

Der Norden lebt gut mit Exportkartellen

Sinn und Unsinn eines Wettbewerbsabkommens in der WTO

Von Thomas Fritz, Juni 2003

Zu den entwicklungspolitisch fragwürdigen Ergebnissen der WTO-Ministerkonferenz von Doha gehört (neben der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde) die Aufnahme von Vorverhandlungen über ein multilaterales wettbewerbspolitisches Rahmenwerk. Allerdings gilt für die Wettbewerbspolitik dasselbe, was auch für die anderen sogenannten "neuen" Themen – Investitionen, staatliches Beschaffungswesen und Handelserleichterungen – vereinbart wurde: Über die endgültige Verhandlungsaufnahme soll erst bei der kommenden Ministerkonferenz im Herbst 2003 in Mexiko im "expliziten Konsens" der WTO-Mitglieder entschieden werden. Auch wenn einzelne Staaten somit die theoretische Möglichkeit hätten, den Fortgang der Verhandlungen in diesen Bereichen zu stoppen, was unter anderem auf Druck Indiens in einer Zusatzerklärung des katarischen Konferenzleiters in Doha ausdrücklich bestätigt wurde, so stellt dieses Ergebnis doch einen überraschenden Erfolg der EU-Kommission und, wie Walden Bello bedauernd feststellt, "eine Niederlage der Entwicklungsländer" dar (Bello 2002).

Dennoch wurde die Kommission als energischste Befürworterin eines Wettbewerbsabkommens in der WTO nicht müde, dessen entwicklungspolitische Vorzüge anzupreisen. So kämen Entwicklungsländer in den Genuss der Unterstützung eines globalen Netzes von Wettbewerbsbehörden, das ihnen bei der Aufdeckung internationaler Kartelle hilfreich zur Seite stehen würde (WTO 2000: 9). Allein: Wenn Industrieländer daran Interesse hätten, könnten ihre Kartellämter diese Unterstützung auch jetzt schon leisten. Ein multilaterales Wettbewerbsabkommen ist dafür keine notwendige Voraussetzung.

Die Begründungen für ein Wettbewerbsabkommen in der WTO bedürfen offensichtlich einer kritischen Überprüfung. Denn auch bis weit in die Reihen liberaler Ökonomen herrschen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der vorherrschenden Ziele der Handelspolitik einerseits und der Wettbewerbspolitik andererseits. Den Kernkonflikt zwischen Marktzugangs- und nationalen Wohlfahrtserwägungen bringen Bernard Hoekman und Peter Holmes in einem Weltbank-Papier auf den Punkt:

"Summing up, efforts to put competition-related issues on the WTO agenda are largely driven by classic producer interests in major OECD countries, with governments pursuing a traditional "export promotion" objective. The primary concern is not welfare or efficiency – the major focus of many national antitrust regimes." (...) "To oversimplify, trade officials from exporting countries want to force competition officials in importing countries to assist in opening markets." (Hoekman/Holmes 1999)

Erschwerend kommt für viele Staaten hinzu, dass sie bisher über kein Wettbewerbsrecht verfügen. Zwar hat eine Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern im Laufe der 1990er Jahre begonnen, neue oder grundlegend überarbeitete Wettbewerbsgesetze einzuführen, aber bis heute gibt es in rund der Hälfte der 144 WTO-Mitgliedstaaten kein eigenes Kartellrecht. Erfahrungsgemäß ist die Entwicklung und vor allem die Durchsetzung solcher Regeln aber ein zeit- und kostenaufwendiger Prozess, der vor allem ärmere Länder stark belasten kann.

Der Zusammenhang von Handels- und Wettbewerbspolitik

Es kann kaum überschätzt werden, in welchem starkem Maße Entwicklungsländer von restriktiven Geschäftspraktiken transnationaler Konzerne betroffen sind. Jedoch sind diese Effekte sehr schwer zu quantifizieren, unter anderem weil viele internationale Kartelle einen Geheimcharakter tragen und den Behörden in Entwicklungsländern Ermittlungsmöglichkeiten fehlen.

