

Duijm, Bernhard

Working Paper

Das europäische System der Zentralbanken: Ein Modell für ein europäisches Kartellamt?

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 90

Provided in Cooperation with:

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Duijm, Bernhard (1997) : Das europäische System der Zentralbanken: Ein Modell für ein europäisches Kartellamt?, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 90, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104960>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Das Europäische System der Zentralbanken
- ein Modell für ein Europäisches Kartellamt?**

Bernhard Duijm



Tübinger Diskussionsbeiträge

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Das Europäische System der Zentralbanken
- ein Modell für ein Europäisches Kartellamt?**

Bernhard Duijm

**Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 90
März 1997**

**Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, 72074 Tübingen**

Das Europäische System der Zentralbanken - ein Modell für ein Europäisches Kartellamt?*)

1. Problemstellung	2
2. Die derzeitige EG-Wettbewerbspolitik	4
a) EG-Wettbewerbsregeln für Unternehmen	4
b) Die Rolle der Kommission in der EG-Wettbewerbspolitik	5
3. Kritik an der Wettbewerbspolitik der Kommission	6
4. Das Europäische System der Zentralbanken als Referenzmodell	8
5. Ein unabhängiges Europäisches Kartellamt nach dem Vorbild des ESZB?	10
6. Realisierungschancen des Modells	17
7. Resümee	19
Anhänge	21
Literatur	23

*) Öffentliche Antrittsvorlesung als Privatdozent der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen am 21. Januar 1997.

1. Problemstellung

Die Wettbewerbspolitik der EG, die im Gegensatz zu nationalen Wettbewerbspolitiken nicht nur Wettbewerbsbeschränkungen und -gefährdungen von Unternehmen, sondern auch solche durch Staaten zum Gegenstand hat, erfährt seit einiger Zeit in der Fachöffentlichkeit größere Beachtung. Diskutiert werden insbesondere

- die weitere Beseitigung von Staatsmonopolen,¹⁾
- die verstärkte Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts durch nationale Gerichte und Wettbewerbsbehörden²⁾ und schließlich
- die Schaffung einer unabhängigen EG-Wettbewerbsbehörde, die für (potentielle) Wettbewerbsbeschränkungen der Unternehmen zuständig sein soll.

Der letztgenannte Diskussionspunkt hat vor allem in der Bundesrepublik durch entsprechende Äußerungen des Bundeskartellamts, der Bundesregierung und von Vertretern verschiedener Parteien in einer breiteren Öffentlichkeit Beachtung gefunden.³⁾ Die Bundesregierung hat die Forderung, im EG-Vertrag die Rechtsgrundlage für die spätere Errichtung einer dem Bundeskartellamt vergleichbaren unabhängigen EG-Wettbewerbsbehörde zu verankern, zum Verhandlungsgegenstand der laufenden EU-Regierungskonferenz gemacht. Sie knüpft daran auch ihre Bereitschaft, den Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrolle zulasten der nationalen auszuweiten.⁴⁾ Sie wird in ihrer Forderung grundsätzlich von weiten Bereichen der Wissenschaft unterstützt, wengleich nicht wenige die Zeit für eine solche Behörde noch nicht gekommen sehen und in ihrer vorzeitigen Errichtung eher Gefahren für die Wettbewerbsorientierung der EG-Wettbewerbspolitik sehen.⁵⁾ Die Forderung stößt aber auf heftigen Widerstand der Kommission als derzeitiger EG-Wettbewerbsbehörde.⁶⁾

1) Vgl. Europäische Kommission, 1996, S. 51 ff.

2) Vgl. Zinsmeister, 1997.

3) Vgl. etwa o.V., 1995, S. 54; o.V., 1996b, S. 13; Lamsdorff, 1995, S. 18.

4) Vgl. Wolf, 1995, S. 242.

5) Vgl. Monopolkommission, 1994, S. 53.

6) Vgl. van Miert, 1996b; o.V., 1996c, S. 15; o.V., 1996d, S. 9. Im letztgenannten Zeitungsartikel heißt es: "Van Miert sprach von einer Kampagne, die er mit allen Mitteln bekämpfen werde." An andere Stelle äußerte er sich viel zurückhaltender und hielt die Zeit für ein unabhängiges Kartellamt für noch nicht gekommen. Vgl. van Miert, 1995b, S. 34.

Mit der Forderung nach einem unabhängigen Kartellamt, die im übrigen auch schon in den 60er Jahren erhoben wurde,¹⁾ vertritt die Bundesregierung eine ordoliberalen Position. Schon Walter Eucken trat für ein von politischer Einflußnahme unabhängiges Monopolamt ein und wandte sich strikt gegen eine Abteilung des Wirtschaftsministeriums als Wettbewerbsbehörde zur Kontrolle von nicht auflösbaren Monopolen und marktbeherrschenden Unternehmen.²⁾ Er hebt den Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der für einen Politikbereich zuständigen Institution und der Durchführung der betreffenden Ordnungspolitik hervor, wenn er schreibt:

"Im Bilde des modernen, industriellen Staates hat diese große, zentrale Figur des Monopolamts zu erscheinen. Ohne sie ist die Wettbewerbsordnung und mit ihr der moderne Rechtsstaat bedroht. Das Monopolamt ist ebenso unentbehrlich wie der Oberste Gerichtshof."³⁾

Wenn die politische Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde schon bei Euckens Leitbild der vollständigen Konkurrenz so wesentlich für die Wettbewerbsordnung ist, um wieviel mehr gilt dies erst bei einem Wettbewerbsrecht, das zahlreiche Ausnahmen vom Kartellverbot zuläßt.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um eine EG-Kartellbehörde wird in der Wissenschaft und in der Presse immer wieder auf eine mögliche Parallelität mit der europäischen Geldpolitik und der Europäischen Zentralbank im Rahmen der für 1999 geplanten Europäischen Währungsunion verwiesen.⁴⁾ Im Maastrichter Vertrag einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Schaffung einer dem Ziel Geldwertstabilität verpflichteten unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) und darauf, auch den nationalen Zentralbanken, die zusammen mit der EZB das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) bilden werden, politische Unabhängigkeit zu gewähren.

Im folgenden soll nun untersucht werden, ob das ESZB als Vorbild für die Schaffung einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde dienen kann. Hierzu soll zunächst die derzeitige Durchführung der EG-Wettbewerbspolitik und anschließend die an ihr geübte Kritik dargestellt werden. In einem weiteren Schritt wird der Aufbau und die Aufgabenver-

1) Vgl. Wilks und McGowan, 1995, S. 260.

2) Eucken, 1990, S. 294 ff.

3) Eucken, 1990, S. 294.

4) Vgl. Hort, 1996b, Wilks und McGowan, 1995, S. 262.

teilung des ESZB vorgestellt. Danach ist zu untersuchen, inwieweit diese Strukturen auf eine Europäische Wettbewerbsbehörde übertragen werden können und welche Realisierungschancen ein Modell hätte, das das ESZB als grundsätzliches Vorbild hat. Zum Abschluß sollen die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt werden.

2. Die derzeitige EG-Wettbewerbspolitik¹⁾

a) EG-Wettbewerbsregeln für Unternehmen

Unmittelbar im EG-Vertrag enthalten ist ein Verbot für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen. Dieses grundsätzliche "Kartellverbot" nach Art. 85.1 EGV gilt sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht. Allerdings können von diesem Verbot unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen nach Art. 85.3 EGV gewährt werden, wenn die Wettbewerbsbeschränkungen der Verbesserung der Warenherzeugung oder -verteilung dienen oder zur Förderung des technischen bzw. wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten. Derartige industriepolitisch nutzbare Freistellungen vom Kartellverbot können individuell für einzelne Vereinbarungen²⁾ oder als Gruppenfreistellungsverordnungen kollektiv für gleichartige Vereinbarungen gewährt werden.

