussion vermutet wird. Die deutsche Wirtschaft verfügt ohne Zweifel über ein hohes technologisches Potential, aber ihre Spezialisierungsvorteile liegen keineswegs in jenen Bereichen, die gemeinhin als High-Tech klassifiziert werden, sondern eher im Medium-Tech-Bereich (Klodt und Stehn et al. 1994). Gleichwohl haben deutsche Exporteure im Zeitverlauf ihre Weltmarktanteile bei Industriewaren insgesamt recht gut behaupten können, besser jedenfalls als die stark auf High-Tech-Bereiche spezialisierten US-amerikanischen Unternehmen.

Diese Indikatoren lassen darauf schließen, daß eine erfolgreiche Behauptung im internationalen Wettbewerb nicht davon abhängt, inwieweit ein Land auf solche Produktionen spezialisiert ist, die international gesehen als High-Tech-Produktionen gelten können. Wenn Japan beispielsweise seine Weltmarkterfolge in den vergangenen Jahren auf der Basis der Mikroelektronik erzielt hat, müssen andere hochentwickelte Länder nicht zwangsläufig die gleichen Technologiefelder besetzen, um ebenfalls erfolgreich sein zu können. Die technologischen Stärken vieler deutscher Unternehmen liegen eher im Investitionsgüterbereich oder in der Chemie, und auch dort eher bei Spezialprodukten als bei Massengütern. Der Versuch, mit technologiepolitischen Maßnahmen eine stärkere Konzentration der Forschungskapazitäten auf vermeintlich strategische Industrien zu erreichen, könnte den Erfolg solch einer Nischenstrategie sogar gefährden. Statt der erhofften Monopolgewinne in den geförderten Industrien könnten sich leicht beträchtliche Wohlfahrtsverluste aufgrund einer verringerten und verzerrten Handelsspezialisierung einstellen.

Es kann ohnehin bezweifelt werden, daß es in einer dynamischen und zunehmend international verflochtenen Weltwirtschaft überhaupt dauerhafte Monopolstellungen gibt, die mit Hilfe der Forschungs- und Technologiepolitik erobert und auf Dauer gehalten werden könnten. Doch selbst wenn dies der Fall wäre, dürften staatliche Instanzen mit der Identifizierung der Einsatzfelder

und der erforderlichen instrumentellen Ausgestaltung einer strategischen Forschungs- und Technologiepolitik überfordert sein. Gerade hier stellt sich das grundlegende Informationsproblem jeglicher interventionistischer Wirtschaftspolitik in aller Schärfe. Aus diesen Gründen

herrscht in der Wirtschaftswissenschaft weitgehend Konsens darüber, daß sich die Regelungen eher auf die Durchsetzung eines weltweiten *Freihandelsregimes* konzentrieren sollten, anstatt sich gegenseitig in internationale Subventionswettläufe zu verstricken.

## IV. Die Welthandelsordnung als Triebfeder oder Bremse der Globalisierung

### 1. Das Regelwerk des GATT

Das Leitmotiv der Welthandelsordnung (siehe nachstehende Übersicht zum GATT und zur WTO) ist eindeutig: keine Diskriminierung zwischen Vertragsparteien sowie zwischen In- und Ausländern. Doch weniger eindeutig ist es, ob Nichtdiskriminierung tatsächlich darauf gerichtet ist, Märkte zu öffnen. Dies muß nicht notwendigerweise so sein: Zollschutz vor Importkonkurrenz ist mit Nichtdiskriminierung durchaus vereinbar, wenn sich nämlich die Vertragsparteien darauf einigen, allen Partnern in gleicher Weise freien Handel zu verweigern. Dies haben sie in der Vergangenheit — trotz der acht Liberalisierungsrunden seit Beginn des GATT — mehrfach getan (beispielsweise im Textilhandel). Zudem haben sie von Beginn an merkantilistisches statt freihändlerisches Gedankengut in der Welthandelsordnung verankert: Importliberalisierung wird im GATT als „Zugeständnis“ verstanden, das durch die Gleichwertigkeit der Zugeständnisse der Partner auch die eigenen Exportchancen fördern soll.<sup>13</sup> Wer seinen Markt öffnen will, ohne dies vom entsprechenden Verhalten der Partner abhängig zu machen, braucht weder Verhandlungen noch das GATT. Er ist Herr über seine eigene Handelspolitik. Das Regelwerk des GATT ist zwar prinzipiell darauf ausgerichtet, die Freiheit des internationalen Handels zu fördern und zu schützen, es hat sich aber auch in vielfältiger Weise komplexe Fairneßvorstellungen zu eigen gemacht.

Der Begriff Fairneß hat allerdings mehrere Aspekte: Ein armes Land wird unter Fairneß verstehen, daß ihm die Chance zum Aufholen

gegeben wird und daß es dank der im GATT verankerten Rechtssicherheit vor der Willkür stärkerer Partner geschützt wird. Aufholen bedeutet in diesem Falle, daß das Land vorrangig Devisenerlöse erwirtschaften will, um zu importieren und so seinen Kapitalstock zu erhöhen. Diese Art Fairneß dient der Globalisierung. Ein reiches Land wird dagegen Fairneß eher als Schutz vor „unfairem“ Wettbewerb verstehen und darauf pochen, daß die Welthandelsordnung eine Grenze zieht zwischen „ordentlichem“ Exportverhalten (kostendeckende Preise, keine plötzliche Marktüberschwemmung, keine übermäßige Unterstützung durch staatliche Exportförderungsmaßnahmen) und „unordentlichem“, d.h. hier „unfairem“ Verhalten. In dieser Sicht sollte die Welthandelsordnung bei „unfairem“ Verhalten Abwehrmaßnahmen bereitstellen, um Verstöße gegen die Ordnung zu bestrafen. Exzessiv ausgelegt und verwirklicht, kann die so definierte „Fairneß“ Globalisierung nur behindern.

Beiden Sichtweisen hat die Welthandelsordnung Rechnung getragen: Ein multilateral ausgehandeltes Liberalisierungsniveau ist rechtlich bindend und einklagbar und kann nur dann reduziert werden, wenn die betroffenen Partner kompensiert werden. Schwächere Partner genießen damit Schutz vor Willkür. Dies senkt Transaktionskosten und fördert damit internationale Handels- und Kapitalströme.<sup>14</sup> Nicht zu verkennen ist aber, daß „Fairneß“ in seiner zweiten Prägung das Regelsystem seit vielen Jahren viel stärker bestimmt als in der ersten: Die Ausnahmen von der Nichtdiskriminierung haben in vielfältiger Form erheblich an Bedeutung gewonnen.

### GATT und WTO: Regeln, Gemeinsamkeiten, Unterschiede

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT wurde 1947 als provisorische Übereinkunft über Regeln für Handelsbeziehungen zwischen 23 Vertragsparteien ins Leben gerufen. Ursprünglich sollte das GATT in ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen über die Gründung einer umfassenderen Internationalen Handelsorganisation (ITO) integriert werden. Die Verhandlungen über die ITO blieben jedoch erfolglos, so daß das GATT in der Folgezeit immer nur rechtlich „vorläufig“ angewandt wurde. Sein Tätigkeitsfeld erstreckte sich sowohl auf Regelsetzung und -wahrung (Regeldisziplin) wie auch auf die Durchführung multilateraler Zollsenkungsverhandlungen (Liberalisierung), von denen bis 1994 acht Runden (einschließlich der Uruguay-Runde) abgeschlossen wurden. Im Zuge dieser Runden wurden Industriegüterzölle in Industrieländern im Durchschnitt bis unter 4 vH gesenkt sowie nichttarifäre Handelshemmnisse transparent und damit zum Verhandlungsgegenstand gemacht (sogenannte Kodizes beispielsweise über technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen oder Subventions- und Ausgleichszahlungen). Das Verhandlungsprinzip beinhaltet grundsätzlich die Gebote der Gegenseitigkeit (Reziprozität) und der Ausgewogenheit gegenseitiger Liberalisierungsangebote.

Zentrale Regel ist zunächst die *Meistbegünstigung*: Liberalisierungsmaßnahmen, die einem GATT-Partner eingeräumt werden, müssen auf alle Mitglieder ausgedehnt werden. Daneben ist das *Inländerprinzip* zu nennen, das Mitglieder verpflichtet, Waren anderer Mitgliedstaaten nicht schlechter zu behandeln als inländische Waren. Ausgenommen vom Inländerprinzip sind Zölle. Sie dürfen im Gegensatz zu mengenmäßigen Beschränkungen grundsätzlich erhoben werden. Meistbegünstigung und Inländerprinzip zusammen bilden den Kern des *Nichtdiskriminierungsgebots*. Fast alle weiteren Artikel des GATT haben Ausnahmen von diesen beiden Prinzipien zum Inhalt. Sie betreffen Sektoren (z.B. Landwirtschaft), Regionen und Länder (Entwicklungsländer, Freihandelszonen und Zollunionen) sowie bestimmte Situationen (z.B. vorübergehende Schutzmaßnahmen bei Zahlungsbilanzkrisen, Marktüberschwemmung sowie vertragswidrigem Verhalten von Mitgliedern).

Die seit dem 1. Januar 1995 etablierte Welthandelsorganisation (WTO) beendet den provisorischen Charakter des GATT von 1947. Sie ist nicht sein Nachfolger, sondern eine neue Institution mit anderem Rechtsgehalt, die sowohl das ursprüngliche GATT als auch alle seither vereinbarten Reformen, Zollsenkungen und Kodizes unter einem gemeinsamen Dach vereint. Neben einem institutionellen Grundlagenteil umfaßt der Geltungsbereich der WTO zunächst das Abkommen über Warenhandel in der Nach-Uruguay-Version von 1994 („GATT 1994“), den Dienstleistungshandel (GATS) sowie das Übereinkommen über geistige Eigentumsrechte (TRIPS). In Zukunft wird die WTO auch Kompetenzen auf anderen Gebieten wie handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMS) und Umweltfragen erhalten. WTO-Mitglieder müssen das Gesamtpaket übernehmen. Diejenigen Länder, die dazu nicht der Lage sind, bleiben innerhalb des Rechtsrahmens des alten GATT von 1947 („GATT 1947“), das auf seinen Stand vor der Uruguay-Runde eingefroren wird. Die in der Uruguay-Runde getroffenen Liberalisierungsschritte sind daher auf diese Länder nicht anwendbar. Länder, die den Schlußbericht der Runde unterzeichnen wollen, aber noch nicht Vertragspartner des „GATT 1947“ sind, haben vor Unterzeichnung der Schlußakte Verhandlungen über die GATT-Vertragspartnerschaft zu führen.

