

Krüger, Reinald

Article — Digitized Version

Auf dem Weg zur Europäischen Wettbewerbsbehörde?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krüger, Reinald (1994) : Auf dem Weg zur Europäischen Wettbewerbsbehörde?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 8, pp. 378-379

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137148>

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.

Auf dem Weg zur Europäischen Wettbewerbsbehörde?



Reinald Krüger

Zu Beginn des Monats hat der Bundeswirtschaftsminister erneut öffentlich die Schaffung eines europäischen Wettbewerbsamtes gefordert. Der Wunsch der Bundesregierung, Wettbewerbsentscheidungen auf europäischer Ebene nicht mehr im Verantwortungsbereich der EG-Kommission zu belassen, sondern auf eine unabhängige Behörde zu übertragen, besteht schon länger. Bereits bei den Verhandlungen über die Einführung der gemeinschaftlichen Fusionskontrolle sah die deutsche Position vor, gleichzeitig eine Europäische Wettbewerbsbehörde zu schaffen. Zwar wurde im Dezember 1989 die „Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen“ verabschiedet, die wettbewerbspolitische Entscheidungsbefugnis verblieb jedoch bei der EG-Kommission. Allerdings war damals von deutscher Seite der politische Druck zugunsten einer unabhängigen Wettbewerbsinstitution eher gering. Die Forderung, der EG-Kommission die wettbewerbliche Kontrolle zu entziehen und ihr als genereller Instanz für sämtliche Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft allein die Erlaubnis von Fusionen oder Kartellen aus Gemeinwohlgründen zu gewähren, wurde vehement nur von wissenschaftlicher Seite vorgebracht, namentlich von fast allen deutschen Wettbewerbsökonomern und insbesondere von der Monopolkommission. Dies scheint sich geändert zu haben. Mittlerweile wird nämlich die Notwendigkeit einer eigenständigen Kontrollinstanz für den Wettbewerb auf europäischen Märkten auch von den politisch Verantwortlichen mit Nachdruck in der Öffentlichkeit vertreten.

Die Forderung nach einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde ist berechtigt. Voraussetzung für eine konsequente marktwirtschaftliche Ordnungspolitik ist die funktionsgerechte Ausgestaltung der verantwortlichen Institutionen. Die ökonomische Theorie der Demokratie und der Bürokratie bieten hierfür eine tragfähige wissenschaftliche Grundlage. Ihre Schlußfolgerungen werden durch die praktischen Erfahrungen aus verschiedenen Ländern bestätigt. Wenn die Entscheidungsinstanz abhängig von Wählerpräferenzen ist, setzen sich in der Regel intensive Partikularinteressen gegen ein vom einzelnen nur schwach empfundenenes Allgemeininteresse durch. Wegen dieser Eigenschaft dominieren meistens die Produzenteninteressen über die Konsumenteninteressen. In der Geldpolitik sind es die Einkommensforderungen einzelner Gruppen, die zu Lasten der Geldwertstabilität durchgesetzt werden, wenn diese nicht durch eine unabhängige Notenbank gesichert wird. In der Wettbewerbspolitik sind es die Forderungen nach Wettbewerbsbeschränkungen auf einzelnen Märkten, denen sich gewählte Politiker nur schwer entziehen können. In ihrer Gesamtheit beeinträchtigen sie jedoch die gesamtwirtschaftlichen Antriebs- und Steuerungsfunktionen des Wettbewerbs. Eine von politischen Einflüssen unabhängige wettbewerbspolitische Entscheidungsinstanz läßt sich deshalb mit den gleichen Argumenten rechtfertigen wie eine unabhängige Notenbank.

Bislang ist die europäische Wettbewerbspolitik einer eigenständigen Generaldirektion (Generaldirektion IV) übertragen, für die ein Mitglied der Kommission zuständig ist. Die Beamten der Generaldirektion IV führen die Untersuchung der Fälle durch und bereiten die Entscheidung vor, die Entscheidung selbst aber muß von den siebzehn Kommissaren getroffen werden. In politisch brisanten Fällen kommt es dabei zu kontroversen Diskussionen und knappen Mehrheitsentscheidungen. Welchem Druck die politisch bestimmten Kommissionsmitglieder ausgesetzt sind, beweist etwa die öffentliche Kritik durch den französischen Staatspräsidenten und durch den für die Industriepolitik zuständigen Kommissar an der bisher einzigen Zusammenschlußuntersagung (Aérospatiale-Alenia/de Havilland).

Wer schon einmal die Arbeitsweise der Merger Task Force in der Generaldirektion Wettbewerb beobachten konnte, hat zweifellos feststellen können, wie stark die jeweiligen Fallanalysen vom „spirit of competition“ unter den entsprechenden Beamten und nationalen Experten geprägt sind. Dabei ist vor allem das intensive Bemühen bemerkenswert, die wettbewerblichen Schlußfolgerungen der Untersuchungen auch gegenüber neuen Erkenntnissen der ökonomischen Theorie, insbesondere der Industrieökonomik, auf Plausibilität zu überprüfen. Mehr als in den nationalen Wettbewerbsbehörden ist man hier am wissenschaftlichen Austausch interessiert, trotz der engen zeitlichen Grenzen der Entscheidungsfindung.