Grundsätzlich berühren Wettbewerbsbeschränkungen in folgenden Bereichen den internationalen Handel (vgl. WTO 1997: 55ff.): beim Marktzugang für Importe; bei der Beherrschung von Exportmärkten; bei ausländischen Direktinvestitionen; und bei geistigen Eigentumsrechten.

Zum ersten, Marktzugang für Importe: Vertikale Marktbeschränkungen, zum Beispiel die Integrationen der gesamten Kette von der Produktion bis zum Vertrieb, machen häufig ausländischen Anbietern den Verkauf unmöglich, weil sie keinen Zugang zu den inländischen Vertriebsnetzen bekommen. Hinzu treten Preis-, Mengen- oder Gebietsabsprachen sowie ausschließliche Bindungen an einzelne Hersteller beim Bezug oder Vertrieb von Waren. Einfuhrkartelle inländischer Einkäufer beschränken ebenfalls den Marktzugang für ausländische Anbieter. Eine ähnliche Wirkung können staatliche Handelsunternehmen bzw. Unternehmen, die mit Monopolrechten ausgestattet sind, ausüben. Grundsätzlich sind vor allem Wettbewerbsbehörden in Industrieländern durchaus in der Lage, bei vertikalen Beschränkungen oder Einfuhrkartellen einzugreifen. Dies unterbleibt allerdings vielfach, da dem Schutz inländischer Produzenten gegenüber den Interessen ausländischer Hersteller der Vorzug gegeben wird.

Zum zweiten Punkt, Beherrschung von Exportmärkten: Konzerne können in ausländischen Märkten mithilfe von Exportkartellen sowie verschiedenen Preis- bzw. Dumping-Maßnahmen beherrschende Stellungen erlangen. Entwicklungsländer sind dabei in besonderem Maße von Exportkartellen betroffen, mittels derer exportstarke Multis einen ausländischen Markt unter sich aufteilen mit dem Hauptzweck, die Preise künstlich zu erhöhen. Exportkartelle sind in den meisten Industrieländern von den Kartellbestimmungen ausgenommen, so auch in der Bundesrepublik. Der Hintergrund dafür ist, dass exportstarke deutsche Großunternehmen an vielen Exportkartellen beteiligt sind. Die Monopolkommission, ein Beratungsgremium der Bundesregierung, stellt in einem ihrer Gutachten fest:

“Bei den deutschen Exportkartellen handelt es sich überwiegend um Preiskartelle, in etwa einem Drittel der Fälle verbunden mit Exportquoten. Die Kartelle fungieren nur in ganz seltenen Fällen als gemeinschaftliche Vertriebsorganisationen, die kleineren Unternehmen, die nicht selbständig exportieren können, eine Beteiligung am Exportgeschäft erst ermöglichen oder erleichtern. Überdies sind deutsche Unternehmen zu einem erheblichen Teil an internationalen Exportkartellen beteiligt, bei denen die Aufteilung der Auslandsmärkte im Vordergrund steht.”

(Monopolkommission 1998)

Wie ohnmächtig Entwicklungsländer Kartellen gegenüberstehen, verdeutlicht das Beispiel einer pakistanischen Firma, welche die Lieferung von Zinnblech international ausschrieb. Sie erhielt Angebote von sechs ausländischen Firmen und stellte fest, dass die Menge der drei günstigsten Angebote zusammen exakt der ausgeschriebenen Menge entsprach. Der Verdacht eines Bieterkartells lag nahe. Aber die pakistanische Wettbewerbsbehörde war mangels Kapazitäten nicht in der Lage, ausreichende Beweise für eine Klage zu sammeln (WTO 2000:

6). Eine Weltbank-Studie schätzt, dass Entwicklungsländer allein im Jahr 1997 Güter im Wert von 81 Mrd. US-Dollar von Firmen importierten, die an Preiskartellen beteiligt waren. Diese Importe machen 6,7% der Gesamteinfuhr der Entwicklungsländer bzw. 8,8% im Fall der ärmsten Länder aus. Das tatsächliche Ausmaß der Schäden kann noch höher sein, da nur die bekannt gewordenen Kartelle berücksichtigt werden konnten (Levenstein/Suslow 2001).