Ebenfalls unmittelbarer Bestandteil des primären Wettbewerbsrechts ist nach Art. 86 EGV das Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, wenn er den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen kann.

Mit der Verordnung 4064/89 hat der Ministerrat im Jahre 1989 in der EG eine wirksame Grundlage für eine Fusionskontrolle eingeführt. Unter die Fusionskontrollverordnung fallen Zusammenschlüsse, sobald die betreffenden Unternehmen bestimmte Umsatzgrößen erreichen und die innergemeinschaftlichen Umsätze nicht überwiegend (mind. 2/3) in einem einzigen Mitgliedsland erwirtschaftet werden.

-
- 1) Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Wettbewerbspolitik nach dem EG-Vertrag (früher: EWG-Vertrag). Die Wettbewerbsregeln der Montanunion nach dem EGKS-Vertrag bleiben unberücksichtigt.
 - 2) Für Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen bzw. aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen gilt Art 85.3 in gleicher Weise.

b) Die Rolle der Kommission in der EG-Wettbewerbspolitik

Die Befugnisse der Kommission sind im Bereich der Wettbewerbspolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern besonders umfangreich. Die Kommission ist nicht nur an der wettbewerbspolitischen Rechtsetzung des Ministerrats dadurch beteiligt, daß der Rat nur auf ihren Vorschlag hin Verordnungen oder Richtlinien erlassen kann. Ihr wurden mit der Verordnung (VO) 17/62 auch beim Vollzug der Art. 85 und 86 EGV umfassende Zuständigkeiten eingeräumt. Während zuvor die Behörden der Mitgliedstaaten für die Anwendung der beiden Artikel zuständig gewesen waren und die Kommission nach Art. 89 EGV lediglich eine Beaufsichtigungsfunktion innegehabt hatte, verschob die VO 17/62 die Kompetenzen von den nationalen Behörden hin zur Kommission. Die nationalen Behörden haben seither i.a. nur noch die Möglichkeit, die Verbote nach Art. 85.1 und 86 EGV anzuwenden, solange die Kommission kein entsprechendes Kartell- bzw. Mißbrauchsverfahren eingeleitet hat. Für die Erteilung einer Freistellung nach Art. 85.3 EGV besitzt die Kommission ein absolutes Monopol. Dies hat zur Folge, daß ein durch nationale Behörden festgestelltes Kartellverbot von der Kommission durch Anwendung von Art. 85.3 EGV aufgehoben werden kann. Die kartellpolitische Stellung der Kommission verstärkte sich noch dadurch, daß ihr vom Rat die Befugnis eingeräumt wurde, für bestimmte Sachverhalte Gruppenfreistellungsverordnungen zu erlassen, in denen sie die Ausgestaltung von legalen Kartellvereinbarungen mehr oder weniger umfassend vorschreibt.

Für die Anwendung der 1990 in Kraft getretenen Fusionskontrollverordnung war von Anfang an die Kommission vorgesehen. Soweit nicht die Bearbeitung eines Fusionsvorhabens an die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten verwiesen worden ist, beschränkt sich die Mitwirkung der nationalen Behörden auf eine Beratungsfunktion. Gleiches gilt in Fällen nach Art. 85 und 86 EGV, in denen die Kommission aktiv geworden ist. Denn die Kommission hat vor ihren Kartell-, Mißbrauchs- und Fusionsentscheidungen den "Beratenden Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen" bzw. den "Beratenden Ausschuß für Zusammenschlüsse" anzuhören. Diese Ausschüsse setzen sich aus für Wettbewerbsfragen zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten zusammen. "In diesem Forum haben alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Meinungsbildung des Kollegiums (der Kommission, B.D.) mit ihrer Stellungnahme zu beeinflussen, und sie machen davon auch Gebrauch."¹⁾ Ob bei der Einfluß-

1) Van Miert, 1996a, S. 22.

nahme wettbewerbliche oder andere Motive überwiegen, hängt nicht zuletzt davon ab, wie unabhängig die Kartellämter von den Wirtschaftsministerien sind. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß auch das deutsche Bundeskartellamt in dieser Hinsicht nicht unabhängig ist, wie folgende Begebenheit zeigt: Nach der FKVO kann jeder Mitgliedstaat bis zu zwei Vertreter in den Beratenden Ausschuß für Fusionsfragen entsenden. Für Deutschland kommt ein Vertreter aus dem Bundeskartellamt, der andere aus dem Bundeswirtschaftsministerium. Beim Fusionsfall Mercedes/Kässbohrer bestand zwischen Kartellamt und Ministerium ein Dissens, mit der Folge, daß der Kartellamtsvertreter an der betreffenden Sitzung des Ausschusses nicht teilnahm, um sich nicht der in solchen Fällen möglichen Weisungsbefugnis des Wirtschaftsministers auszusetzen und gegen die Überzeugung des Kartellamtes für die Zulässigkeit der Fusion votieren zu müssen.¹⁾

3. Kritik an der Wettbewerbspolitik der Kommission

Die Kritik an der Wettbewerbspolitik der Kommission ist vielschichtig. So wird grundsätzlich ihre Kompetenzfülle und die Zentralisation wettbewerbspolitischer Entscheidungen kritisiert. Unter Hinweis auf das im EGV verankerte Subsidiaritätsprinzip wird eine stärkere Dezentralisierung der Anwendung der europäischen Wettbewerbsvorschriften gefordert.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Verfahrensdauer, insbesondere bei Kartellfällen. Während in der FKVO strikte Terminvorgaben für eine Entscheidung der Kommission vorgegeben sind, können Kartellentscheidungen teilweise jahrelang auf sich warten lassen. Zur Beschleunigung bedient sich die Kommission seit einigen Jahren sogenannter *comfort letters*, d.h. Verwaltungsschreiben, die allerdings keine förmliche Entscheidung darstellen und somit nicht rechtsverbindlich sind.

Die Hauptkritik richtet sich jedoch gegen die Inhalte der Entscheidungen. Der Kommission wird vorgeworfen, bei ihren Beschlüssen, nicht zuletzt bei der Fusionskontrolle, zuweilen nicht rein wettbewerbsorientierte, sondern industrie- und regionalpolitische Entscheidungen getroffen zu haben,²⁾ obwohl die FKVO an sich rein wettbewerbliche Beurteilungskriterien für die Vereinbarkeit eines Unternehmenszusammenschlusses mit dem Ge-

1) Vgl. Schwenn, 1995, S. 15.

2) Vgl. für eine Kritik, die die industriepolitische Anwendung bzw. Anwendbarkeit der europäischen Fusionskontrollverordnung hervorhebt, Monopolkommission 1996, S. 391 f. Vgl. ferner Schwenn, 1995, S. 15 und Wolf, 1995, S. 243.

meinsamen Markt vorsieht. Für die Zukunft wird die Gefahr nicht wettbewerbsorientierter Kartell- und Fusionsentscheidungen als noch größer betrachtet, da durch den Maastrichter Vertrag u.a. industriepolitische Zielsetzungen den gleichen Rang erhalten haben wie die Wettbewerbsschutzziele. Daß die Kommission, die ja als Kollegialorgan Beschlüsse trifft, Wettbewerbsfragen nicht allein nach rein wettbewerblichen Aspekten behandelt, sondern allgemeinpolitische Faktoren in die Entscheidungen Eingang finden, wird sogar von höchsten Kommissionsmitarbeitern, auch von der für Wettbewerbsfragen zuständigen Generaldirektion IV¹⁾ und vom Wettbewerbskommissar²⁾ selbst mehr oder weniger direkt bestätigt.

Die Unübersichtlichkeit der Entscheidungsfindung, d.h. die Vorbereitung durch die Generaldirektion IV bei frühzeitigen Kontakten mit den übrigen Generaldirektionen und die Entscheidung durch die Kommission, deren Mitglieder in der Praxis durchaus auch nationale Interessen vertreten, verhindert daneben eine individuelle Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit für wettbewerbspolitische Entscheidungen.