GATT und WTO unterliegen gleichen Prinzipien. Die WTO verfügt jedoch über den ungleich größeren Geltungsbereich und über einen völkerrechtlich gesicherten Rechtsrahmen (verdeutlicht durch das Ratifizierungsgebot).

Unterschieden werden muß dabei zwischen zwei Entwicklungen. Die in der Welthandelsordnung von Anfang an vorgesehenen Maßnahmen gegen „unordentliches“ Exportverhalten wurden zum Spielball der Interessen der Industrieländer und daher exzessiv ausgelegt und angewandt. Darüber hinaus aber hat es auch noch so etwas wie rechtsfreie Räume gegeben. GATT-Entscheidungen über vertragswidrige Anwendungen

von Ausnahmeregelungen wurden von den Industriestaaten oftmals nicht gebilligt oder ignoriert beziehungsweise mit Hilfe bilateraler Maßnahmen umgangen. Das GATT als rechtliches „Provisorium“ verfügte nicht über einen wirkungsvollen Sanktionsmechanismus, um Regeldisziplin zu erzwingen. Weder konnte es Gelder verweigern (wie der Währungsfonds), noch konnte es gegen den Willen seiner mächtigsten Mitglieder Straf-

maßnahmen gegen eben diese Mitglieder verhängen. Somit hat es in der Vergangenheit wenig gekostet, GATT-Regeln zu verletzen und sich der GATT-Schiedsgerichtsbarkeit zu entziehen.

Relevant für die Globalisierung sind auf längere Sicht vor allem die auf Dauer im GATT verankerten Ausnahmen von der Nichtdiskriminierung, da sie zwar systemimmanent in der Welthandelsordnung angelegt sind, das Regelsystem aber per se in Frage stellen. Eine derartige Entwicklung hat sich in der Vergangenheit gezeigt bei

(1) Gütern und Sektoren, in denen aufholende Länder komparative Kostenvorteile besaßen und diese in Marktanteilsgewinne zu Lasten der etablierten Produzenten in den Industrieländern umsetzen wollten. Beispielhaft ist der Welttextilhandel zu nennen, der in der Vergangenheit völlig vom Diskriminierungsverbot ausgenommen wurde;

(2) Maßnahmen, die „unordentliches“ Exportverhalten ahnden sollen. Beispielhaft aus dem Reigen von vier wesentlichen Gegenmaßnahmen (Schutzklauseln gegen Marktüberschwemmung, Maßnahmen gegen Dumping, Ausgleichszölle gegen Exportsubventionen und Maßnahmen gegen allgemein handelsverzerrende Subventionen) treten die von allen Beteiligten als besonders schwerwiegend bezeichneten Antidumpingmaßnahmen hervor;

(3) der Abkehr vom Diskriminierungsverbot, die auf bestimmte Länder beschränkt ist. Beispielhaft ist zu nennen, daß Gruppen von Ländern regionale Integrationsgemeinschaften gründen und Nichtmitgliedern, wiederum zumeist aufholenden Ländern, den Marktzugang erschweren. Für die Integration in der Weltwirtschaft ist dabei maßgeblich, ob die durch internen Freihandel gegebenen Anreize zum grenzüberschreitenden Handel und Faktorverkehr stärker zu gewichten sind als die Absperrungseffekte an den Außengrenzen der Gemeinschaften.

Zusätzlich stehen der künftigen Welthandelsordnung „Fairneß“-Regeln über Mindeststandards bei der Nutzung der Umwelt und vielleicht auch bei der Behandlung und Entlohnung von Arbeitskräften ins Haus. Auch sie richten sich

gegen aufholende Länder. Diese sind zumeist mit geringqualifizierten Arbeitskräften reichlich gesegnet und gewichten angesichts der Armut den Schutz ihrer Umwelt (noch) relativ gering, weil sie die langfristig negativen Wirkungen von Raubbau weniger hoch einschätzen können bzw. müssen als die kurzfristigen Einkommensgewinne aus der wirtschaftlichen Nutzung der Umwelt.

## 2. Diskriminierung in der Welthandelsordnung: Beispiele und Ergebnisse

Geben Regierungen den Wünschen nach Schutz vor „unfairer“ Wettbewerb nach, bedeutet dies die Abkehr vom Diskriminierungsverbot. Vier bedeutsame Beispiele werden im folgenden betrachtet: sektorspezifische Ausnahmen, Antidumpingmaßnahmen, Regionalismus und Mindeststandards.

### *Sektorspezifische Ausnahmen*

Die wichtigsten Beispiele der sektorspezifischen Ausnahmen sind die Importquoten im Textilbereich. Mit ihnen werden die Einkommen der in dieser Industrie beschäftigten immobilen Faktoren auf einem höheren Niveau gehalten, als es ohne Schutz möglich gewesen wäre.<sup>15</sup> Dies gilt auch für die etablierten Exporteure, die vor nachstoßendem Wettbewerb geschützt werden. Verluste erleiden heimische Konsumenten,<sup>16</sup> die Verarbeiter der geschützten Produkte, nichtgeschützte Sektoren, die im Wettbewerb um Ressourcen weniger bieten können als die geschützten Sektoren, sowie alle potentiellen Konkurrenten, weil nicht nur der Marktaustritt für weniger wettbewerbsfähige Anbieter verzögert oder sogar verhindert wird, sondern auch der Marktzugang für neue Anbieter. Diese potentiellen Konkurrenten kommen oft aus sehr armen Ländern. Für sie bedeutet die Aufhebung des Diskriminierungsverbots ein besonderes Maß an Unfairneß.

Die Erfahrungen mit reguliertem Textil- und Bekleidungshandel zeigen, daß die Diskriminierung gegen Importe einen nachhaltigen Erfolg neuer Anbieter letztlich nicht dauerhaft verhin-

dert hat. So stieg der Anteil der Importe aus Entwicklungsländern an der Marktversorgung in der EU beispielsweise von 1,9 vH 1970/71 im Textilbereich auf 4,8 vH zwanzig Jahre später und im Bekleidungsbereich sogar von 3,6 vH auf 19,6 vH (UNCTAD 1980, 1994). In den USA und Kanada wurden sogar Marktdurchdringungsraten von bis zu 30 vH im Bekleidungsbereich erreicht.

Viele Regierungen wandten das Welttextilabkommen weit weniger restriktiv an, als es möglich gewesen wäre (Cable 1990: 130). Dies wird damit erklärt, daß es innerhalb des heimischen Industriesektors auch starke Interessen am ungehinderten Import von wettbewerbsfähigen Zwischengütern gab, die im Inland zu qualitativ hochwertigen Endprodukten weiterverarbeitet werden sollten. So blieb der Schutz der Faktoreinkommen in der gesamten Branche löchrig und zwang zum Beschäftigungsabbau, zum arbeitsparenden technischen Fortschritt, zur Produktinnovation und zur Standortverlagerung (siehe für Deutschland: Spinanger und Piatti 1994, für andere OECD Länder: Torre 1984 und Cline 1987). Dennoch haben vor allem die ärmsten Länder, denen der Zugang zu internationalen Produktionsnetzen erschwert wurde, unter dem Welttextilabkommen gelitten. Weniger Nachteile hatten die Schwellen- und fortgeschrittenen Entwicklungsländer. Als bereits etablierte Anbieter wurden sie vor nachstoßendem Wettbewerb geschützt und konnten dadurch höhere Preise erzielen. Und es bleibt schließlich hervorzuheben, daß Konsumenten auch bei löchriger Protektion immer noch mehr bezahlen müssen als bei freierem Handel. Aber auch die Schwellen- und fortgeschrittenen Entwicklungsländer geraten in einen Anpassungsstau, der sich dann mit allen seinen Kosten zeigen wird, wenn die Quoten gänzlich beseitigt werden. So erwarten deutsche Importeure von Textilerzeugnissen aus Hongkong, daß bis zu 50 vH der jetzigen Importe aus Hongkong nach einer Abschaffung der Quoten aus süd- und südostasiatischen Ländern bezogen werden (Spinanger 1994: 23).

#### *Antidumpingmaßnahmen*

Ein noch härteres Urteil als bei Textilquoten ist angebracht, wenn man die seit Jahren dominie-

rende Erscheinungsform des Schutzes gegen nachstoßenden Wettbewerb auf den Prüfstand stellt, die Antidumpingmaßnahmen.

Rein ökonomisch betrachtet ist es für ein Land stets besser, ein Gut zu importieren, statt selbst zu produzieren, wenn der ausländische Preis des Guts unter seinen inländischen Herstellkosten liegt. Ob der ausländische Preis über, unter oder auf dem gleichen Niveau der ausländischen Kosten liegt, spielt dabei keine Rolle. Weder der als *Dumping* bezeichnete Verkauf eines Produkts unter Kosten noch der daraus möglicherweise entstehende Schaden für einheimische Produzenten sind ein Indikator dafür, daß der Import eines Produkts der Gesamtwirtschaft mehr Schaden als Nutzen bringt. Nüchtern betrachtet dienen Antidumpingverfahren lediglich den Interessen heimischer Produzenten an Importbeschränkungen.

Dieser ökonomischen Sicht haben sich die Vertragsparteien des GATT von Beginn an nicht anschließen können. Sie konstituierten vielmehr ein Recht der Regierungen der Importländer, ihre heimischen Produzenten gegen „unfairen“ Wettbewerb zu schützen. Bis 1958 wurden kaum Antidumpingverfahren eröffnet. Seither aber haben die Maßnahmen geradezu explosionsartig zugenommen, von 37 (im Jahr 1958) auf 545 im Juni 1992 (Finger 1995: 28). Zwischen Januar 1980 und Juni 1989 wurden 1 558 Antidumpingmaßnahmen verhängt, und dabei zu 95 vH von nur vier Vertragsparteien (USA, EU, Kanada und Australien) (Hindley 1994: 102).