Aber welchen Nutzen hat letztlich die sorgfältige wettbewerbliche Prüfung, wenn das entscheidende Gremium der Kommissare dem Druck von Interessengruppen ausgesetzt ist und in seiner personellen Besetzung politisch beeinflusst wird? Durch die augenblickliche Entscheidungsstruktur bei Kartell-, Mißbrauchs- und Zusammenschlußverfahren (der Wettbewerbspolitik im engeren Sinne) droht jedenfalls die Sicherung wettbewerbsgerechter Marktstrukturen vernachlässigt zu werden. Aufgrund der unterschiedlichen Denktraditionen und bisherigen Politiken wird es gerade unter den – jeweils zwei Kommissare stellenden – großen EU-Ländern häufig zu Meinungsverschiedenheiten darüber kommen, ob die durch Maastricht erweiterten wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane eher zur Stärkung gemeinsamer wettbewerbspolitischer Rahmenbedingungen oder zu ergebnisorientierten Interventionen in die Marktprozesse führen sollen.

Mit einer unabhängigen Behörde wären zwar nicht die sachlichen Konfliktmöglichkeiten zwischen wettbewerblichen und industriepolitischen Zielen ausgeräumt, die beispielsweise auch bei der Ministerentscheidung der deutschen Zusammenschlußkontrolle bestehen. Weitgehend vermieden wäre jedoch, daß diese Konflikte aus sachfremden politischen Gründen zu Lasten des Wettbewerbs entschieden werden. Allerdings steht nicht zu erwarten, daß sich die Bundesregierung in naher Zukunft mit der Forderung nach einer Europäischen Wettbewerbsbehörde durchsetzen kann. Dazu ist immerhin eine Änderung des EG-Vertrages erforderlich, die nur einstimmig erfolgen kann. Die am „public interest“ orientierte wettbewerbspolitische Tradition in Frankreich und Großbritannien deutet nicht darauf hin, daß eine Wettbewerbsinstanz außerhalb der EG-Kommission für diese Länder auf kurze Sicht akzeptabel sein wird.

Wie aber kann trotzdem kurzfristig die Transparenz des Entscheidungsprozesses verbessert werden? Bei der aktuellen institutionellen Ausgestaltung ist dies allein dadurch möglich, daß die rein wettbewerbliche Beurteilung der Fälle durch die Generaldirektion IV vor der Entscheidung der Kommission veröffentlicht wird. Die Kommissare hätten dann weiterhin die Möglichkeit, unter Berücksichtigung industriepolitischer Kriterien von dieser Beurteilung abzuweichen. Damit wäre ihre formale Kompetenz nicht eingeschränkt, sie stünden aber unter erheblichem Legitimationsdruck. Sachwidrige Entscheidungen aufgrund politischer Einflußnahme würden dadurch erheblich erschwert. Es würde insbesondere nicht mehr zu solch grotesken Situationen wie beim Fall Mannesmann/Vallourec/Ilva kommen, wo offensichtlich die Mitarbeiter der Generaldirektion IV ihre eigene Entscheidungsvorlage krampfhaft „zurechtbiegen“ mußten, damit sie mit dem offiziellen Kommissionsvotum kompatibel ist. Darüber hinaus wäre auch die Gefahr geringer, daß Entscheidungsvorlagen der Generaldirektion IV von vornherein durch die Antizipation dessen beeinflusst werden, was ohnehin von den Kommissaren nicht mitgetragen werden würde.

Allerdings wären mit diesem ersten Schritt zu mehr Transparenz keinesfalls die Probleme in den Griff zu bekommen, die aus den immer deutlicher werdenden Zielkonflikten zwischen der Wettbewerbspolitik im engeren Sinne, der Beihilfenkontrolle und den Antidumpingverfahren resultieren. Die im vergangenen Monat von der Kommission genehmigten Milliardensubventionen für Air France und Olympic Airways ließen wieder einmal Zweifel daran aufkommen, ob Wettbewerbsverzerrungen, die auf nationalen Beihilfen beruhen, in ähnlich strenger Weise kontrolliert werden wie solche, die Folge firmenindividuellen Marktverhaltens sind. Entsprechend zweifelhaft ist die Kontrollpraxis bei Dumpingvorwürfen gegenüber außereuropäischen Konkurrenten. In den entsprechenden Verfahren wird die jeweils betroffene europäische Branche derart als homogene Einheit behandelt, daß fast schon der Tatbestand der Aufforderung zur Kartellbildung vermutet werden kann. Solche Antinomien werden sich allerdings nur beseitigen lassen, wenn die Wettbewerbspolitik von Institutionen verfolgt wird, die von politischen Einzelinteressen weitgehend frei sind.