Zwei Hauptkritikpunkte an der Durchführung der EG-Wettbewerbspolitik bestehen darin, daß

- die Entscheidungen der Kommission nicht eindeutig wettbewerbsorientiert sind und
- Dezentralisierung und Subsidiarität in der europäischen Wettbewerbspolitik einzelfallbezogen sehr willkürlich sind und von den Regierungen bzw. der Kommission manipuliert werden können. So hat sich etwa die Bundesregierung im Fusionsfall Kali&Salz/-Mitteldeutsche Kali AG geweigert, die vom Bundeskartellamt angestrebte Rückverweisung des Fusionsvorhabens an die deutsche Kartellbehörde bei der Kommission zu beantragen. Sie wollte diese Fusion erlaubt haben, ohne das nach deutschem Recht komplizierte Ministererlaubnisverfahren anwenden zu müssen.³⁾ Das Bundeskartellamt kann Rückverweisungsanträge bei der Kommission nur mit Zustimmung des Bundeswirtschaftsministeriums stellen.

Die genannte Kritik bildet das Fundament für die Forderung nach Schaffung einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde. Dabei kommt es aber sehr wesentlich auf die Ausgestaltung der Institution und ihres gesetzlichen Auftrags an, ob und inwieweit eine solche Behörde in der Lage ist, wettbewerbsorientierter als die Kommission zu arbeiten. Im

1) Vgl. Ehlermann, 1995, S. 47.

2) Vgl. van Miert, 1996b, S. 1 f.

3) Vgl. Sturm, 1996, S. 215.

folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob das ESZB ein Vorbild für ein unabhängiges Europäisches Kartellamt sein kann.

4. Das Europäische System der Zentralbanken als Referenzmodell

Aus Gründen der vereinfachten Darstellung soll davon ausgegangen werden, daß alle EG-Länder der Europäischen Währungsunion angehören, der angestrebte Endzustand der monetären Integration in der Gemeinschaft also erreicht worden ist.

Für die Geldpolitik der Gemeinschaft ist das ESZB mit der Europäischen Zentralbank (EZB) an der Spitze verantwortlich. Die Beschlußorgane sind das Direktorium sowie der EZB-Rat, der sich aus den Präsidenten der nationalen Zentralbanken und dem EZB-Direktorium zusammensetzt (siehe Anhang 1).

Zu den Aufgaben des ESZB gehört die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Gemeinschaft. Als vorrangiges Ziel hat es nach Art. 105 EGV Preisstabilität zu gewährleisten. Nur soweit es mit der Verfolgung dieses Ziels vereinbar ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft. (Konflikte können hier auftreten, wenn in der Gemeinschaft unterschiedliche "allgemeine" Wirtschaftspolitiken betrieben werden; es geht ja nicht um die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft.) Während der EZB-Rat die Geldpolitik festlegt (geldpolitische Zwischenziele, Leitzinssätze u.ä.), ist deren Vorbereitung und Durchführung Angelegenheit des Direktoriums. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben soll sich die EZB dem Subsidiaritätsgrundsatz gemäß der nationalen Zentralbanken bedienen, die darüber hinaus auch weitere Aufgaben in nationaler Verantwortung ausüben können; in der Praxis betrifft dies insbesondere die Bankenaufsicht.

Kennzeichnend für das ESZB ist das hohe Maß an Unabhängigkeit der Organe der EZB und der nationalen Notenbanken von den Organen der Gemeinschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten. Zur Sicherung der im EGV vorgesehenen Unabhängigkeit des ESZB sind auch die Mitgliedsländer verpflichtet, ihre nationalen Zentralbankgesetze spätestens bis zu ihrem Eintritt in die Währungsunion so zu ändern, daß diese Unabhängigkeit sichergestellt ist.

Unabhängigkeit der Zentralbank ist für den Erfolg der Geldpolitik bei der Sicherung des Ziels der Preisniveaustabilisierung von wesentlicher Bedeutung. Zahlreiche empirische Studien belegen, daß mit zunehmender Unabhängigkeit einer Zentralbank die Geldwert-

stabilität der von ihr emittierten Währung tendenziell zunimmt.¹⁾

Die Unabhängigkeit einer Zentralbank läßt sich unter mehreren Aspekten betrachten.²⁾ Die funktionelle Unabhängigkeit, also das Fehlen einer Verpflichtung, eine stabilitätswidrige Wirtschaftspolitik zu unterstützen, wird zwar EG-vertraglich dadurch gestützt, daß die ESZB-Organen bei Ausübung ihrer Aufgaben nicht an Weisungen von Staatsorganen gebunden sind. Andererseits wird sie tendenziell dadurch eingeschränkt, daß das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft zu unterstützen hat. Für die Wahrung der personellen Unabhängigkeit, also der Auswahl der EZB-Rats-Mitglieder nach fachlichen und nicht nach politischen Gesichtspunkten, sind Ernennungsverfahren und Amtsdauer wesentlich. Sie soll bei den Direktoriumsmitgliedern dadurch erreicht werden, daß diese durch die europäischen Regierungschefs erst nach Anhörung von EZB-Rat und Europäischem Parlament auf Empfehlung des Ministerrats für eine einmalige 8jährige Amtsdauer ernannt werden können. Für die Präsidenten der nationalen Zentralbanken sind jedoch die einzelstaatlichen Vorschriften relevant, die in der Regel eine Ernennung durch die Regierung vorsehen. Immerhin ist aber ihre Mindestamtisdauer auf 5 Jahre festgelegt und sie können nicht aus politischen Gründen ihres Amtes enthoben werden. Die instrumentelle Unabhängigkeit setzt voraus, daß die Zentralbank alle Instrumente, die das Geldangebot beeinflussen, wirksam kontrollieren kann, indem eine automatische direkte Finanzierung von staatlichen Haushaltsdefiziten ausgeschlossen ist und kein Zwang zu Devisenmarktinterventionen besteht. Während ersteres nach dem EGV gesichert ist, liegt die Entscheidung über das Wechselkurssystem und damit über eventuelle Pflichtinterventionen beim Ministerrat, der sich für ein Festkurssystem allerdings einstimmig aussprechen müßte.

Gerade die letzten Ausführungen zeigen, daß für die Unabhängigkeit des ESZB nicht nur die gesetzlichen bzw. vertraglichen Bestimmungen relevant sind, sondern wie sie tatsächlich angewandt werden.

Zusammengefaßt läßt sich das ESZB also folgendermaßen charakterisieren:

- das ESZB ist föderal aufgebaut,
- es ist politisch unabhängig konzipiert,
- es hat eine relativ eindeutig formulierte Aufgabe,
- die Geldpolitik wird zentral festgelegt, während die Durchführung weitgehend dezentral

1) Vgl. Eijffinger, Schaling, 1995.

2) Vgl. im folgenden Willms, 1995, S. 249 ff.

erfolgt,

- alle Mitgliedstaaten sind im Leitungsgremium vertreten,
- die nationalen Zentralbanken können in Eigenverantwortung zusätzliche Aufgaben neben der Durchführung der europäischen Geldpolitik wahrnehmen.

5. Ein unabhängiges Europäisches Kartellamt nach dem Vorbild des ESZB?

Überträgt man Aufgaben und Aufbau des ESZB auf eine Europäische Wettbewerbsbehörde, so müßte zunächst als deren Ziel die strikt wettbewerbsorientierte Auslegung des EG-Wettbewerbsrechts festgelegt werden. Dies würde der im ursprünglichen EWG-Vertrag niedergelegten Intention entsprechen und wäre eine Konkretisierung des an mehreren Stellen des EGV nach Maastricht propagierten Bekenntnisses zu einem Wirtschaftssystem ohne Wettbewerbsverzerrungen. Analog zu den Bestimmungen über das ESZB wären weitere wirtschaftspolitische Ziele nur dann zu berücksichtigen, wenn ihre Beachtung keine negativen Auswirkungen auf den Schutz des Wettbewerbs hätte. Eine Beschränkung auf rein wettbewerbliche Ziele dient dazu, die funktionelle Unabhängigkeit der EG-Wettbewerbsbehörde zu sichern.