Während der Tokio-Runde wurde ein eigenes Antidumpingabkommen verabschiedet. In ihm werden Antidumpingmaßnahmen grundsätzlich sanktioniert, aber an Auflagen und Bedingungen geknüpft. Drei besonders bedenkliche Effekte sind dabei hervorzuheben: (1) Nationale Bestimmungen in wichtigen OECD-Ländern unterstützen Antidumpingmaßnahmen gegen Importe, so daß sie im Zweifel auf eine Bestätigung des Dumpingvorwurfs ausgelegt sind. Sie sind also nicht neutral und damit weit von Fairneß entfernt. In der amerikanischen Gesetzgebung beispielsweise werden Antidumpingverfahren sogar als Recht auf Protektion gegen bestimmte Formen der Importkonkurrenz verstanden.<sup>17</sup> Auch die europäischen Regeln sind vielfach der Kritik

ausgesetzt gewesen, vor allem deshalb, weil sie andere protektionistische Instrumente (wie freiwillige Selbstbeschränkungen und Antidumpingverfahren gegen Montagefabriken im Inland) nach sich ziehen. (2) Als Referenzland für die Ermittlung eines „normalen“ Preises werden oft Industrieländer herangezogen und damit Faktorkostenvorteile eines Niedrigeinkommenslandes systematisch zunichte gemacht (Vermulst und Graafsma 1992: 41). (3) Die Untersuchung selbst behindert bereits Importe, weil sie zu Unsicherheit für Händler und zu erheblichen administrativen und juristischen Kosten für Exporteure führt.

Fünf seit Anfang der neunziger Jahre abgeschlossene Klagen der Betroffenen beim GATT endeten in allen Fällen mit der Bestätigung, daß durch die Antidumpingmaßnahmen das GATT oder das Antidumpingabkommen von 1979 verletzt worden seien (Vermulst und Graafsma 1992: 41). Damit wird die gefährliche Tendenz erhärtet, daß Antidumpingverfahren regelmäßig den Schutzinteressen der heimischen Unternehmen nachgeben. Die Uruguay-Runde hat daran nichts Grundlegendes geändert. Im Ergebnis sind Antidumpingmaßnahmen ein besonders krasses Beispiel von Unfairneß gegenüber ärmeren Ländern. Zudem leisten sie der Globalisierung einen schlechten Dienst, weil sie einen sogenannten Kaskadeneffekt fördern: Produzenten von Endprodukten, beispielsweise in der Konsumgüterindustrie, schließen sich der Forderung nach Antidumpingverfahren an, wenn sie höhere Vorleistungspreise als Konsequenz von Antidumpingmaßnahmen in den vorgelagerten Branchen in Kauf nehmen müssen. Dadurch werden die Produzenten vor dem Druck bewahrt, Standorte verlagern zu müssen.

### *Regionalismus*

Die Idee, die wirtschaftliche Integration durch Liberalisierung auf einige Regionen zu beschränken, ist ein Kind Europas. Sie wurde aus den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts geboren und von der Erkenntnis getragen, daß es zuerst der wirtschaftlichen Integration auf regionaler Ebene bedarf, um das eigentliche Ziel, die politische Integration, zu verwirklichen. Erste Ansätze von Regionalismus in Lateinamerika und

Afrika in den sechziger Jahren gingen vom europäischen Vorbild aus und scheiterten allesamt an verteilungspolitischen Konflikten. Lediglich ein einziger regionaler „Block“ mit gemeinsamen Handelspolitiken konnte sich etablieren, die Europäische Zollunion von 1968, 1992 vertieft zum europäischen Binnenmarkt und zum Ausbau in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehen. Die Gründung der NAFTA wiederum reflektiert den Wunsch der USA, der europäischen Integration aus Gründen der Verhandlungsmacht ein regionales Pendant entgegenzustellen. An mehr als eine Freihandelszone wurde und wird in Nordamerika nicht gedacht, denn politische Integration wie in Europa ist ebensowenig vorgesehen wie die Vergemeinschaftung von Politiken, d.h. die Übertragung von Souveränitäten auf supranationale Institutionen. Ostasiens jüngster Regionalismus (ASEAN-AFTA, APEC) ist völlig anders geartet (Langhammer 1995). Er stützt sich bislang noch auf Marktintegration ohne Diskriminierung und besitzt kein juristisch bindendes Regelwerk wie die Europäische Union. Ostasien wird längere Zeit brauchen, um überhaupt in die Nähe des nordamerikanischen Integrationsniveaus (im institutionellen Sinne) zu kommen.

Ob Regionalismus „unfair“ ist und der Globalisierung schadet, ist nicht einfach zu beantworten. Nichtmitglieder können gewinnen, wenn ihnen die Integrationseffekte aus mehr Wettbewerb im Innern einer Gemeinschaft mehr Nutzen stiften, als die Absperrungseffekte an den Außengrenzen ihnen schaden. Cum grano salis ist dies bei großen rasch wachsenden Gemeinschaften eher zu erwarten als bei kleinen stagnierenden. Mit den Ergebnissen der multilateralen Liberalisierung in der Uruguay-Runde wird der Diskriminierungseffekt schwächer, so daß die Wahrscheinlichkeit steigt, daß die regionalen Gemeinschaften auch für Drittländer netto wohlfahrtssteigernd sein können. Ähnlich positive Wirkungen könnten auch von einer transatlantischen Freihandelszone zwischen den USA und der EU ausgehen, gesetzt den Fall, alle Sektoren einschließlich der Dienstleistungen und Landwirtschaft würden in den Freihandel einbezogen.

Mittelfristig werden Regionalismus und Multilateralismus als Spannungspole der internatio-

nalen Handelsordnung überleben. Auf längere Sicht ist aber zu erwarten, daß Regionalismus in dem Maße an Bedeutung einbüßt, wie

- regionale Präferenzen durch multilaterale Liberalisierung an Bedeutung verlieren;
- globale Herausforderungen (beispielsweise globale Umweltprobleme) auch nur global bewältigt werden können. Regionale Gemeinschaften können allerdings an den Verhandlungen über die Lösung globaler Umweltprobleme teilnehmen. Ein Teil der Entscheidungsprobleme wird dann in diese Gemeinschaften verlagert (wie es z.B. die Diskussion um ein gemeinsames Energiesteuerkonzept der Gemeinschaft zeigt).

Die Nachkriegserfahrung lehrt, daß der Regionalismus die Globalisierung nicht verhindert hat. Die frühe Phase der EG-Bildung bis 1968 und auch die vom Konzept des Binnenmarkts geprägte Phase von 1985 bis zum Beginn der neunziger Jahre lassen sogar positive Abstrahlwirkungen auf Dritte erkennen. Für die NAFTA wird mit ähnlichen Wirkungen, vor allem im lateinamerikanischen Raum, gerechnet. Dennoch bleiben regionale Gemeinschaften auch im Sinne der Verwirklichung von Chancengleichheit zweitbeste Lösungen gegenüber der uneingeschränkten Meistbegünstigung. Wie das jüngste Beispiel der europäischen Fernsehrichtlinie mit seinen Quotierungen des nichteuropäischen Angebots zeigt, erliegen regionale Gemeinschaften immer wieder der Versuchung, zu diskriminieren und Freizügigkeit auf die eigene Region zu beschränken. Dieses Diskriminierungspotential nimmt aber mit zunehmendem Anteil einer regionalen Gemeinschaft am Welthandel ab. Dieser Wachstumsdrang ist bislang ungebrochen. Damit könnte der Weg zu einer endgültigen multilateralen Handelsordnung über die Zwischenstufe des Regionalismus verlaufen.

### *Mindeststandards*

Im Gegensatz zu bereits bestehenden Sektorausnahmen, Antidumpingverfahren und Regionalismus sind Mindeststandards über Arbeitsbedingungen und Umwelt zukünftige Herausforderungen für eine faire Welthandelsordnung. „Unordentliches“ Verhalten wird konstatiert, wenn

Faktoren angeblich verschwenderisch (Umwelt) oder (selbst-)ausbeuterisch (Arbeit) genutzt werden und Verbraucherländer darunter leiden, weil sie mit grenzüberschreitenden negativen Effekten konfrontiert werden (beispielsweise Umweltschäden). Lassen sich derartige Effekte nicht ausmachen, so werden moralische Argumente (der Schutz der Produktionsfaktoren in den Produzentenländern) oder wettbewerbspolitische Argumente (ungleiche Wettbewerbschancen bei unterschiedlichen nationalen Regelsystemen) als Begründung für handelspolitische Maßnahmen herangezogen.

Noch haben sich Mindeststandards im GATT nicht etablieren können. Nicht zu verkennen ist aber, daß das GATT und die WTO zu „grünen“ beginnen (Umweltklauseln u.a. in der WTO-Präambel, im Agrarabkommen, in den Abkommen über Subventionen und technische Handelshemmnisse u.a.). Zudem wird in den nicht durch das GATT gebundenen Bereichen nationaler Handelspolitik diskutiert, normenkonformes Verhalten der Exporteure zu prämiieren und damit indirekt Abweichler schlechter zu stellen (beispielsweise bei Reformen der allgemeinen Zollpräferenzen der EU). Forderungen nach der Zusammenarbeit von ILO (International Labour Organisation) und WTO bei der Definition grundlegender Rechte des Faktors Arbeit und ihrer regelmäßigen Offenlegung und Überprüfung weisen in die gleiche Richtung, auch wenn die Befürworter nur für Sozialklauseln, nicht aber für internationale Mindestlöhne plädieren (Pursey 1994: 219). Unabhängig von moralischen Bedenken sind für das Urteil über Mindeststandards in der Handelspolitik zwei Überlegungen bedeutsam: (1) Handelspolitische Interventionen bewirken nichts, wenn es keine Exporte gibt. Auf die Produktion für den heimischen Markt haben sie keinen Einfluß. Daraus folgt, daß für eine große Zahl von WTO-Mitgliedern, die so gut wie gar nicht den Faktor Arbeit in Form von Industriegütern exportieren, Mindeststandards für Arbeit nichts bewirken. Gerade in diesen zumeist sehr armen Ländern liegen die Arbeitsbedingungen nach ILO-Sicht besonders im argen. (2) Wird ein nennenswerter Teil der Produktion exportiert, so bewirken handelspolitische Interventionen wie beispielsweise

Importverbote einen Verfall der Preise der Produktionsfaktoren. Damit wird die verschwenderische Nutzung der Faktoren noch unterstützt und der weltwirtschaftlichen Isolierung der Länder Vorschub geleistet.<sup>18</sup>

### 3. Protektionismus: Folgen für den Strukturwandel

Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot in der Welthandelsordnung sollen in erster Linie heimische Produzenten schützen und nachstoßende Wettbewerber disziplinieren. Damit definieren sie Fairneß im Sinne der etablierten Anbieter und erschweren Aufholchancen neuer Konkurrenten. Verhindert haben sie die Globalisierung jedoch nicht.<sup>19</sup> Gegen eine exzessive Diskriminierung haben sich weniger die Konsumenten als vielmehr andere Produzenten zur Wehr setzen können, nämlich solche, die Erzeugnisse aus aufholenden Ländern weiterverarbeiten und daher ein vitales Interesse am Zugang zu den kostengünstigsten Bezugsquellen haben. Für sie treibt Importprotektion die Kosten in die Höhe und behindert ihre Exporte.