Schließlich versuchen Konzerne ausländische Märkte zu monopolisieren, indem sie Konkurrenten durch Preise unterhalb der Herstellungskosten aus dem Markt drängen. Das finanzieren sie oftmals durch konzerninterne Quersubventionierungen. Als Gegenmaßnahme erlaubt das Antidumping-Abkommen der WTO zwar, beim Nachweis solchen Preis-Dumpings die Marktöffnung, zu der ein Land verpflichtet ist, zeitweise zurückzunehmen. Allerdings werden vielfach Entwicklungs- und Schwellenländer Opfer solcher Antidumping-Maßnahmen, ohne dass ihre Produzenten tatsächlich Dumping betrieben hätten. Denn oft verfügen diese über reale Kostenvorteile, etwa aufgrund eines niedrigeren Lohnniveaus.

Zum dritten Punkt, ausländische Direktinvestitionen: Der rasante Anstieg ausländischer Direktinvestitionen über die vergangenen zehn Jahre birgt ebenfalls das Risiko von Monopolisierungen. Dreiviertel der ausländischen Direktinvestitionen fließen in Industrieländer (im Jahr 2000 über 1000 Mrd. US-Dollar), das übrige Viertel entfällt vor allem auf einige größere Schwellenländer (im Jahr 2000 ca. 240 Mrd. US-Dollar), vor allem im Zusammenhang mit Privatisierungen vormaliger Staatsbetriebe (UNCTAD 2001). Von besonderer wettbewerbspolitischer Relevanz ist aber, dass ein großer Teil ausländischer Direktinvestitionen in Form von Fusionen und Übernahmen (in Entwicklungsländern häufig auch *Joint Ventures*) stattfindet. Fusionen und Übernahmen bergen aber ein besonders hohes Risiko der Monopolisierung ausländischer Märkte, wie der World Investment Report 2000 von UNCTAD betont: "Indeed, the threat of monopoly, or tight oligopoly, is potentially the single most important negative effect of cross-border M&As and therefore poses the single most important policy challenge." (UNCTAD 2000).

Viertens: Ein Bereich von zunehmender Bedeutung ist der Missbrauch geistiger Eigentumsrechte (Patente, Copyrights, Marken etc.). Insbesondere seit Inkrafttreten des TRIPS-Abkommens der WTO, welches die weltweite Einführung von Patentgesetzen erforderlich macht, stellt sich für viele Entwicklungsländer die Frage, in welcher Form sie den Missbrauch geistiger Eigentumsrechte in ihrer Patent- bzw. Wettbewerbsgesetzgebung regulieren, was das TRIPS-Abkommen durchaus erlaubt. Gerade in Entwicklungsländern werden Markenprodukte oder patentierte Produkte oft nur von einem einzigen Konzern oder einem De-facto-Kartell angeboten. Patenthaltende Konzerne können Lizenznehmern in Entwicklungsländern weitreichende Vorgaben hinsichtlich Herstellung, Preis, Beschränkung des Absatzgebiets oder Lizenzdauer machen, welche einen wünschenswerten Technologietransfer oder die Entwicklung eigener Exportkapazitäten unmöglich machen.