Dazu trägt daneben eine institutionelle Unabhängigkeit der Entscheidungsträger bei. Überträgt man die Struktur des ESZB auf die europäische Kartellbehörde, so müßten

- weisungsunabhängige nationale Kartellämter und
- ein weisungsunabhängiges europäisches Kartellamt

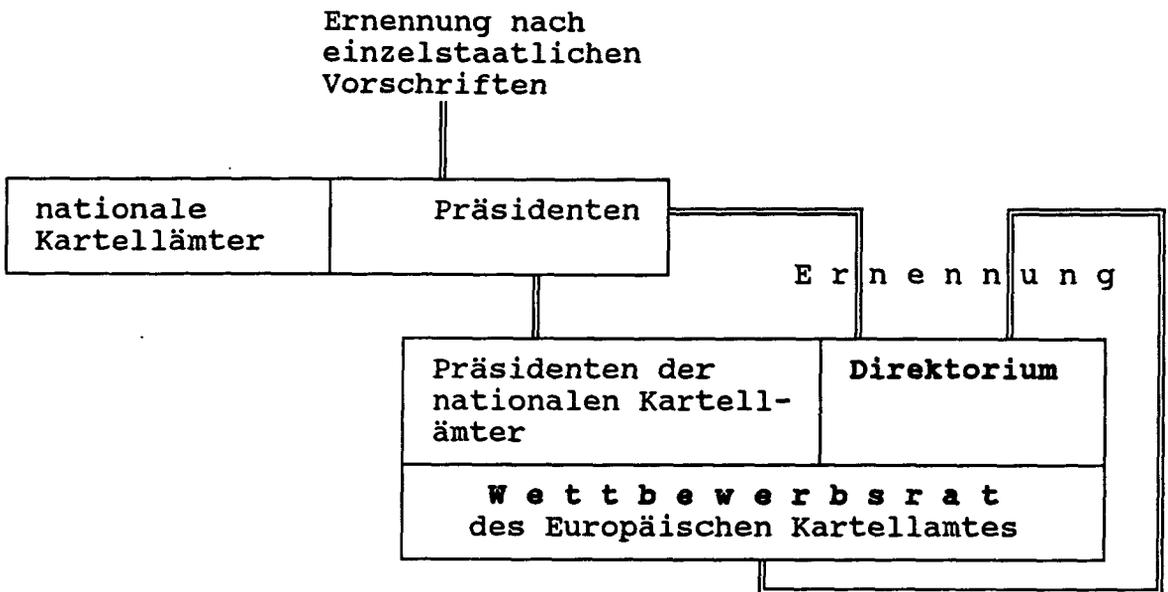
geschaffen werden, an dessen Spitze ein Direktorium und die Präsidenten der nationalen Kartellämter stünden; dieses Beschlußorgan könnte man in Analogie zum EZB-Rat als Wettbewerbsrat bezeichnen.

Die Aufgabenverteilung zwischen Direktorium des Europäischen Kartellamts und Wettbewerbsrat weist jedoch gegenüber der Geldpolitik einige Besonderheiten auf. Zwar sind auch in der Wettbewerbspolitik Grundleitlinien möglich und nötig, die vom Wettbewerbsrat aufzustellen sind; die Umsetzung dieser Grundleitlinien und die unmittelbare Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts durch das Direktorium ist aber mit weitreichendem Ermessensspielraum verbunden und nicht nur primär technischer Art wie bei der Durchführung der Geldpolitik. Ferner ist die Informationsbeschaffung für wettbewerbspolitische Entscheidungen, die ja regelmäßig ganz bestimmte sachliche und räumliche Märkte betreffen, weit aufwendiger als im geldpolitischen Bereich. Daraus ergeben sich zwei denkbare Alternativen

hinsichtlich der Aufgabenverteilung auf der Ebene des Europäischen Kartellamts:

1. Modell A: Die Vorbereitung der wettbewerbspolitischen Einzelentscheidungen, also insbesondere die Untersuchung eines Kartell- oder Fusionsvorhabens, obliegt dem Direktorium; die letztendliche Entscheidung trifft allerdings der Wettbewerbsrat.

Abbildung 1: Modell A



Ziel: Sicherung des Wettbewerbs

Aufgabenverteilung:

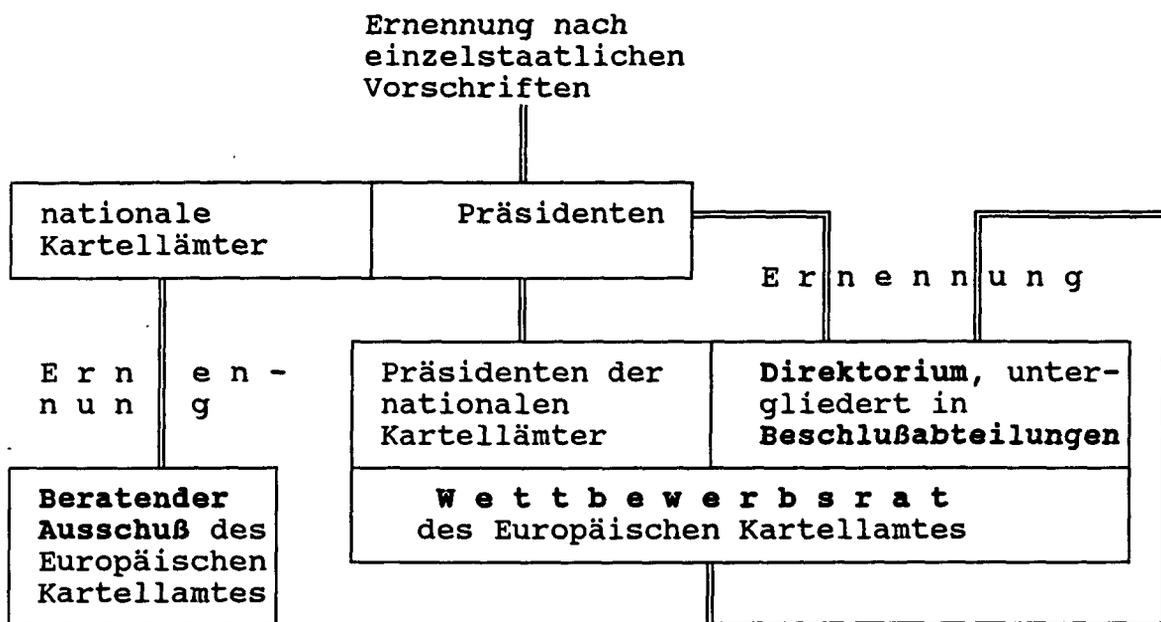
- Direktorium:** Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen des Wettbewerbsrats
- Wettbewerbsrat:** Erlass von Verordnungen, Entscheidungen zu Kartellen etc.
- Nationale Kartellämter:** Durchführung nationaler und - soweit zweckmäßig - europäischer Wettbewerbspolitik

Diese dem EZB-Modell weitgehend entsprechende Lösung hätte den politischen Vorteil, daß bei jeder Entscheidung alle Mitgliedstaaten repräsentiert wären. Nachteilig an einer solchen Entscheidungsprozedur wäre jedoch, daß das Gremium viele Mitglieder aufwiese und damit die Entscheidungsfindung schwerfällig würde. Darüber hinaus erscheint es unmöglich, daß sich alle Mitglieder des Wettbewerbsrats in die einzelnen Fälle genügend

einarbeiten können und sich statt dessen auf Informationen und Empfehlungen des Direktoriums stützen. Dessen Mitglieder besäßen im Vergleich zu den anderen Mitgliedern des Wettbewerbsrats einen nicht unerheblichen Informationsvorsprung. Die daraus resultierende Möglichkeit des Direktoriums, die Entscheidungen des gesamten Wettbewerbsrats stark zu beeinflussen, lassen es zur Sicherung der personellen Unabhängigkeit der Kartellbehörde angeraten erscheinen, daß die Mitglieder des Direktoriums nicht wie bei der EZB von den Regierungen, sondern von den nationalen Kartellamtspräsidenten oder später vom Wettbewerbsrat ernannt werden.