Weil zunehmend verstanden wird, daß geschützte Branchen auf ineffiziente Weise Ressourcen verbrauchen, die an anderer Stelle fehlen, konnten die Wirkungen von Diskriminierungen in der Welthandelsordnung bisher in Grenzen gehalten werden. Dennoch blieb Diskriminierung keineswegs kostenlos, weder für die reichen Industrieländer noch für die ärmeren Ent-

wicklungsländer. Heute gibt es früher Wettbewerb bei hochwertigeren Erzeugnissen, als es ohne Diskriminierung des Handels mit einfacheren Erzeugnissen der Fall gewesen wäre, weil aufholende Länder so zu einem raschen „upgrading“ ihrer Angebotspalette motiviert werden. Insbesondere die ärmsten Entwicklungsländer, denen der Anschluß an das weltweite Produktionsnetz vielfach sehr schwer gemacht wird, leiden unter der Diskriminierung. Ein Beleg dafür ist, daß sich Direktinvestitionsströme außerhalb des Rohstoffbereichs heute weitgehend auf die OECD-Staaten und eine geringe Zahl von Schwellen- und Entwicklungsländer beschränken. Neben einer Vielzahl von angebotsseitigen Engpässen hat dazu auch eine im Sinne der Chancengleichheit unfaire Behinderung des nachstoßenden Wettbewerbs in der Handelsordnung beigetragen. Ob die neue Welthandelsordnung sich vom Spielball der Schutzinteressen zum Spielgestalter in einem offenen Wettbewerb von Gütern, Dienstleistungen und Wissen emanzipieren kann, ist zu hoffen, aber keineswegs sicher. Sie kann nicht selber als Ankläger auftreten, sondern muß darauf setzen, daß ihr Schlichtungs- und Sanktionspotential von denjenigen Ländern ernst genommen wird, die einen triftigen Klagegrund haben; diese haben es in der Vergangenheit aber oft vorgezogen, bilaterale Konfliktlösungen anzustreben, als sich der ohnmächtigen Konstruktion des GATT anzuvertrauen.

## V. Internationale Wettbewerbspolitik: Spielregeln für die internationale Unternehmenskooperation

„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 sind, die sich aber unmittelbar auf den deutschen Markt auswirken. Die Ohnmacht

nationaler Wettbewerbsbehörden gegenüber multinationalen Konzernen verschärft sich dadurch, daß mit der Globalisierung der Weltwirtschaft internationale Unternehmenskooperationen und Kapitalverflechtungen an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei Fragen:

(1) Führen die unverkennbaren Globalisierungstendenzen tatsächlich zu einer Verminderung der Wettbewerbsintensität auf nationalen Märkten, oder werden die tendenziell wettbewerbsbeschränkenden Effekte der internationalen Unternehmenskooperationen durch die gleichzeitige Zunahme der Handelsverflechtung, d.h. durch die Verschärfung der Importkonkurrenz auf nationalen Märkten, kompensiert (oder gar überkompensiert)?

(2) Bedarf es einer internationalen Harmonisierung nationaler Wettbewerbsregeln oder gar eines „internationalen Kartellamtes“ (etwa im Rahmen der WTO), um Wettbewerbsbeschränkungen in einem international verflochtenen Umfeld wirksam begegnen zu können, oder reicht es aus, die nationalen Wettbewerbspolitiken besser international zu koordinieren?

Wenn es um die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse der seit dem 1. Januar 1995 etablierten Welthandelsorganisation WTO geht, wird auf diese Fragen eine Antwort gefunden werden müssen.

## **1. Wettbewerbswirkungen internationaler Unternehmenskooperationen**

Das Ausmaß internationaler Unternehmenskooperationen hat im Verlauf der vergangenen Jahre und Jahrzehnte erheblich zugenommen. Sichtbaren Ausdruck finden diese Entwicklungen in der markanten Zunahme der weltweiten Direktinvestitionen (vgl. auch Abschnitt II.1), 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 (Safarian 1993). Schließlich weisen alle verfügbaren Informationen darauf hin, daß die Zahl der internationalen strategischen Allianzen gerade in den letzten Jahren stark zugenommen hat (Hagedoorn 1995).

Aus diesen empirischen Befunden läßt sich allerdings keineswegs folgern, daß die Wettbewerbsintensität auf den Weltmärkten vermindert worden wäre. Auch das Gegenteil wäre möglich.

So ist aus zahlreichen empirischen Untersuchungen zu den Motiven von Direktinvestitionen bekannt, daß diesen in Frühphasen des Eindringens in einen ausländischen Markt vorwiegend die Funktion des Aufbaus eines eigenen Vertriebs- und Servicenetzes zukommt, d.h., der Konkurrenzdruck für die bereits in den betreffenden Markt etablierten Unternehmen wird zunächst einmal steigen. Erst in späteren Phasen, wenn auch eigene Produktionsstätten im Ausland aufgebaut werden, mag als Direktinvestitionsmotiv der Kauf von Konkurrenten in dem betreffenden Markt hinzukommen.

Anhaltspunkte für den Stellenwert des Motivs der Wettbewerbsbeschränkung bei Unternehmenszusammenschlüssen lassen sich anhand einer Datenbank gewinnen, die von der Generaldirektion IV der Kommission der Europäischen Union erstellt wurde; in dieser Datenbank sind die Operationen der 1 000 größten europäischen Industrieunternehmen, der 500 größten Unternehmen der Welt (Fortune 500) sowie der wichtigsten Dienstleistungsunternehmen statistisch erfaßt.<sup>20</sup> Unter den dabei erfaßten Motiven für Unternehmenszusammenschlüsse dürfte vor allem die „Stärkung der Marktposition“ in Zusammenhang mit einer verminderten Wettbewerbsintensität auf den Absatzmärkten stehen. Wie die Aufbereitung der Daten seit 1985 zeigt, hat dieses Motiv seit den späten achtziger Jahren ein recht hohes Gewicht erreicht (Tabelle 4). Zwar kann die Stärkung der Marktposition einzelner Unternehmen oder Unternehmensgruppen auch zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen, wenn dadurch die dominante Marktposition anderer Unternehmen reduziert wird. Doch in der Mehrzahl der Fälle dürften derart motivierte Fusionen eher auf eine Verringerung als auf eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität abzielen.

Wesentlich größeres Interesse als die Fusions-tätigkeit hat in der wettbewerbspolitischen Diskussion der vergangenen Jahre die zunehmende Verbreitung von internationalen strategischen Allianzen gefunden, zu denen sämtliche Formen von Unternehmenskooperationen gerechnet werden, die nicht auf den Erwerb von maßgeblichen Kapitalbeteiligungen an anderen Unternehmen

Tabelle 4 – Motive für Zusammenschlüsse bei Großunternehmen 1985–1992 (vH)

|                                | 1985–1986 | 1986–1987 | 1987–1988 | 1988–1989 | 1989–1990 | 1990–1991 | 1991–1992 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Expansion                      | 17,1      | 22,1      | 19,6      | 31,3      | 26,9      | 27,7      | 32,4      |
| Diversifizierung               | 17,6      | 5,8       | 8,3       | 7,1       | 3,0       | 2,8       | 2,1       |
| Stärkung der Marktposition     | 10,6      | 11,5      | 25,4      | 42,2      | 45,3      | 48,2      | 44,4      |
| Rationalisierung und Synergien | 46,5      | 42,0      | 34,4      | 14,4      | 17,7      | 13,3      | 16,2      |
| Forschung und Entwicklung      | 2,4       | 5,3       | 0,7       | 0,0       | 0,6       | 0,0       | 0,0       |
| Andere                         | 5,9       | 13,3      | 11,6      | 4,9       | 6,4       | 8,0       | 5,0       |

Quelle: Kommission (1994a).

ausgerichtet sind. Auch hier wird befürchtet, daß die Wettbewerbsintensität auf internationalen Märkten beeinträchtigt werden könnte, wenn dadurch die Zahl der voneinander unabhängigen Marktteilnehmer zu stark reduziert wird.

Im Gegensatz zur wettbewerbspolitischen Literatur werden strategische Allianzen in der industrieökonomischen Literatur überwiegend positiv beurteilt, da sie betriebswirtschaftliche Kosteneinsparungen ermöglichen, die gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigernd wirken. Betont werden dabei vor allem Kostenvorteile im Bereich der Forschung und Entwicklung, die aus der Vermeidung ineffizienter Parallelforschung und von „Patentrennen“ resultieren. Auch die breitere Nutzung technischen Wissens sowie die Internalisierung von Spillovereffekten wirken wohlfahrtssteigernd (Jorde und Teece 1990, Kamien et al. 1992, Suzumara 1992, Combs 1992).<sup>21</sup>

In den modelltheoretischen Analysen ist allerdings durchweg unterstellt, daß strategische Allianzen im Kern auf den Forschungsbereich beschränkt bleiben und keine Kartellierung der entsprechenden Produktmärkte nach sich ziehen. Es wird also per Annahme ausgeschlossen, daß die Effizienzsteigerungen in der Forschung durch monopolistische Wohlfahrtsverluste auf den Absatzmärkten verringert oder sogar überkompensiert werden. Ob und inwieweit diese vereinfachende Annahme in der Praxis gerechtfertigt ist, läßt sich letztlich nur empirisch beantworten.