Von besonderer Bedeutung ist weiter die Frage, ob das jeweilige Patentrecht nationale oder internationale "Erschöpfung" geistiger Eigentumsrechte vorsieht. Internationale Erschöpfung würde es inländischen Einkäufern erlauben, patentierte Produkte oder Markenprodukte in den Ländern einzukaufen, wo sie am billigsten angeboten werden, unabhängig davon, ob diese Produkte schon im Inland auf dem Markt sind. Markenhersteller lehnen diesen Umsatz schmälern Parallelimporte selbstredend ab und finden Unterstützung bei der EU und den USA, die beide das Konzept nationaler bzw. – im Fall der EU – regionaler Erschöpfung propagieren, welches die Untersagung von Parallelimporten ermöglicht. Obwohl das TRIPS-Abkommen in dieser Frage keine Vorgaben macht, gibt es einen starken Druck auf Entwicklungsländer, das Prinzip nationaler Erschöpfung zu verankern (Abbott 2000).

WTO-Wettbewerbsabkommen ist entwicklungspolitisch fragwürdig

Können diese für Entwicklungsländer besonders relevanten Geschäftspraktiken mit Hilfe eines Wettbewerbsabkommens in der WTO bekämpft werden? Da ist Skepsis angebracht. Grundsätzlich steht dem der Charakter der WTO als einer handelspolitischen Institution entgegen, die auf den Abbau von Marktzugangsbeschränkungen festgelegt ist. Diese Funktion fließt zusammen mit dem vorherrschenden Interesse der OECD-Staaten, die zum Teil erst noch zu schaffenden Wettbewerbsgesetze und -behörden in Entwicklungsländern für ihre Marktöffnungsinteressen zu instrumentalisieren. Wesentliche Funktionen nationaler Wettbewerbspolitik, nämlich nationale Wohlfahrt und ökonomische Effizienz zu fördern, stehen mit dem Marktzugangsgebot der WTO im Konflikt.

Dabei herrscht allerdings weitgehend Konsens, dass es mit zunehmender Integration in den Weltmarkt unabweisbar wird, effiziente nationale oder – im Zusammenhang von Integrationsabkommen – regionale Kartellbehörden aufzubauen. Hierzu bedarf es allerdings keines Wettbewerbsabkommens in der WTO. Im Gegenteil – Hoekman und Holmes betonen: “there is need to apply competition law to ensure that firms do not behave collusively and that market power is not exploited. This can and should be done independently of the WTO – no international disciplines are required.” (Hoekman/Holmes 1999). Die Unabhängigkeit von der WTO ist auch vor dem Hintergrund notwendig, dass einige WTO-Verträge wie das TRIPS- oder das Antidumping-Abkommen selbst wettbewerbsbeschränkende Implikationen haben, welche Entwicklungsländer mittels entsprechend ausgestalteter Wettbewerbsgesetze versuchen sollten zu bekämpfen.

Dass ein WTO-Abkommen es erleichtern würde, internationale Kartelle und vor allem Exportkartelle aufzudecken und zu unterbinden, ist höchst unwahrscheinlich. Industrieländer haben – wie beschrieben – kein Interesse an einem Verbot von Exportkartellen. Die meisten OECD-Staaten nehmen Exportkartelle grundsätzlich vom Regelungsbereich ihres Kartellrechts aus. Versuche, im Rahmen der OECD ein Verbot von Exportkartellen durchzusetzen, sind bisher gescheitert (OECD 2001: 54). Insofern spricht wenig dafür, dass sich diese Blockade durch ein WTO-Wettbewerbsabkommen aufbrechen ließe. Dies umso weniger, als internationale Kartellverfahren (ebenso wie die Untersuchung geplanter Fusionen und Übernahmen) äußerst aufwendige Ermittlungen erfordern, welche die WTO bzw. ihre Streitschlichtungs-Panels mangels Kapazitäten ohnehin nicht leisten könnten.

Nichts hält Industrieländer davon ab, unilateral ein Verbot von Exportkartellen zu verfügen. Dem steht ganz offensichtlich ihr Interesse entgegen, die großen heimischen Unternehmen zu “Global Players” aufzupäppeln, ungeachtet möglicher Monopolisierungstendenzen in den Exportmärkten. Diese politisch gewollte Ignoranz der nationalen Wettbewerbspolitik dürfte gegenwärtig kaum durch ein WTO-Wettbewerbsabkommen zu beseitigen sein.