2. Modell B: Letzteres ist noch bedeutender, wenn dem Direktorium eigene Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden. Das Direktorium könnte z.B. wie das Bundeskartellamt in Beschlußabteilungen untergliedert werden, die jede für sich quasi in richterlicher Unabhängigkeit wettbewerbspolitische Entscheidungen treffen, die unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Die Aufgaben des Wettbewerbsrats würden sich primär auf grundsätzliche Fragen beschränken; diese könnten z.B. im Erlaß von Gruppenfreistellungsverordnungen und quantitativen Aufgreifkriterien für die Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts bestehen. Als wesentlicher Vorteil dieser Lösung kann angesehen werden, daß die Beschlußkammern als Entscheidungsorgane aufgrund der Spezialisierung effizienter und wegen der möglichen intensiveren Beschäftigung mit einem Fall problemgerechter entscheiden können. Um diese Vorteile zu gewährleisten, darf der personelle Umfang einer Beschlußkammer nicht zu groß sein; daher ist nicht jeder Mitgliedstaat in jeder Beschlußabteilung repräsentiert. Hier liegt dann ein wesentlicher Unterschied zur geldpolitischen Integration: Zumindest einige Mitgliedstaaten erwarten von der Europäischen Zentralbank die Möglichkeit, die gemeinsame Geldpolitik mitgestalten zu können, die derzeit - bei festen Wechselkursen - in sehr starkem Maße von der Bundesbank bestimmt wird. Dagegen würden sie bei einem solchen Beschlußkammersystem an Mitwirkungsmöglichkeiten verlieren im Vergleich zur derzeitigen Struktur des wettbewerbspolitischen Entscheidungsprozesses, in dem sie in jedem Fall durch die Anhörung des betreffenden Beratenden Ausschusses und inoffiziell auch durch "ihre" Kommissare repräsentiert sind.

Abbildung 2: Modell B



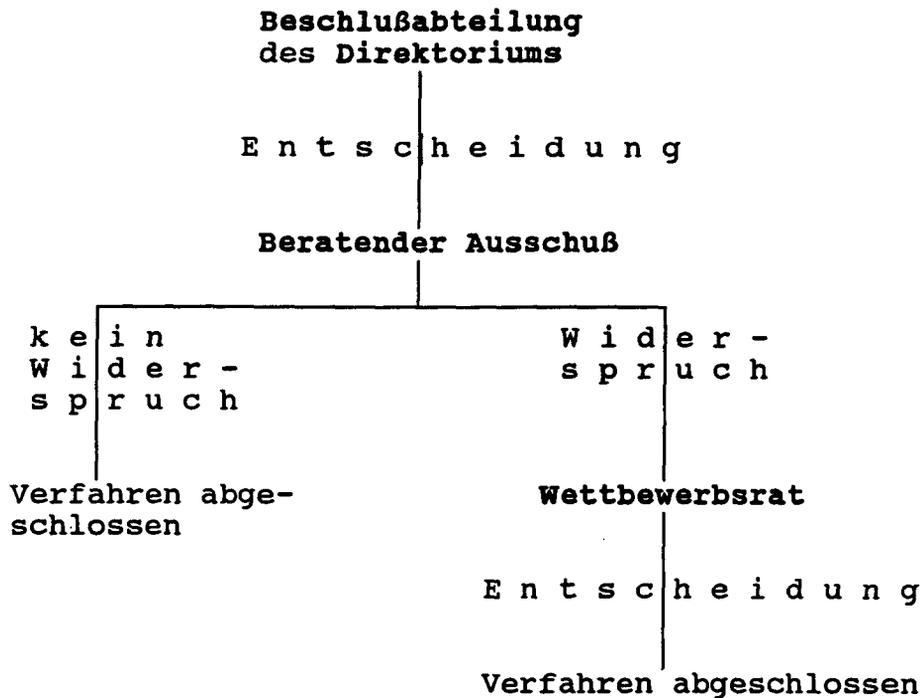
Ziel: Sicherung des Wettbewerbs

Aufgabenverteilung:

- Direktorium:** Eigenständige wettbewerbspolitische Entscheidungen in Beschlußabteilungen, Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen des Wettbewerbsrats
- Wettbewerbsrat:** Grundsatzentscheidungen, Erlaß von Gruppenfreistellungsverordnungen, Revisionsinstanz etc.
- Beratender Ausschuß:** Vertretung nationaler wettbewerbspolitischer Interessen, Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen des Direktoriums
- Nationale Kartellämter:** Durchführung nationaler und - soweit zweckmäßig - europäischer Wettbewerbspolitik

Soweit diese Nichtrepräsentanz zu Akzeptanzproblemen bei den Mitgliedstaaten führt, könnte man den Beratenden Ausschuß beibehalten; zur Sicherung der personellen Unabhängigkeit sollte aber auch er nur aus Mitgliedern der nationalen Wettbewerbsbehörden bestehen und nicht aus Vertretern der Mitgliedsregierungen. Denkbar wäre es, diesem Ausschuß ein Widerspruchsrecht gegen Beschlüsse des Direktoriums einzuräumen, die dann abschließend vom Wettbewerbsrat entschieden werden.

Abbildung 3: Verfahrensablauf nach Modell B



Die Frage der nationalen Vertretung in den Beschlussabteilungen verliert jedoch an Brisanz, wenn auch die nationalen Kartellbehörden die Befugnis erhalten, das primäre und sekundäre europäische Wettbewerbsrecht in vollem Umfang, also einschließlich der Einzel- freistellung vom Kartellverbot nach Art. 85.3 EGV, anzuwenden. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ist eine Aufgabenverteilung zwischen dem Direktorium des Europäischen Kartellamtes und den nationalen Kartellbehörden vorzunehmen. So wäre es etwa denkbar, daß über Kartelle, an denen Unternehmen nur aus einem Land beteiligt sind, aber dennoch eine "europäische Dimension" aufweisen, von der betreffenden nationalen Behörde nach EG-Recht entschieden wird; wenn dagegen die Unternehmen in mehreren Ländern ansässig sind, wäre das Europäische Kartellamt zuständig. Um eine einheitliche Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts durch alle nationalen Kartellbehörden zu gewährleisten, wäre dem Direktorium in solchen Fällen ein Revisionsrecht einzuräumen.

Zur höchstmöglichen Sicherung der funktionellen und personellen Unabhängigkeit des Europäischen Kartellamtes und der nationalen Kartellämter könnten die entsprechenden Bestimmungen des ESZB weitgehend analog übernommen werden, z.B.:

- lange Amtszeit der Präsidenten der Behörden sowie der sonstigen Direktoriumsmit-

glieder,

- keine Abberufung der Präsidenten und sonstigen Direktoriumsmitglieder aus politischen Gründen,
- keine Kontrolle durch politische Gremien.