Da die Verträge zu strategischen Allianzen nach Form und Inhalt eine große Variation aufweisen, ist ihre statistische Erfassung ungleich schwieriger als bei Unternehmenszusammenschlüssen. Eine der wichtigsten Informationsgrundlagen in diesem Bereich stellt die Datenbank des Maastricht Economic Research Insti-

tute on Innovation and Technology (MERIT) dar, die auf der Auswertung von Pressemeldungen beruht. Die Ergebnisse der dort vorgenommenen Klassifizierungen zeigen, daß positive Effekte im Bereich der Technologie tatsächlich das Hauptmotiv beim Eingehen von strategischen Allianzen sind (Tabelle 5). Dementsprechend ist auch die Zahl der strategischen Allianzen in jungen, technologieintensiven Branchen deutlich höher als in Branchen mit weitgehend ausgereifter Technologie.

Vor diesem Hintergrund kann durchaus ein Zusammenhang vermutet werden zwischen dem starken Anstieg der Zahl strategischer Allianzen im Verlauf der achtziger Jahre und dem zeitgleichen Rückgang der Bedeutung von Synergie- und Technologiemotiven bei Unternehmenszusammenschlüssen, wie er in Tabelle 4 dokumentiert ist. Die Unternehmen sind offenbar nach wie vor stark daran interessiert, Effizienzgewinne durch die Bündelung von Forschungsaktivitäten zu erzielen, doch diese Effekte werden heute eher durch strategische Allianzen als durch Kapitalbeteiligungen realisiert. Vermutlich lassen sich dadurch die avisierten Synergieeffekte zielgenauer und in einem flexibleren Rahmen realisieren als durch Fusionen, zumal auch die Überwindung wettbewerbspolitischer Hürden erleichtert wird.

Gleichwohl wäre es verfehlt, strategische Allianzen generell als wettbewerbsunschädlich einzustufen, denn bei immerhin rund einem Drittel aller Fälle stellt die Beeinflussung der Marktstrukturen das wichtigste Motiv dar. In Branchen mit standardisierter Technologie liegt dieser Anteil sogar wesentlich höher. Die Wettbewerbspolitik hat also allen Grund, die Entwicklung strategischer Allianzen aufmerksam im Blick zu behalten (Shapiro und Willig 1990). Im

Tabelle 5 – Motive für strategische Allianzen internationaler Unternehmen nach Industrie- und Technologiebereichen 1980–1989

|                                   | Zahl der Unternehmen insgesamt | Hauptmotiv (vH)                          |  |                            |
|-----------------------------------|--------------------------------|--|--|----------------------------|
|                                   |                                | Reduzierung von Risiko und Kapitalbedarf | Nutzung technologischer Synergien <sup>a</sup> | Stärkung der Marktposition |
| Biotechnologie                    | 847                            | 14                                       | 74   | 13                         |
| Neue Werkstoffe                   | 430                            | 4  | 65   | 31                         |
| Informationstechnologie           | 1 660                          | 6  | 56   | 38                         |
| Automobilbau                      | 205                            | 6  | 38   | 52                         |
| Luft- und Raumfahrt, Verteidigung | 228                            | 37                                       | 50   | 13                         |
| Chemie                            | 410                            | 8  | 41   | 51                         |
| Unterhaltungselektronik           | 58                             | 2  | 45   | 53                         |
| Nahrungsmittel                    | 42                             | 1  | 56   | 43                         |
| Energie                           | 141                            | 37                                       | 40   | 23                         |
| Meß- und Regeltechnik             | 95                             | 4  | 68   | 28                         |
| Übrige                            | 66                             | 35                                       | 42   | 23                         |
| Insgesamt                         | 4 182                          | 11                                       | 57   | 32                         |

<sup>a</sup>Gemeinsame Grundlagenforschung, Nutzung technologischer Kompatibilitäten, Verkürzung des Zeitbedarfs für Innovationen und Markteinführung neuer Produkte.

Quelle: Hagedoorn und Schakenraad (1993).

Idealfall sollte sie darauf abzielen, Kooperationen zwischen Unternehmen im Forschungsbereich zu fördern oder zumindest nicht zu behindern und zugleich auf den Produktmärkten eine strikte Kartellüberwachung durchzusetzen. Ob dieser Balanceakt in der Praxis gelingen kann, ist allerdings eine andere Frage.

Insgesamt gesehen dürfte die Globalisierung der Weltwirtschaft die Intensität des Wettbewerbs eher erhöht als verringert haben, da der Verstärkung der internationalen Unternehmenskooperation eine Öffnung der Märkte gegenübersteht. Nach der Theorie der bestreitbaren Märkte (contestable markets) (Baumol 1982) hängt die Wettbewerbsintensität vor allem von der Höhe der Barrieren für den Markteintritt und -austritt ab, und diese Barrieren verlieren an Bedeutung, wenn nationale Grenzen durchlässiger werden. Die Intensivierung des Wettbewerbs gilt jedoch sicherlich nicht für jeden einzelnen Markt, so daß der staatlichen Wirtschaftspolitik nach wie vor eine wichtige Aufgabe bei der Sicherung funktionsfähigen Wettbewerbs zukommt. Diese Aufgabe ist in einem rein nationalen Rahmen allerdings immer weniger durchführbar, da die Waffen der nationalen Wettbewerbspolitik im Zuge der Globalisierung zusehends stumpfer werden. Es ist daher zu prü-

fen, wie eine wirksame internationale Wettbewerbspolitik konzipiert sein kann.

## 2. Konzepte der internationalen Wettbewerbspolitik

Das Kernproblem, vor das die nationale Wettbewerbspolitik durch die Globalisierung gestellt wird, liegt darin begründet, daß sie kaum Einfluß auf Wettbewerbsbeschränkungen nehmen kann, die außerhalb ihres Geltungsbereichs getroffen werden, die aber auf die Wettbewerbsintensität auf den nationalen Märkten ausstrahlen. Im US-amerikanischen sowie im europäischen Wettbewerbsrecht beispielsweise wird zwar versucht, zumindest solche internationalen Wettbewerbsbeschränkungen zu unterbinden, an denen Unternehmen beteiligt sind, deren Tochtergesellschaften ihren Sitz im Inland haben (territoriality principle). Außerdem wird versucht, mit wettbewerbs- oder handelspolitischen Maßnahmen 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 die-

ser 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 (Petersmann 1994).

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

- (1) Die bislang lediglich unilateral angewandte „effects doctrine“ wird zum allgemein anerkannten internationalen Rechtsgrundsatz erhoben. Damit wird jedem einzelnen Land das Recht eingeräumt, seine eigenen Wettbewerbsregeln auch auf solche Unternehmen anzuwenden, die unter den Geltungsbereich ausländischen Rechts fallen.
- (2) 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 (Hauser und Schoene 1994). Außerdem wird argumentiert, daß bereits das heute gültige GATT-Recht eine Reihe von Regeln enthält, die eine Durchsetzung der „effects doctrine“ ermöglichen könnten (Hoekman und Mavroidis 1994).<sup>22</sup>

Gegen diesen minimalistischen Ansatz spricht jedoch, daß sich das Regelwerk des GATT im Kern gerade nicht auf Maßnahmen privater Unternehmen bezieht, sondern in erster Linie staatliches Handeln kontrolliert und reguliert. Wettbewerbsbeschränkungen, die auf das Handeln privater Unternehmen zurückgehen, fallen also prinzipiell nicht unter das GATT.<sup>23</sup>

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 (Immenga 1994, Blackhurst 1994). Die Gefahr ist groß, daß es dann zu unilateralen Abwehrmaßnahmen nach dem Muster der „Section 301“ des amerikanischen Handelsrechts kommt, die stets die Gefahr von internationalen Handelskriegen bergen. 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> Auch die Wettbewerbsregeln der Europäischen Union beziehen sich ausschließlich auf Beeinträchtigungen des innergemeinschaftlichen Handels.<sup>26</sup>

Wie ambivalent die Haltung der Europäischen Kommission gegenüber der „effects doctrine“ tatsächlich ist, wird auch deutlich an ihrer Beurteilung strategischer Allianzen im Delors-Weißbuch (Kommission 1993). 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.<sup>27</sup> 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 vergangenen Jahren und Jahrzehnten eine Reihe von Ansätzen. Einer der umfassendsten war das Kapitel V der Havana-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.<sup>28</sup> Kürzlich wurde zu diesem Thema von Scherer (1994) eine ausführliche Analyse veröffentlicht, die konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung einer internationalen Wettbewerbspolitik im Rahmen der WTO enthält. Das detaillierteste Konzept wurde jedoch von einer Gruppe renommierter internationaler Experten am Max-Planck-Institut für Internationales Recht in München erarbeitet und im Juli 1993 als „Draft International Antitrust Code“ (IAC) dem Generaldirektor des GATT und der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>29</sup>

Im Vergleich zu dem minimalistischen Konzept der „effects doctrine“ stellt das Konzept des IAC gleichsam das entgegengesetzte Extrem dar. Der Textentwurf enthält detaillierte Regeln zum Kartellverbot, zur Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen sowie zur Fusionskontrolle und entspricht damit im Kern den Konzepten nationaler Wettbewerbspolitik, wie sie in hochentwickelten Industrieländern verfolgt werden.<sup>30</sup>

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 (Fikentscher 1994):

- 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.

Insbesondere das letztgenannte Prinzip, das von den Autoren als „Principle of International Procedural Initiative“ bezeichnet wird, könnte dazu beitragen, daß internationale Wettbewerbsregeln, wenn sie denn erst einmal beschlossen sind, auch tatsächlich in der Praxis befolgt werden (Vosgerau 1995).

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 sechzehn Jahre gedauert hat, bis das GWB von 1957 um Vorschriften zur Fusionskontrolle ergänzt wurde, und daß das seit 1958 gültige EU-Wettbewerbsrecht erst 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 (Immenga 1995). 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.

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.<sup>31</sup> Auch die Legaldefinition des Unterneh-

mensbegriffs 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.

Auffassungsunterschiede zu den Instrumenten der Wettbewerbspolitik gibt es nicht nur zwischen Ländern, sondern auch zwischen verschiedenen Gruppierungen innerhalb einzelner Länder und in der wissenschaftlichen Fachwelt. Vor allem die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, wie sie im IAC vorgesehen ist, gilt als problematisch: 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, vollständig verzichtet würde, zumal viele der wettbewerbspolitisch unerwünschten Praktiken auch im Rahmen der Kontrolle über vertikale Wettbewerbsbeschränkungen (*vertical restraints of competition*) erfaßt werden können.