Die Alternative: Eine internationale Wettbewerbsbehörde

Die geringe Eignung der WTO für die Etablierung multilateraler Wettbewerbsdisziplinen heißt aber nicht, dass verbindliche internationale Wettbewerbsregeln nicht wünschenswert wären. Auch aus entwicklungspolitischer Perspektive gibt es gute Gründe beispielsweise für eine internationale Wettbewerbsbehörde (vgl. Dhumale/Singh 1999), wenn auch die spezifischen Bedürfnisse von Entwicklungsländern bei diesbezüglichen Vorschlägen oft unberücksichtigt bleiben. Eine internationale Wettbewerbsbehörde dürfte nicht von Interessen des Nordens dominiert sein, und dem Süden müsste darin eine gleichberechtigte Vertretung

gewährleistet werden. Eine solche Behörde müsste unter anderem dafür sorgen, dass die Marktzugangsmöglichkeiten insbesondere kleinerer oder neuer Anbieter aus dem Süden erleichtert werden. Sie bräuchte die Befugnis und die Fähigkeiten, um internationale Kartelle und Mega-Fusionen zu überwachen sowie wettbewerbswidrige Praktiken zu unterbinden. Ergänzend wären verbindliche Eingriffskriterien nötig, mittels derer ab einer bestimmten Konzerngröße Entflechtungsmaßnahmen vorgenommen werden könnten.

Grundsätzlich sollte eine internationale Wettbewerbsbehörde nur in Bezug auf Unternehmen tätig werden, die eine bestimmte Mindestgröße überschreiten. Aufgrund dieses Größenkriteriums würden die allermeisten Unternehmen aus Entwicklungsländern nicht unter ihre Aufsicht fallen. Da gegenwärtig aber zahlreiche Widerstände der Errichtung einer solchen Institution entgegenstehen, bleibt für Entwicklungsländer die vordringliche Aufgabe, ihren Bedürfnissen entsprechende Wettbewerbsgesetze auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene zu entwickeln.

Literatur

Abbott, Frederick M., 2000: Competition, Intellectual Property Rights and the Transfer of Technology: the Exhaustion of Intellectual Property Rights and the Interests of the Developing Countries. Paper presented at the pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in World Globalizing Markets, Genf.

Bello, Walden, 2002: Learning from Doha. Focus on the Global South, Manuskript.

Dhumale, Rahul/Singh, Ajit, 1999: Competition Policy, Development and Developing Countries. South Centre, T.R.A.D.E. Working Papers 7, November, Genf.

Hoekman, Bernard/Holmes, Peter, 1999: Competition Policy, Developing Countries, and the World Trade Organisation. Trade, Development Research Group, The World Bank, Oktober, Washington.

Levenstein, Margaret/Suslow, Valerie, 2001: Private International Cartels and their Effect on Developing Countries. Background Paper for the World Bank's "World Development Report 2001", Washington.

Monopolkommission, 1998: Marktöffnung umfassend verwirklichen. 12. Hauptgutachten 1996/97, Kapitel VII, Die Entwicklung internationaler Wettbewerbsregeln. Deutscher Bundestag: Drucksache 13/11291.

OECD, 2001: Trade and Competition Policies. Options for a Greater Coherence. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

UNCTAD, 2000: World Investment Report 2000. Cross-border Mergers and Acquisitions and Development, Genf.

UNCTAD, 2001: World Investment Report 2001. Promoting Linkages, Genf.

WTO, 1997: Annual Report 1997, Genf.

WTO, 2000: The Development Dimension of Competition Law and Policy. Communication from the European Community and its Member States, 8. Juni, WT/WGTCP/W/140, Genf.

Thomas Fritz ist Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung, BLUE 21, und aktiv in der AG Welthandel und WTO von Attac