Weit schwieriger ist die instrumentelle Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden zu sichern. Dies würde nämlich bedeuten, daß ihre Entscheidungen nur von den Gerichten auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft, nicht dagegen von staatlichen Stellen aus gesamtwirtschaftlichen Gründen aufgehoben werden können. Ob eine solche bedingungslose Unterordnung unter das Wettbewerbsprinzip durchsetzbar ist, kann bezweifelt werden. Selbst das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sieht vor, daß vom Bundeskartellamt ausgesprochene Kartellverbote und Untersagungen von Unternehmenszusammenschlüssen vom Bundesminister für Wirtschaft aus gesamtwirtschaftlichen oder Gemeinwohlgründen aufgehoben werden können. Immerhin ist vor Ministerfusionen ein Gutachten der unabhängigen Monopolkommission einzuholen. Dieses zweistufige Verfahren, Entscheidung der unabhängigen Kartellbehörde unter rein wettbewerblichen Aspekten, Berücksichtigung anderer wirtschaftspolitischer Aspekte durch die Regierung, verschafft Transparenz, welche Entscheidungen wie motiviert sind. Darüber hinaus erlaubt es dem Kartellamt, auch in den Fällen rein wettbewerblich zu entscheiden, ohne politische Akzeptanzprobleme hervorzurufen, in denen Wettbewerbsbeschränkungen und -gefährdungen mehr oder weniger offensichtliche gesamtwirtschaftliche Vorteile bieten, in der Erkenntnis, daß diese Aspekte von einer dafür verantwortlichen zweiten Instanz geprüft werden können.¹⁾

Wenn das Wettbewerbsprinzip nicht einmal in Deutschland, wo es verhältnismäßig tief im politischen Bewußtsein verankert ist, nach dem Gesetz einen Absolutheitsanspruch erheben kann, im Gegensatz etwa zum Ziel der Währungsstabilität nach dem Bundesbankgesetz, erscheint es um so fraglicher, ob es in den anderen Mitgliedstaaten mit häufig ganz anderen wettbewerbspolitischen Traditionen durchsetzbar ist. Soweit nun eine politische Revisionsinstanz für Kartell- und Fusionsuntersagungen eingeführt wird, droht die instrumentelle Unabhängigkeit des EG-Kartellamts verloren zu gehen. Freilich hängt die tatsächliche Einschränkung der Unabhängigkeit davon ab, wie stark von den politischen Kassationsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Es wird die Befürchtung geäußert, daß die restriktive

1) Vgl. Wolf, 1996, S. 32 f.

deutsche Praxis der Ministerkartelle und Ministerfusionen nicht auf die EG übertragen werden könne. Vielmehr bestehe die Gefahr, daß im Endeffekt eine geringere Wettbewerbsorientierung als derzeit entstünde; einige Autoren - so der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium - lehnen deshalb ein zweistufiges, der deutschen Ministererlaubnis analoges Verfahren auf EG-Ebene ab,¹⁾ was aber die Realisierungschancen einer solchen Behörde verringert. Die Gefahr einer noch geringeren Wettbewerbsorientierung der EG-Wettbewerbspolitik als derzeit setzt aber voraus, daß die Revisionsinstanz mehr Wettbewerbsbeschränkungen erlaubt, als der Wettbewerbskommissar bislang in der Kommission verhindern konnte. Angesichts der sehr wenigen untersagten Unternehmenszusammenschlüsse ist dies zumindest für die Fusionskontrolle fraglich. Darüber hinaus könnte die obligatorische Vorschaltung eines Gutachtens einer unabhängigen Monopolkommission die als Revisionsinstanz in Frage kommenden Gremien Kommission oder Ministerrat in politischen Rechtfertigungszwang versetzen, wenn sie entgegen dem Vorschlag der Monopolkommission einen vom Europäischen Kartellamt untersagten Zusammenschluß genehmigen.²⁾

In dem vorgeschlagenen System wäre es die zweite Aufgabe der nationalen Wettbewerbsbehörden, die nationalen Wettbewerbspolitik durchzuführen. Für diese Aufgabe würden sich die Behörden im Regelfall des nationalen Wettbewerbsrechts bedienen. In zahlreichen Fällen könnte jedoch auch das europäische Recht zur Anwendung kommen. Soweit die betreffende Behörde den nationalen Wettbewerbsschutz effizient betreibt, würde sie das strengere Recht bzw. bei gleicher "Strenge" das verfahrensrechtlich einfachere anwenden.³⁾ Die Neigung der nationalen Behörden, europäisches Recht anzuwenden, dürfte steigen, wenn sie davon ausgehen können, daß keine übergeordnete Instanz aus nicht-wettbewerblichen Gründen ihre Entscheidungen kassiert. Es könnte somit ein funktionierender Wettbewerb der Wettbewerbsrechte entstehen u.U. mit zu einer Annäherung der nationalen Rechte an effizienteres europäisches Recht. Umgekehrt könnten positive Erfahrungen bei der Anwendung nationalen Rechts über den Wettbewerbsrat leichter als bislang in die Setzung sekundären europäischen Rechts einfließen.

-
- 1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1994, S. 41; Janicki und Molitor, 1995.
 - 2) Vgl. Anhang 2 für einen möglichen Verfahrensablauf.
 - 3) Vgl. zu entsprechenden Praktiken der Wettbewerbsbehörden der US-Bundesstaaten Seitel, 1996, S. 890.

6. Realisierungschancen des Modells

Einige der in dem skizzierten Modell als Vorteile herausgestellten Eigenschaften einer Europäischen Wettbewerbsbehörde nach Vorbild des ESZB ließen sich teilweise auch bei grundsätzlicher Beibehaltung der derzeitigen Entscheidungsstruktur realisieren. So würde etwa die Veröffentlichung von Entscheidungsvorschlägen der Generaldirektion IV vor der Entscheidung der Kommission die Transparenz der Beschlußfassung erhöhen; ein nicht-wettbewerbsorientierter Einfluß der übrigen Generaldirektionen auf die Gestaltung der Vorschläge bliebe allerdings weiterhin verdeckt. Auch die Bildung einer unabhängigen Monopolkommission für Fusionsfälle unter Beibehaltung der sonstigen derzeitigen Entscheidungsstruktur wird diskutiert.¹⁾ Doch gerade bei diesem Vorschlag lassen sich die Schwächen einer partiellen institutionellen Reform deutlich aufzeigen: Die Anrufung der Monopolkommission für alle Fusionsfälle ist angesichts der hohen Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse nicht denkbar und bei unter wettbewerblichen Aspekten unproblematischen Fusionen auch nicht notwendig. Lediglich solche Fusionen, die zwar unter wettbewerblichen Aspekten problematisch sind, die die Kommission aber aus anderen Gründen dennoch billigen will, müßten der Monopolkommission vorgelegt werden. Dies impliziert aber, daß die Kommission bei ihren Entscheidungen zwei Entscheidungskategorien anwendet, zunächst rein wettbewerbliche Kriterien, in einem zweiten Schritt zusätzlich nicht-wettbewerbliche. Das widerspricht aber dem Wortlaut der derzeitigen Fusionskontrollverordnung.

Damit wären für jegliche institutionelle Reformen Änderungen oder Ergänzungen des bisherigen Wettbewerbsrechts notwendig. Diese mögen freilich einfacher zu erzielen sein als eine zur Schaffung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts notwendige Änderung des EGV, da nach allgemeiner Auffassung Art. 87 EGV keine Rechtsgrundlage für die Gründung einer solchen Behörde darstellt. Die für die EGV-Änderung notwendige Zustimmung der Parlamente aller Mitgliedsländer kann hierbei auch nicht - im Gegensatz zur Währungsunion - durch opting-out-Regelungen für einzelne Mitgliedstaaten erkaufte werden: Während die Geldpolitik einen neuen gemeinschaftlichen Politikbereich darstellt und sich für eine Strategie der variablen Integration - trotz aller damit verbundenen Probleme - anbietet, würde eine unabhängige Europäische Wettbewerbsbehörde, der nicht alle EG-Staaten ange-

1) Vgl. Ehlermann, 1995, S. 50, der die Zeit für eine Europäische Monopolkommission - im Gegensatz zu einem Europäischen Kartellamt - gekommen sieht.

hörten, zur gleichzeitigen Existenz zweier für den Wettbewerbsschutz zuständiger Institutionen auf EG-Ebene führen. Zuordnungsprobleme und Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse durch ungleiche Anwendung der Wettbewerbsregeln wären mögliche Folgen, die eine solche Strategie ausschließen.