So bleibt als Kern einer künftigen internationalen Wettbewerbspolitik, die eine echte Realisierungschance hat, vor allem der Bereich der Kartelle und vertikalen Vertriebsbindungen, deren wettbewerbsbehindernde Wirkungen weit hin anerkannt sind und die juristisch erfaßt werden können, ohne in die Probleme der Abgren-

zung relevanter Märkte oder andere Meß- und Bewertungsprobleme hineinzugeraten. Wie ein entsprechender Vertragsentwurf zur Kartellkontrolle aussehen könnte, ist in den Artikeln 4 bis 7 des IAC demonstriert.

### 3. Internationale Wettbewerbspolitik unter dem Dach der WTO

Zur Überwachung eines internationalen Kartellverbots erscheint die Errichtung einer internationalen Wettbewerbsagentur dringend geboten. Wie gering die Bereitschaft nationaler Wettbewerbsbehörden ist, Kartellverbote auf internationaler Ebene durchzusetzen, 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 von freiwilligen Exportbeschränkungen (*voluntary export restraints*), Selbstbeschränkungsabkommen (*orderly market arrangements*), Mindestpreisabkommen (*fair market value agreements*) und anderen Vereinbarungen gemacht, 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 bei der Bekämpfung nichttarifärer Handelshemmnisse erzielt werden, 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 Vergeltungsmaßnah-

men, wäre für die Freiheit des internationalen Wettbewerbs und Handels viel gewonnen.

Insgesamt gesehen gibt es einen breiten Konsens darüber, daß der WTO die zentrale Rolle bei der schrittweisen Flankierung und Ergänzung der traditionellen internationalen Handelsordnung durch eine internationale Wettbewerbsordnung zukommt. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich letztlich aus der zunehmenden Globalisierung der Weltwirtschaft, die zu einer immer stärkeren Überlappung handels- und wettbewerbspolitischer Fragen führt. 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.

## VI. Zusammenfassung

### 1. Die Herausforderung: Steigender Anpassungsdruck durch die Globalisierung der Märkte

Das Tempo der internationalen Arbeitsteilung hat sich erheblich beschleunigt. Das Schlagwort von der „Globalisierung“ macht deutlich, daß sich die Weltmärkte immer stärker verzahnen. Sinkende Transaktions- und Informationskosten haben die Aufgliederung von Produktionsverfahren und die Verlagerung von wettbewerbschwachen Industrien mit Hilfe von ausländischen Direktinvestitionen und anderen Formen internationaler Unternehmenskooperation in weltweitem Maßstab stimuliert. Im Ergebnis schlägt sich dieses beschleunigte Tempo der internationalen Arbeitsteilung in einem nachhaltig verschärften Wettbewerbsdruck nieder.

Die Globalisierung wird in Europa nicht zuletzt deswegen als schmerzhaft empfunden, weil sie mehr Flexibilität auf den besonders geschützten Arbeitsmärkten erfordert: Da auf die Globalisierung nicht mit einer stärkeren Spreizung der Lohnstrukturen reagiert wurde, war ein Anstieg der Arbeitslosigkeit für wenigerqualifizierte Arbeitskräfte die unausweichliche Folge.

### 2. Primäres Reaktionsmuster der Politik: Druckminderung durch Aktivismus und Protektion

Um die Anpassungszwänge, die aus der Globalisierung resultieren, abzufedern, wird — in Deutschland wie auch in anderen Industrieländern — oft gefordert, in der Industrie-, Handels- und Wettbewerbspolitik entlastende Maßnahmen zu ergreifen.

*Strategische Industriepolitik: Kein erfolgversprechendes Instrument für schnelleres Wachstum*

Technologieintensiven Industrien wird die Schlüsselrolle für die Sicherung von Wohlstand und Beschäftigung zugesprochen. Um nicht zurückzufallen, so wird gefordert, müsse der Staat gezielt fördern. Übersehen wird dabei aber, daß Unternehmen ihre Entscheidungen über Forschungs- und Produktionsstandorte zunehmend im weltweiten Maßstab treffen. Wenn das Transferieren von technischem Wissen über weite Distanzen hinweg immer leichter wird, wenn mit der internationalen Verflechtung die klare Unterscheidung zwischen inländischen und aus-

ländischen Unternehmen kaum noch möglich ist, spätestens dann verlieren technologie- und industriepolitische Konzepte, die auf das Erzielen nationaler Wettbewerbsvorteile abzielen, ihren Sinn. Unter derart veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen kommt es vielmehr darauf an, das eigene Land als Standort für zukunfts-trächtige Aktivitäten attraktiv zu machen.

Es ist zudem keineswegs ausgemacht, daß sich die Unternehmen eines Landes, um erfolgreich sein zu können, auf High-Tech-Produkte spezialisieren müßten. Das Spezialisierungsmuster der erfolgreichen deutschen Unternehmen läßt kaum den Schluß zu, daß mit technologiepolitischen Maßnahmen eine stärkere Konzentration auf vermeintlich strategische Industrien erreicht werden müsse. Es könnte dadurch möglicherweise sogar die bisher durchaus erfolgreiche Nischenstrategie der deutschen Unternehmen, führend im Medium-Tech-Bereich tätig zu sein, gefährdet werden.

In einer dynamischen und zunehmend international verflochtenen Weltwirtschaft gibt es kaum dauerhafte Marktführerstellungen. Doch selbst wenn dies der Fall wäre, sind staatliche Instanzen nicht in der Lage, diese Felder klar zu identifizieren und die Instrumente einer strategischen Forschungs- und Technologiepolitik ziel-führend zu gestalten und einzusetzen. In der Wirtschaftswissenschaft herrscht weitgehend Konsens darüber, daß sich Regierungen eher auf das Durchsetzen eines weltweiten Freihandelsregimes konzentrieren sollten, anstatt sich gegenseitig in internationalen Subventionswettläufen zu verausgaben.

#### *Protektionismus: kostspielig, diskriminierend und unfair*

Das Regelwerk des GATT dient vielfältigen und nicht immer widerspruchsfreien Schutzfunktionen: Zum einen will es durch ein allgemeines Verbot der Diskriminierung zur Rechtssicherheit im weltweiten Handel beitragen; zum anderen zielt es darauf, viele Ausnahmen vom Verbot der Diskriminierung zuzulassen, um im Handel „Fairneß“ walten zu lassen. Ein armes Land wird darunter verstehen, daß ihm die Chance zum Aufholen gegeben wird und daß es vor der Willkür stärkerer Partner geschützt wird; ein rei-

ches Land wird darunter jedoch eher einen Schutz vor „zuviel“ Wettbewerb verstehen. Die reichen Länder haben sich im GATT sehr viel besser durchsetzen können: Ausnahmen von der Nichtdiskriminierung haben in vielfältiger Form erheblich an Bedeutung gewonnen, und zwar mit der Zielrichtung, die heimischen Produzenten zu schützen und vorstoßende Wettbewerber zu disziplinieren.

Protektionismus hat die Globalisierung bisher nicht verhindern können und wird es auch in Zukunft nicht vermögen. Auch läßt sich durch ihn kaum Zeit für einen erfolgreichen Anpassungsprozeß gewinnen. Diskriminierende Protektion ist bei weitem nicht kostenlos: Konsumenten und Verarbeiter von geschützten Waren müssen überhöhte Preise bezahlen und der Strukturwandel wird behindert. Zudem ist Protektionismus unfair: Gerade den ärmsten der Entwicklungsländer wird die Integration in die Weltwirtschaft — und damit der Weg, der Armut aus eigener Kraft zu entrinnen — erschwert.

#### *Internationale Wettbewerbspolitik: Hoffnungs-schimmer durch die WTO*

Mit der räumlichen Ausdehnung der relevanten Märkte und dem Vordringen internationaler Unternehmenskooperationen werden die Instrumente der nationalen Wettbewerbspolitik zusehends stumpfer. Zur Überwachung eines internationalen Kartellverbots erscheint die Errichtung einer internationalen Wettbewerbsagentur — möglicherweise unter dem Dach der WTO — dringend geboten. Doch bis es dazu kommen wird, müssen hartnäckige Hemmnisse und vielfältige Widerstände ausgeräumt werden. Die nationalen Egoisten zeigen sich auffällig an Diskrepanzen zwischen der (nationalen) Wettbewerbs- und der Handelspolitik vieler Länder: Obwohl nationale Kartellverbote weit verbreitet sind, wird in der Handelspolitik stark von Instrumenten Gebrauch gemacht, die nichts anderes darstellen als Bausteine für internationale Preis- und Mengenkartelle. Wenn es gelingen sollte, zu einem wirksamen internationalen Kartellverbot zu kommen, können zugleich substantielle Fortschritte bei der Bekämpfung nichttarifärer Handelshemmnisse erzielt werden, die in starkem Maße die internationalen Handelsströme verzer-

ren und die seit langem schon auf der GATT-Agenda stehen. Allerdings sollten die Erwartungen wegen der sensiblen Fragen nationaler politischer Souveränität nicht zu hoch gesteckt werden. 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.

### 3. Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik

Die Globalisierung verschärft den Wettbewerbsdruck und stellt die Fähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, sozialen Ausgleich mit Hilfe ihrer traditionellen Instrumente zu leisten, auf eine harte Probe. Die nationalen Regierungen können gerade wegen der Globalisierung nicht länger eine Wirtschaftspolitik betreiben, die nicht ins weltwirtschaftliche Umfeld paßt. Sie laufen sonst Gefahr, von internationalen Kapital- und Wissensströmen abgeschnitten zu werden. Wenig erfolgversprechend erscheint es aber, das Heil deshalb in einem internationalen Regel-

werk zu suchen, das auf die Disziplinierung dynamischer Konkurrenten statt auf die Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit zielt. Wir brauchen diese Konkurrenten sowohl als leistungsfähige Beschaffungsmärkte wie auch als aufnahmefähige Exportmärkte. Einer Strategie des Ausweichens durch wie auch immer geartete protektionistische Maßnahmen muß daher eine klare Absage erteilt werden. Nur solche Regelwerke können Einkommenswachstum und Beschäftigung sichern, die auf den Wettbewerb als die treibende Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung setzen. Hinter der Einschränkung: „Wettbewerb ja, aber nur, wenn er ‚fair‘ ist“ stehen nach den bisherigen Erfahrungen in allen Industrieländern lediglich Partikularinteressen und nicht die Sorge um das Gesamtwohl der Volkswirtschaft. Die Notwendigkeit, die traditionelle Handelsordnung durch eine internationale Wettbewerbsordnung schrittweise zu flankieren und zu ergänzen, ergibt sich letztlich daraus, daß sich handels- und wettbewerbspolitische Fragen im Zuge der zunehmenden Globalisierung der Weltwirtschaft immer stärker überlappen. Internationale Wettbewerbspolitik und Handelspolitik gingen dann, wie es in einem konsistenten Ordnungsrahmen auch sein sollte, Hand in Hand.