Die Bereitschaft der nationalen Regierungen, einer unabhängigen EG-Wettbewerbsbehörde zuzustimmen, hängt eng von der Unabhängigkeit ab, welche die einzelstaatlichen Kartellbehörden genießen. Denn Regierungen sind gerade in den Bereichen bereit, Kompetenzen auf Gemeinschaftsorgane zu verlagern, die auf nationaler Ebene nicht unmittelbar sie, sondern mehr oder weniger regierungsunabhängige Institutionen innehaben.¹⁾ Im institutionellen Bereich der nationalen Wettbewerbspolitik hat sich in den letzten Jahren manches geändert: Einige Länder haben unabhängige Kartellbehörden geschaffen,²⁾ die dem Ziel des Wettbewerbsschutzes verpflichtet sind, in manchen Ländern sind derartige Gesetzesänderungen im Gange.³⁾ Andere nationale Wettbewerbsbehörden, die selbständig über ein Zielbündel entscheiden können, betonen vermehrt den Wettbewerbsschutz in ihren Beschlüssen.⁴⁾ Inwieweit diese Institutionen ihre Unabhängigkeit nutzen werden können und die Gewichtsverlagerung zugunsten des Wettbewerbsschutzes anhält, muß die Zeit noch zeigen. Dies betrifft insbesondere die Fusionskontrolle, die in allen Ländern letztendlich als Regierungsangelegenheit behandelt werden kann. Immerhin sind die institutionellen Änderungen in den nationalen Wettbewerbspolitiken Ausdruck eigenständiger nationaler Entwicklungen und nicht - wie bei der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken - Ergebnis der Umsetzung von EG-Recht.⁵⁾

In der Befugnis der nationalen Behörden, EG-Wettbewerbsrecht anzuwenden, könnte man einen Indikator für die Bereitschaft für ein System der das gleiche Recht anwendenden europäischen und nationalen Wettbewerbsbehörden sehen. In vielen Mitgliedstaaten ist inzwischen die innerstaatliche Rechtsgrundlage dafür geschaffen worden, daß die nationalen Behörden neben nationalem auch europäisches Wettbewerbsrecht anwenden können.

1) Vgl. Vaubel, 1992, S. 48.

2) Vgl. Ehlermann, 1995, S. 45 für Italien und Belgien.

3) Vgl. Hort, 1996a, S. 20 für Portugal und o.V., 1996a, S. 462 für die Niederlande.

4) Vgl. etwa Wolf, 1994, S. 15.

5) Im Bereich der Wettbewerbspolitik sind bislang keine Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Wettbewerbspolitiken vom Rat erlassen worden.

7. Resümee

Das Europäische System der Zentralbanken könnte für ein zu schaffendes Europäisches Kartellamt in vielerlei Hinsicht als Vorbild dienen:

- die Ausrichtung auf ein wirtschaftspolitisches Ziel;
- die weitgehende Unabhängigkeit der Institution von Regierungen und Parlamenten;
- die Dezentralisierung der Durchführung der Politik.

Diese positive Einschätzung beruht auf den derzeitigen Vertrags- und Abkommenstexten und ihrer "stabilitätsorientierten" Interpretation. Forderungen (insbesondere aus Frankreich), die funktionelle oder instrumentelle Unabhängigkeit des ESZB einzuschränken, indem etwa ein "Stabilitätsrat" als politisches Gegengewicht zum EZB-Rat geschaffen oder eine wechselkursorientierte Geldpolitik betrieben werden soll, könnten in der Praxis der Währungsunion zu Revisionen dieses positiven Urteils Anlaß geben.

Doch unabhängig davon weist die Wettbewerbspolitik einige wesentliche Unterschiede zur Geldpolitik auf, die manche Abänderungen bei der Übertragung von Struktur und Aufgabenverteilung des ESZB auf eine Europäische Wettbewerbsbehörde unabdingbar machen. Die Durchführung der Wettbewerbspolitik ist mit weit mehr Ermessensspielraum verbunden als die mehr technische Umsetzung geldpolitischer Entscheidungen (etwa in Form von Zins- oder Geldmengengrößen). Daher ist bei den Wettbewerbsbehörden die Unabhängigkeit von Regierungen und sonstigen staatlichen Organen von eher noch größerer Bedeutung, wenn eine strikt wettbewerbsorientierte Politik angestrebt wird.

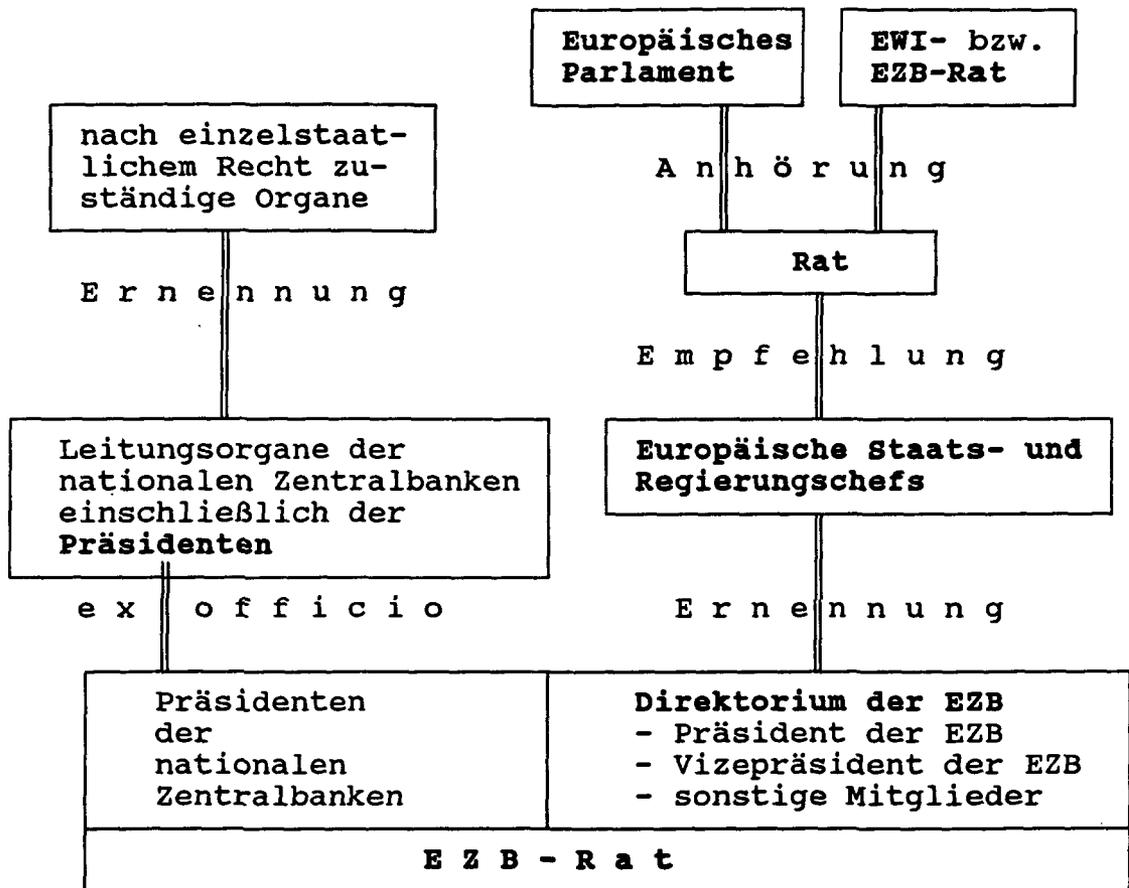
Inwieweit sich Forderungen nach einer wirklich unabhängigen Europäischen Wettbewerbsbehörde durchsetzen lassen, ist ungewiß. Mit zahlreichen Widerständen und Problemen ist zu rechnen: So würde das Europäische Parlament bei einem unabhängigen Kartellamt Kontroll- und Einflußmöglichkeiten verlieren, die es derzeit gegenüber der Kommission besitzt. Der Sitz des Kartellamts wäre ein Politikum, ebenso die Nationalität seines Präsidenten. Immerhin erfährt die deutsche Position in der Zwischenzeit auch von einigen anderen Ländern - oder zumindest deren Kartellbehörden - Unterstützung. Gerade unabhängige nationale Kartellämter dürften bestrebt sein, sich ihre Kompetenzen nicht durch regierungsbeeinflusste Entscheidungen auf europäischer Ebene wieder beschneiden zu lassen. Die Schaffung unabhängiger nationaler Kartellämter könnte somit Impulse für ein unabhängiges europäisches Kartellamt und für die politische Festigung des Wettbewerbsgedankens geben.