## Anhang

Publikationen im Forschungsschwerpunkt „*Internationale Wettbewerbsordnung*“

Peter Nunnenkamp

**The World Trading System at the Crossroads: Multilateral Trade Negotiations in the Era of Regionalism**

Kieler Diskussionsbeiträge, 204. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1993.  
auch in: *Aussenwirtschaft*, 1993, 48(2): 177–201.

Erich Gundlach

**The European Single Market — Bad News for Developing Countries?**

Kieler Arbeitspapiere, 586. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1993.

Jürgen Stehn

**America's Departure from Multilateralism: Highway or Dirt Road to Freer Trade?**

Kieler Diskussionsbeiträge, 212. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1993.

Rolf J. Langhammer

**Die Handelspolitik der EG nach 1992. Die „Integrationsdividende“ in Gefahr**

Kieler Diskussionsbeiträge, 214. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1993.

Rolf J. Langhammer

**Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende?**

Kieler Diskussionsbeiträge, 228. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1993.

Rainer Schweickert

**Regional Integration – A Worthwhile Strategy for Catching-Up?**

Kieler Arbeitspapiere, 623. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.

Peter Nunnenkamp, Erich Gundlach, Jamuna P. Agarwal

**Globalisation of Production and Markets**

Kieler Studien, 262. Tübingen 1994.

Erich Gundlach, Peter Nunnenkamp

**The European Union in the Era of Globalisation. Challenges, Structural Unemployment, and Policy Responses**

Kieler Arbeitspapiere, 650. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.

Norbert Funke

**The World Trading System: Recent Trends**

Kieler Arbeitspapiere, 646. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.

Norbert Funke

**Neuer Protektionismus: Das Beispiel handelsrelevanter Investitionsmaßnahmen**

in: *Wirtschaftsdienst*, (74)1994: 475–481.

Rainer Maurer

**International Trade and Economic Growth — A Survey of Empirical Studies**

Kieler Arbeitspapiere, 660. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.

Henning Klodt

**Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik**

Kieler Arbeitspapiere, 664. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.

auch in: WISO-Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft, München 1995.

Rolf J. Langhammer

**Regional Integration in East Asia. From Market-Driven Regionalisation to Institutionalised Regionalism**

*Weltwirtschaftliches Archiv*, 1995, 131(1): 167–168.

Ernst-Jürgen Horn

**Ordnungs- und wettbewerbspolitische Herausforderungen durch die Globalisierung der Finanzmärkte**

Kieler Arbeitspapiere, 687. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1995.

## Endnoten

- 1 Einen Überblick über das Forschungsprogramm gibt Soltwedel (1993).
- 2 Mit dem vorliegenden Diskussionsbeitrag werden die umfangreichen Vorarbeiten zusammengefaßt, die im Rahmen dieses Forschungsschwerpunkts im Institut für Weltwirtschaft erstellt worden sind (vgl. dazu die Übersicht im Anhang). In besonderem Maße greift dieser Diskussionsbeitrag auf die im Anhang aufgeführten Arbeiten von Gundlach, Klodt, Langhammer und Nunnenkamp zurück.
- 3 Die weitere Argumentation dieses Kapitels folgt im wesentlichen Gundlach und Nunnenkamp (1994) und Nunnenkamp et al. (1994).
- 4 Die jeweiligen Weltmarktanteile wurden ohne den Intra-EU-Handel berechnet.
- 5 Zu anderen Formen der internationalen Unternehmenskooperation vgl. ausführlich Nunnenkamp et al. (1994).
- 6 Der Druck auf den Arbeitsmarkt in den reichen Ländern kann natürlich auch von anderen Faktoren als der Globalisierung verursacht werden. Manche Autoren meinen beispielsweise (vgl. dazu Berman et al. 1994, Lawrence und Slaughter 1993), daß im wesentlichen ein arbeitssparender technischer Fortschritt und nicht der schärfere internationale Wettbewerb für die Arbeitsmarktprobleme der etablierten Industrieländer verantwortlich ist. Bei diesen Untersuchungen bleibt aber offen, inwieweit der technische Fortschritt nicht selbst wiederum indirekt von der zunehmenden Globalisierung bestimmt wird. Demgegenüber kann die hier favorisierte Globalisierungshypothese anhand von verschiedenen empirischen Belegen gestützt werden.
- 7 Zu einem anderen Ergebnis kommen Lawrence und Slaughter (1993). Für eine Diskussion ihres Befunds vgl. Nunnenkamp et al. (1994); vgl. dazu auch Leamer (1993).
- 8 Vgl. zu diesem Abschnitt vor allem Klodt (1995).
- 9 Nach der traditionellen Handelstheorie läßt sich die Vorteilhaftigkeit für einzelne Länder nur mit dem Optimalzoll-Argument und (mit Einschränkungen) mit dem Erziehungszoll-Argument begründen. Für eine umfassende Darstellung der traditionellen und der neuen Handelstheorie vgl. Siebert (1994).
- 10 Diese Bedingungen werden ausführlich erläutert in Klodt (1995).
- 11 Auf dieses allgemeine Informationsproblem hat insbesondere Hayek (1945, 1968, 1974) hingewiesen.
- 12 Beispiele dafür sind der Aufkauf des im Rahmen des Eureka-Projekts JESSI geförderten britischen Computerherstellers ICL durch den japanischen Konzern Fujitsu im Jahre 1990 sowie der Aufkauf des im Rahmen von SEMATECH geförderten amerikanischen Unternehmens Semi-Gas Systems durch Nippon-Sanso im Jahre 1993.
- 13 Darin liegt eine Ursache für die lange Dauer der Verhandlungen.
- 14 Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen, daß alle ehemaligen sozialistischen Länder möglichst rasch in den Genuß dieses Schutzes kommen und der Welthandelsordnung beitreten möchten.
- 15 Siehe Schätzungen über Gewinne in der amerikanischen Textilindustrie bei Keesing und Wolf (1980: 109 f.).
- 16 Für eine Zusammenfassung der quantitativen Schätzungen der Konsumentenverluste vgl. GATT Focus (1993).
- 17 Siehe dazu das amerikanische Antidumpingverfahren gegen schwedische Röhrenexporte in die USA bei Finger (1994: 107).
- 18 Siehe am Beispiel von Handelsmaßnahmen gegen Tropenholzimporteure Amelung und Diehl (1992).
- 19 Damit ähneln sie den Erhaltungssubventionen (z.B. im Schiffbau, in der Stahlindustrie und in der Landwirtschaft).
- 20 Diese Datenbank mit dem Namen DOME wurde 1971 eingeführt und Ende 1992 eingestellt. Sie umfaßt neben grenzüberschreitenden auch nationale Unternehmenszusammenschlüsse.
- 21 Für eine ausführliche Diskussion der industrieökonomischen Aspekte strategischer Allianzen vgl. Morasch (1994) und Klodt (1995: 44 ff.).
- 22 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 Enterprises) und insbesondere Art. XXIII (Nullification or Impairment) stellen nach Hoekman und Mavroidis (1994) geeignete Ansatzpunkte für eine internationale Wettbewerbspolitik im Rahmen des GATT dar.
- 23 Allenfalls mittelbar könnten sie erfaßt werden, indem das Nichteingreifen nationaler Regierungen gegen wettbewerbswidrige Praktiken von Unternehmen aus ihrem Land von anderen Ländern als Verstoß gegen Art. XXIII ausgelegt wird. Die Generalklausel dieses Artikels ist jedoch derart unbestimmt, daß sie wohl kaum als solides Fundament einer effektiven internationalen Wettbewerbspolitik in Betracht kommt (Jackson 1994). Für eine ausführliche Kritik an der „effects doctrine“ vgl. Immenga (1995).
- 24 Zur umstrittenen juristischen Auslegung von § 98 II GWB vgl. z.B. Emmerich (1991: 43 ff.).
- 25 Exportkartelle könnten allenfalls dann den Wettbewerb fördern, wenn sie die Voraussetzung dafür bilden, überhaupt erst auf Auslandsmärkten Fuß fassen zu können (Immenga 1995).
- 26 Die Politik der Kommission zur Durchsetzung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln außerhalb der Europäischen Union ist ausführlich dargestellt in ihrem 23. Bericht über die Wettbewerbspolitik (Kommission 1994b: 61 ff.).

- 27 Zur Kritik an dieser Inkonsistenz siehe auch Klodt (1994).
- 28 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 Phillips (1994).
- 29 Der Text mit Einführung und Erläuterungen ist veröffentlicht in Fikentscher und Immenga (1995).
- 30 Nach Aussage der Autoren haben sie sich bei den Entwürfen zur Mißbrauchsaufsicht weitgehend am deutschen GWB sowie an Art. 86 des EWG-Vertrags orientiert, während die Vorschläge zur Fusionskontrolle an der amerikanischen Wettbewerbspolitik nach dem Clayton-Act sowie an der EG-Verordnung zur Fusionskontrolle ausgerichtet sind (Fikentscher 1994).
- 31 Scherer (1994) 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.