Selbst wenn ein EG-Kartellamt (zunächst) nicht realisierbar ist, so hat die Diskussion

um seine Einrichtung doch das wettbewerbspolitische Problembewußtsein geschärft. Bei aller Interpretationsbedürftigkeit und Manipulierbarkeit von Zahlen: Möglicherweise ist es auf diese Diskussion zurückzuführen, daß die Kommission in letzter Zeit vermehrt Fusionsuntersagungen ausgesprochen hat: von den bislang insgesamt 6 Untersagungen im Rahmen der FKVO wurden 5 in den letzten zwei Jahren ausgesprochen. Damit hätte das Europäische Kartellamt - gleichgültig in welcher institutionellen Form es kommen mag - lange Zeit vor seiner Errichtung schon positive Wirkung im Sinne einer stärker wettbewerbsorientierten Politik gezeigt.¹⁾

1) Vgl. für die Anzahl und die zeitliche Verteilung der Fusionsuntersagungen bis Ende 1995 Löffler, 1996, S. 209 ff.; für die jüngste Untersagung vgl. o.V., 1996e, S. 1.

Anhang 1: Struktur des ESZB



Ziel: Sicherung der Preisniveaustabilität und - soweit mit diesem Ziel zu vereinbaren - die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft.

Aufgabenverteilung:

EZB-Rat: Festlegung der Geldpolitik der Gemeinschaft, incl. geldpolitischer Zwischenziele, Leitzinssätze und Bereitstellung von Zentralbankgeld; Erlaß der hierfür notwendigen Leitlinien; Anhörung zu geldpolitisch relevanten Rechtsakten der Gemeinschaft oder nationaler Behörden; Stellungnahme zu geldpolitisch relevanten Maßnahmen der Gemeinschaft oder nationaler Behörden.

Direktorium: Ausführung der Geldpolitik der Gemeinschaft gemäß Leitlinien; Ausführung der Entscheidungen des EZB-Rats; Vorbereitung der Sitzungen des EZB-Rats.

nationale Zentralbanken: Durchführung der Geldpolitik der Gemeinschaft; Durchführung weiterer nationaler Aufgaben in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung.

Anhang 2: Mögliches zweistufiges Entscheidungsverfahren bei der Fusionskontrolle:

Entscheidung durch das **Europäische Kartellamt** nach rein wettbewerblichen Aspekten (Modell A oder B)

Anrufung einer **Berufungsinstanz** (z.B. Kommission), durch die betroffenen Unternehmen; die Berufungsinstanz kann auch nicht-wettbewerbliche Aspekte berücksichtigen.

Erstellung eines Gutachtens durch eine **unabhängige Monopolkommission**

Entscheidung durch die **Berufungsinstanz** unter Berücksichtigung des Gutachtens der Monopolkommission

Literatur:

Ehlermann, Claus Dieter (1995): Zukünftige Entwicklungen des europäischen Wettbewerbsrechts, in: Monopolkommission (Hrsg.): Wettbewerbspolitik im Wandel. Colloquium anlässlich des 20jährigen Bestehens der Monopolkommission am 23. Juni 1994 im Wissenschaftszentrum Bonn, Baden-Baden, S. 37-51.

Eucken, Walter (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen.

Europäische Kommission (1996): XXV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1995, Brüssel, Luxemburg.

Hort, Peter (1996a): Wenn die Prediger des Wettbewerbs zu viel Ablaß erteilen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 98 vom 26.4.1996, S. 20.

Hort, Peter (1996b): Ein Kartellamt für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 108 vom 9.5.1996, S. 17.

Janicki, Thomas, und Bernhard Molitor (1995): Wettbewerbssicherung durch Schaffung eines Europäischen Kartellamtes, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 36-39.

Lambsdorff, Otto Graf (1995): Für ein europäisches Kartellamt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 253 vom 31.10.1995, S. 18.

Löffler (1996): Statistik der EG-Fusionskontrollverfahren nach fünfjähriger Anwendungspraxis, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 46. Jg., S. 209-212.

Miert, Karel van (1995a): Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, in: Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, hrsg. v. Lüder Gerken, Berlin, Heidelberg etc., S. 219-228.

Miert, Karel van (1995b): "Wir müssen jetzt Faustregeln finden", Interview mit Kommissar van Miert, in: Die Zeit, Nr. 15 vom 7.4.1995, S. 34.

Miert, Karel van (1996a): Wettbewerbspolitik der Kommission vor der Regierungskonferenz, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (Hrsg.): EU-Regierungskonferenz '96. Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, Köln, Berlin etc., S. 17-28.

Miert, Karel van (1996b): The proposal for a European competition agency, in: EC Competition Policy Newsletter, Vol. 2, No. 2 (Summer 1996), S. 1-4.

Monopolkommission (1994): Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Hauptgutachten 1992/93, Baden-Baden.

Monopolkommission (1996): Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, Hauptgutachten 1994/95, Baden-Baden.

o.V. (1995): Europäische Kartellbehörde nur noch eine Frage der Zeit, in: Welt am Sonntag Nr. 49 vom 3.12.1995, S. 54.

o.V. (1996a): Die Niederlande forcieren die Verabschiedung eines strengeren Kartellgesetzes, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 46. Jg., S. 462.

- o.V. (1996b): Das Europäische Kartellamt findet immer mehr Befürworter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 122 vom 28.5.1996, S. 13.
- o.V. (1996c): EU-Kommission gegen unabhängige Kartellbehörde, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 125 vom 31.5.1996, S. 15.
- o.V. (1996d): Philippika gegen eine EU-Wettbewerbsbehörde, in: Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe Nr. 124 vom 31.5.1996, S. 9.
- o.V. (1996e): Brussels blocks \$1.1bn Finnish merger, in: Financial Times, 21.11.1996, S. 1/14.
- Schwenn, Kerstin (1995): Zwischen Markt und Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 52 vom 2.3.1995, S. 15.
- Seitel, Hans Peter (1996): Nationale Wettbewerbsordnungen als Basis internationaler Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 46 Jg., S. 888-899.
- Sturm, Roland (1996): The German Cartel Office in a Hostile Environment, in: Comparative Competition Policy, ed. by G. Bruce Doern and Stephen Wilks, Oxford, New York etc., S. 185-224.
- Vaubel, Roland (1992): Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 11. Band, S. 30-65.
- Wilks, Stephan, und Lee McGowan (1995): Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, S. 259-273.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1994): Ordnungspolitische Orientierungen für die Europäische Union, Gutachten, Bonn.
- Wolf, Dieter (1994): Eine europäische Behörde für den Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 258 vom 5.11.1994, S. 15.
- Wolf, Dieter (1995): Abgrenzung der Funktionen und Zuständigkeiten zwischen den nationalen Kartellämtern und der Wettbewerbsbehörde der Europäischen Union, in: Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, hrsg. v. Lüder Gerken, Berlin, Heidelberg etc., S. 237-243.
- Wolf, Dieter (1996): Die wettbewerbspolitische Diskussion aus Sicht des Bundeskartellamtes, in: Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik (Hrsg.): Kartellrecht in der Reform, Bad Homburg, S. 26-34.
- Zinsmeister, Ute (1997): Die Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag durch die nationalen Behörden, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 47. Jg., S. 5-14.