## Literaturverzeichnis

- Agarwal, J.P., U. Hiemenz und P. Nunnenkamp (1995). *European Integration: A Threat to Foreign Investment in Developing Countries?* Kieler Diskussionsbeiträge, 246. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Amelung, T., und M. Diehl (1992). *Deforestation of Tropical Rain Forests: Economic Cause and Impact on Development*. Kieler Studien, 241. Tübingen.
- Baumol, W.J. (1982). Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure. *American Economic Review*, 72 (1): 1–5.
- Berman, E., J. Bound und Z. Griliches (1994). *Changes in the Demand for Skilled Labor Within U.S. Manufacturing Industries: Evidence from the Annual Survey of Manufacturing*. NBER Working Paper, 4255. Cambridge, Mass.
- Blackhurst, R. (1994). Competition Policies: National vs. Multilateral Jurisdiction. *Aussenwirtschaft*, 49: 223–229.
- Bletschacher, G., und H. Klodt (1992). *Strategische Handels- und Industriepolitik — Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen*. Kieler Studien, 244, Tübingen.
- Brander, J.A., und B.J. Spencer (1983). International R&D Rivalry and Industrial Strategy. *Review of Economic Studies*, 707–722.
- (1985). Export Subsidies and International Market Share Rivalry. *Journal of International Economics*, 18: 83–100.
- Bundesregierung (1995). *Jahreswirtschaftsbericht 1995 der Bundesregierung*. Stuttgart.
- Bundesministerium für Forschung und Technologie (1994). *Wissenschaft, Forschung und Entwicklung. Ausgaben des Bundes 1991 bis 1994*. Statistische Informationen, 1. Bonn.
- Cable, V. (1990). Adjusting to Textile and Clothing Quotas: A Summary of Some Commonwealth Countries' Experiences as a Pointer to the Future. In C.B. Hamilton (Hrsg.), *Textiles Trade and the Developing Countries. Eliminating the Multi-Fibre Arrangement in the 1990s*. The World Bank, 103–135.
- Cline, W.R. (1987). *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Combs, K.L. (1992). Cost Sharing vs. Multiple Research Projects in Cooperative R&D. *Economic Letters*, 39: 353–357.
- Commission of the European Communities (1993). *European Economy*, 52, Brüssel.
- Emmerich, V. (1991). *Kartellrecht*. 6. Auflage, JuS-Schriftenreihe, 27, München.
- Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) (lfd. Jgg.). *CTCI-5-Pays-Produits*, SCE-2311, CD-ROM.
- Fikentscher, W. (1994). Competition Rules for Private Agents in the GATT/WTO System. *Aussenwirtschaft*, 49: 281–325.
- Fikentscher, W. und U. Immenga (1995). *Draft International Antitrust Code. Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts mit ergänzenden Beiträgen*. Baden-Baden.

- Finger, J.M. (1994). Subsidies and Countervailing Measures and Anti-Dumping Agreements. In OECD, *The New World Trading System: Readings*. Paris.
- (1995). Legalized Backsliding: Safeguard Provisions in the GATT. Vortrag gehalten auf der World Bank Conference „The Uruguay Round and the Developing Economies“, 26.–27. Januar, Washington, D.C., Manuskript.
- GATT FOCUS (1993). *Newsletter*, 101, August–September, Genf.
- Glötz, P., und U. Thomas (1994). *Das dritte Wirtschaftswunder. Aufbruch in eine neue Gründerzeit*. Düsseldorf.
- Gundlach, E., und P. Nunnenkamp (1994). The European Union in the Era of Globalisation. Competitive Challenges, Structural Unemployment, and Policy Responses. Kieler Arbeitspapiere, 650. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Hagedoorn, J. (1995). The Economics of Cooperation Among High-Tech Firms. Erscheint demnächst in H.-E. Scharrer (Hrsg.), *The Economics of High Technology Competition and Cooperation in Global Markets*, Baden-Baden.
- Hagedoorn, J., und J. Schakenraad (1993). Strategic Technology Partnering and International Corporate Strategies. In K. Hughes (Hrsg.), *European Competitiveness*, Cambridge.
- Hayek, F. von (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*. 35(4): 519–530.
- (1968). *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Kieler Vorträge, N.S., 56. Kiel.
- (1974). *The Pretence of Knowledge*. Nobel Memorial Lecture 1974. Stockholm.
- Hauser, H., und R. Schoene (1994). Is there a Need for International Competition Rules? *Aussenwirtschaft*, 49: 205–222.
- Hindley, B. (1994). Safeguards, VERs and Anti-Dumping Action. In OECD, *The New World Trading System: Readings*. Paris.
- Hoekman, B.M., und P.C. Mavroides (1994). *Competition, Competition Policy and the GATT*. CEPR Discussion Papers, 876, London.
- Immenga, U. (1994). The Failure of Present Institutions and Rules to Respond to the Globalization of Competition. *Aussenwirtschaft*, 49: 201–204.
- (1995). Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik. Göttingen, Manuskript.
- IMF (International Monetary Fund) (Ifd. Jgg.). *Balance of Payments Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- Jackson, J.H. (1994). Alternative Approaches for Implementing Competitive Rules in International Economic Relations. *Aussenwirtschaft*, 49: 177–200.
- Jorde, T.M., und D.J. Teece (1990). Innovation and Cooperation. Implications for Competition and Antitrust. *Journal of Economic Perspectives*, 4: 75–96.
- Kamien, M.I., E. Muller und I. Zang (1992). Research Joint Ventures and R&D Cartels. *American Economic Review*, 82: 1293–1306.
- Keessing, D.B., und M. Wolf (1980). *Textiles Quotas Against Developing Countries*. Thames Essays, 23. Trade Policy Research Centre, London.

- Klodt, H. (1987). *Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich*. Kieler Studien, 206, Tübingen.
- (1993). Rent Shifting, Industrial Policy and Multinational Enterprises. In E. Kantzenbach, H.-E. Scharrer und L. Wavermann (Hrsg.), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*. Baden-Baden.
- (1994). 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.
- (1995). *Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik*. WiSo-Kurzlehrbücher, München.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien, 265, Tübingen.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1993). *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch. Luxemburg.
- (1994a). Wettbewerb und Integration. *Europäische Wirtschaft*, 57.
- (1994b). *XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik*. Luxemburg.
- Langhammer, R.J. (1995). Regional Integration in East Asia. Market Driven Regionalisation vs Institutionalised Regionalism? *Weltwirtschaftliches Archiv*, 131(1): 167–201.
- Lawrence, R.Z., und M.J. Slaughter (1993). International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 161–226.
- Leamer, E. (1993). Wage Effects of a U.S.-Mexican Free Trade Agreement. In P.M. Garber (Hrsg.), *The Mexico-US Free Trade Agreement*. Cambridge, Mass.
- Lücke, M. (1993). Developing Countries' Terms of Trade in Manufactures, 1967–87: A Note. *Journal of Development Studies*, 29: 588–595.
- Morasch, K. (1994). *Strategische Allianzen. Anreize, Gestaltung, Wirkungen*. Heidelberg.
- Nakamura, T. (1994). The Legacy of Japan's High-Growth Years. *Japan Review of International Affairs*, 8: 153–167.
- Nunnenkamp, P., E. Gundlach und J.P. Agarwal (1994). *Globalisation of Production and Markets*. Kieler Studien, 262. Tübingen.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1993). *Employment Outlook*. Paris.
- (1994a). *International Direct Investment Statistics Yearbook 1994*. Paris.
- (1994b). *The OECD Jobs Study. Facts, Analyses, Strategies*. Paris.
- Petersmann, E.-U. (1994). Proposals for Negotiating International Competition Rules in the GATT-WTO World Trade and Legal System. *Aussenwirtschaft*, 49: 231–277.
- Phillips, B.J. (1994). Comments on the Draft International Antitrust Code. *Aussenwirtschaft*, 49: 327–348.
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London.

- Pursey, S.K. (1994). A View from Labour. In OECD, *The New World Trading System: Readings*. Paris.
- Safarian, A.E. (1993). Have Transnational Mergers or Joint Ventures Increased? In E. Kantzenbach et al. (Hrsg.), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*. Baden-Baden.
- Scherer, F.M. (1994). *Competition Policies for an Integrated World Economy*. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Seitz, K. (1990). *Die japanisch-amerikanische Herausforderung — Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben*. München.
- Shapiro, K., und R.D. Willig (1990). On the Antitrust Treatment of Production Joint Ventures. *Journal of Economic Perspectives*, 4: 113–130.
- Siebert, H. (1994). *Außenwirtschaft*. 6. Auflage, Köln.
- Soltwedel, R. (1993). *Forschungsprogramm „Weiterentwicklung und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft“*. Gütersloh.
- Spinanger, D. (1994). Profiting from Protection in an Open Economy. Hong Kong's Supply Response to EU's MFA Restrictions. Kieler Arbeitspapiere, 653. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Spinanger, D., und L. Piatti (1994). Germany's Textile Complex under the MFA. Making it under Protection and Going International. Kieler Arbeitspapiere, 651. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Stegemann, K. (1988). Wirtschaftspolitische Rivalität zwischen Industriestaaten: Neue Erkenntnisse durch Modelle strategischer Handelspolitik. In M.E. Streit (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Festschrift für Herbert Giersch*. Wiesbaden.
- Stehn, J. (1992). Ausländische Direktinvestitionen in Industrieländern. Kieler Studien, 245, Tübingen.
- Suzumura, K. (1992). Cooperative and Noncooperative R&D in an Oligopoly with Spillovers. *American Economic Review*, 82: 1307–1320.
- Thurow, L.C. (1992). *Head to Head. The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*. New York.
- Torre, J.R. de la (1984). *Clothing-Industry Adjustment in Developed Countries*. Thames Essays, 38, Trade Policy Research Centre, London.
- Tyson, L. D'Andrea (1992). *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- UN (United Nations) (1994). *Monthly Bulletin of Statistics*. New York.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1980). *Handbook of International Trade and Development Statistics 1979*. New York.
- (1994). *Handbook of International Trade and Development Statistics 1993*. New York.
- US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (1992; 1993). *Producer Price Indexes. Annual Supplement*. Washington, D.C.
- Vermulst, E.A., und F. Graafsma (1992). A Decade of European Community Anti-Dumping Law and Practice Applicable to Imports from China. *Journal of World Trade Law*, 26(3): 5–60.
- Vosgerau, H.-J. (1995). Die Internationalisierung der Wettbewerbspolitik. *Wirtschaftsdienst*, 2: 105–112.

- Walz, U. (1992). *Oligopolistischer Wettbewerb und internationaler Handel. Eine Analyse ausgewählter positiver und normativer Aspekte*. Tübingen.
- Welzel, P. (1994). *Strategic Trade Policy with Internationally Owned Firms*. Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, 110. Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg, Augsburg.